SU399-19

Sentencia SU399/19

ACCION POPULAR-Naturaleza y alcance

PARTICIPACION SOCIAL EN EL TRAMITE DE DELIMITACION DEL PARAMO DE PISBA-Acción popular

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-La sentencia dictada en el trámite de una acción popular puede adoptar órdenes encaminadas a proteger derechos colectivos y, al tiempo, sus efectos pueden implicar también la satisfacción de garantías fundamentales

Referencia: Expediente T-7.065.418

Acción de tutela instaurada por Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Pedro Alfonso González Palacio y otras 300 personas[1], trabajadores de las empresas mineras Sanoha Ltda., Agrocoal S.A.S. y Valcoal S.A.S.; y Calixto Vargas Parra y Bertha Cecilia Zapata Paredes propietarios de predios ubicados en el municipio de Socha, Boyacá, promovieron acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -en adelante MADS- y otros, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada. Para sustentar la solicitud de amparo narraron los siguientes hechos:

1. Pedro Alfonso González Palacio y otras 300 personas[2], son trabajadores de las empresas mineras Sanoha Ltda., Agrocoal S.A.S. y Valcoal S.A.S., operadoras de los contratos de concesión minera Nos. 079-92 y FIU-082, para la explotación de carbón en los municipios de Socha y Socotá, Boyacá, que operan bajo el amparo de las licencias ambientales Nos. 1168 de 2 de diciembre de 2005 y OOLA99-66 y OOLA15/08, expedidas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -en adelante Corpoboyacá-, respectivamente. Por su parte, Calixto Vargas Parra y Bertha Cecilia Zapata Paredes, son propietarios de los predios Quebrada Honda 1 y 2, El Alizal y Hoya del Cucacuy de la vereda El Mortiño del municipio de Socha, Boyacá.

2. Señalaron que el 26 de abril de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó en la página web el proyecto de la resolución "[p]or medio de la cual se delimita el Páramo de Pisba y se adoptan otras determinaciones", no obstante, la entidad no ha socializado dicha determinación con los trabajadores de la mina, ni ha revisado y analizado el impacto social y económico que implicaría terminar el título minero y, por ende, los contratos laborales de los accionantes. Por su parte, los propietarios de los terrenos advierten incertidumbre sobre el ejercicio de la propiedad privada y demás actividades a propósito de la delimitación.

3. Sobre la base de lo expuesto, solicitaron como medida cautelar y como pretensión principal suspender el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, hasta que se decida sobre el cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales invocados, socializando los límites y las justificaciones técnicas de la delimitación del páramo.

Trámite procesal a partir de la acción de tutela

4. Mediante auto del 20 de junio de 2018, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha admitió la acción de tutela y corrió traslado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Asimismo, se vinculó como interesados a los Ministerios del Trabajo y de Minas y Energía, a los municipios de Socha y Socotá, a la Agencia Nacional de Minería, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá- y a Parques Nacionales de Colombia, para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.[3]

Contestación de la tutela

5. Alcaldía de Socotá. [4] Señaló que la empresa donde laboran los accionantes no está dentro de la competencia del ente territorial, por lo que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

6. Alcaldía de Socha. [5] Contestó la acción solicitando la improcedencia al existir otro medio de defensa judicial y no está ante un perjuicio irremediable. Agregó que el ente territorial no tiene competencia dentro del trámite de delimitación del páramo, por lo que no está legitimado en la causa por pasiva. Pese a lo anterior, ha adelantado actividades de socialización del proyecto estableciendo mesas técnico jurídicas en las que ha participado la comunidad.

7. Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales de Colombia. [6] Expuso que su función es administrar los parques naturales, por lo que carece de competencia en la delimitación del Páramo de Pisba.

8. Ministerio del Trabajo.[7] Señaló que existe falta de legitimación en la causa por pasiva en razón a que la entidad no es empleador de los actores ni ha vulnerado derecho fundamental alguno. En todo caso, señaló que la acción de tutela es improcedente porque existe otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

9. Corpoboyacá.[8] Explicó que no existe prueba de la vulneración en tanto que la entidad no otorgó licencia alguna para la explotación minera que eventualmente podría terminarse por virtud de la delimitación del Páramo de Pisba, ni se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Agregó que no tiene jurisdicción en el municipio de Socha, por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva y expresó que en este caso procede la acción de simple nulidad ante los jueces administrativos.

10. Sanoha Ltda.[9] Explicó que desarrolla actividades con fundamento en el título minero No. 079-92 y que los accionantes son trabajadores de la misma por virtud de un contrato de trabajo a término indefinido celebrado con la empresa. Explicó que conforme al borrador del decreto de delimitación del Páramo de Pisba se prohibiría la explotación minera lo que daría lugar a la terminación de los vínculos laborales de los actores.

11. Ministerio de Minas y Energía.[10] Señaló que existe falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que el competente es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

-en adelante MADS-.

12. Agencia Nacional de Minería.[11] Invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que no tiene competencia para delimitar páramos.

13. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.[12] Afirmó que la acción es improcedente porque existe otro medio de defensa judicial y no se avizora la existencia de un perjuicio irremediable.

De otra parte, esa cartera informó que ha adelantado los trámites exigidos por la ley y la jurisprudencia para proceder a delimitar el Páramo de Pisba, para lo cual adelantó el estudio técnico previo del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt -en adelante IAVH- y abrió espacios de participación con los actores sociales (v.g. situó mesas de trabajo, realizó una audiencia pública informativa e instaló la mesa departamental).

14. Departamento de Boyacá.[13] Sostuvo que la acción es improcedente al existir otro medio de defensa a través de la vía ordinaria, además no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al no hacer parte del trámite de delimitación del páramo. Sin embargo, expuso que se ha preocupado por las necesidades de la población y, por ello, ha convocado y desarrollado actividades en mesas técnicas debido al conflicto social que se ha generado.

Primera Instancia

15. En sentencia del 4 de julio de 2018, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha, declaró improcedente la acción instaurada al encontrar que no se vulneraron los derechos fundamentales a la participación durante los trámites de delimitación del Páramo de Pisba y no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que justificara el amparo transitorio solicitado.

Impugnación

16. La parte actora impugnó la anterior decisión argumentando que según el juez de primera instancia se respetó el derecho a la participación ciudadana en el trámite de delimitación del páramo, lo cual no se ajusta a los hechos y pruebas que evidencian lo

contrario, por lo que se justifica la petición de suspender el proceso adelantado por el MADS hasta que se acojan los criterios establecidos por la Corte en la sentencia T-361 de 2017.

Segunda instancia

17. Mediante sentencia del 24 de agosto de 2018, el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo revocó la decisión del a quo y, en su lugar, negó el amparo, toda vez que el MADS adelantó el proceso de delimitación del Páramo de Pisba permitiendo la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectarles, por ejemplo, instaló mesas de trabajo y llevó a cabo una audiencia pública informativa que contó con la participación de los actores locales.

Pruebas aportadas en instancia

18. Copia de los contratos de trabajo a término fijo celebrados de manera individual entre los actores y Sanoha Ltda., para desempeñar el cargo de trabajador minero (fls. 44 a 113).

19. Copia del proyecto de acto administrativo por medio del cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimita el Páramo de Pisba y se adoptan otras determinaciones (fls. 18 a 34).

21. Copia del certificado de registro minero Exp. 079-92 RMN: GCAO-02 a nombre de Sanoha Ltda. para la explotación de carbón en los municipios de Socotá y Socha, Boyacá (fls. 35 a 36).

22. Copia del soporte fotográfico de la socialización realizada el 9 de junio de 2018 por el MADS, la Gobernación de Boyacá, Corpoboyacá y el municipio de Socha con la comunidad, donde se abordó la delimitación del páramo de Pisba y las propuestas para involucrar a diferentes actores para generar propuestas y formular los programas de reconversión y sustitución productiva (fls. 134 a 141 y fl. 60 cuaderno 2).

23. Copia de la Memoria Técnica para la delimitación del área del páramo de Pisba a escala 1:100.000 (fls. 150 a 171).

24. Copia del oficio del 11 de octubre de 2017, por medio del cual Corpoboyacá le

entregó al MADS el Estudio Socioeconómico Complejo de Páramo de Pisba como estudio complementario a los Estudios Técnicos, Sociales y Ambientales -en adelante ETESA- (fls. 207 a 209).

25. Copia en cd de los estudios ETESA realizados por Corpobayacá (fl. 24).

26. Copia del certificado de tradición de los predios Nos. de matrícula 094-1531 y 094-11164, donde consta que los actuales propietarios son Calixto Vargas Parra y Bertha Cecilia Zarate Paredes, respectivamente (fls. 10 y 12 cuaderno 3 y 11 a 16 del cuaderno 5).

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Trámite en sede de revisión

27. Mediante auto del 13 de noviembre de 2018 la Sala de Selección Número Once escogió para revisión el expediente T-7.041.100 y decidió acumularlo al expediente T-6.980.588 para ser fallados en una misma sentencia al presentar unidad de materia. Sin embargo, en providencia del 5 de febrero de 2019, la Sala Octava de Revisión decretó la desacumulación procesal de los casos en mención, en razón a que los presupuestos fácticos y pretensiones eran diametralmente diversas.

28. Por autos del 11 de diciembre de 2018 y del 11 de febrero y 5 de marzo de 2019, las Salas Octava y Novena de Revisión de esta Corporación solicitaron pruebas, vincularon a algunas entidades y decretaron la suspensión de términos en los procesos T-7.041.100 y T-7.065.418.

29. El 28 de febrero de 2019, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía le solicitó a esta Corporación que avocara por Sala Plena el conocimiento del expediente T-7.041.100, “en virtud de la trascendencia del tema”[14], con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte.

30. En la sesión del 13 de marzo de 2019, este Tribunal decidió asumir el conocimiento del expediente T-7.041.100 con el objeto de fallarlo por la Sala Plena, con fundamento en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. Por ello, en auto del 19 del mismo mes y año, se puso de presente tal decisión así como la suspensión

de términos para emitir sentencia en el asunto referido, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interno de esta Corporación[15].

31. Mediante memorial del 21 de marzo de 2018, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía le solicitó a este Despacho acumular el expediente T-7.065.418 que cursaba el trámite de revisión en esta Corporación, a cargo del Magistrado Alberto Rojas Ríos, el cual se encontraba en etapa probatoria.

32. Por auto del 10 de abril de 2019, la Sala Plena de esta Corporación, dada la afinidad fáctica y temática, acumuló el expediente T-7.065.418, contentivo de la acción de tutela promovida por Pedro Alfonso González Palacio y otros, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, al expediente T-7.041.100, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia de unificación.

33. El 16 de mayo de 2019, se recibió en el Despacho el expediente T-7.065.418 a efecto de continuar con el trámite.

34. Por auto 393 del 17 de julio de 2019, la Sala Plena accedió a la solicitud de nulidad formulada por la Agencia Nacional de Minería respecto del expediente T-7.041.100, por indebida integración del contradictorio. En consecuencia, se desacumularon los procesos y se hizo el traslado de las pruebas de conformidad con el estatuto procesal.

Intervenciones en sede de revisión

35. La Vicedefensora del Pueblo (e) intervino en el presente trámite informando que la entidad no había sido convocada a espacios de discusión dirigidos a garantizar la participación ciudadana dentro del proceso de delimitación del Páramo de Pisba. Señaló que recientemente la entidad no ha adelantado informe alguno sobre el estado de los recursos hídricos en los municipios que se encuentran dentro de la jurisdicción del páramo.

Sin embargo, señaló que existen reportes de contaminación por cuenta de la actividad agrícola, la exploración y explotación de yacimientos de carbón en el municipio de Socha, por lo que se inició una acción popular fallada en primera instancia el 21 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo de Boyacá y confirmada por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de diciembre de 2018[16], que ordenó la delimitación del páramo y la

adopción de medidas de protección y reparación.

En primer lugar, la Defensoría del Pueblo afirmó que en el presente caso estamos ante la figura del hecho superado, toda vez que el trámite contra el cual se dirigieron las acciones no se encuentra vigente y, además, existen decisiones judiciales como la del Tribunal Administrativo de Boyacá en sede de tutela[17] y del Consejo de Estado en la acción popular[18], así como la entrada en vigencia la Ley 1930 de 2018, por la cual se estableció la regulación para la gestión integral de los páramos en el país. No obstante, estima necesario que la Corte se pronuncie sobre el particular "por la proyección que pueda tener el asunto".[19]

Luego de referirse a las normas constitucionales y a los instrumentos internacionales de los que se deriva el deber de proteger y conservar las áreas de especial importancia ecológica, trajo a colación las sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017; las Leyes 99 de 1993, 373 de 1997, 812 de 2003 y 1930 de 2018; y las resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 937 de 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la materia; concluyendo que existe un mandato expreso para las entidades del Estado de proteger los ecosistemas de páramo, de modo que le corresponde al MADS adelantar las acciones pertinentes para delimitar el Páramo de Pisba, cumpliendo los parámetros legales y jurisprudenciales establecidos.

La necesidad de proteger estas zonas obedece a la fragilidad de estos ecosistemas que contrasta con las actividades agropecuaria y de minería artesanal que se desarrollan en la zona desde tiempo atrás, por lo que es necesario que la Corte establezca un plazo razonable para que el MADS expida la resolución de delimitación del páramo que eventualmente no quedó cubierta en la Resolución 1501 de 2018 que delimitó temporalmente una zona de protección en inmediaciones del Parque Nacional Natural de Pisba; e inste a las entidades competentes para que se cumplan los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales establecidos para la delimitación de páramos.

Por lo anterior, estimó necesario que la Corte se pronuncie sobre este tópico, a fin de evitar que en el nuevo proceso de delimitación no se brinden las garantías suficientes y, por tanto, le ordene al MADS garantizar que el procedimiento que se adelante sea amplio,

participativo, eficaz y deliberativo conforme a las reglas de la sentencia T-361 de 2017.

Finalmente, explicó que no se presenta la vulneración de los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio derivada de la delimitación del páramo de Pisba, ya que el interés general prima sobre el particular, máxime si se trata de un ecosistema estratégico de especial importancia ecológica, por lo que deben construirse alternativas de reconversión para aquellos usos no compatibles con las medidas de protección.

36. El Ministerio de Minas y Energía solicitó que la Corte unifique su jurisprudencia en torno a la delimitación de los páramos y sus efectos, estableciendo un régimen de transición para aquellos proyectos mineros que están en ejecución.

Sostiene que la Constitución hace un claro énfasis en la protección del medio ambiente, por ejemplo, en los artículos 8.° y 79, en los que establece el derecho al medio ambiente sano y la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarle. En igual sentido, el artículo 1.° de la Ley 99 de 1993 reitera que las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y de recarga acuífera son de especial salvaguarda; lo cual se ha visto reflejado en distintas decisiones de la Corte, que ha reconocido la importancia de los servicios ambientales que presta este ecosistema como regulador del recurso hídrico.

Aun cuando la protección del Páramo de Pisba obedece a los fines y derechos constitucionales[20], no puede perderse de vista que existe una tensión con los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio reclamados por los actores, pues la delimitación genera un impacto en la población de esa zona que deriva sus ingresos de las actividades económicas agropecuaria y minera. Los lugareños manifestaron su preocupación en las mesas de trabajo que se conformaron, expresando que solo con la declaratoria de parque natural se generaron fuertes restricciones que impidieron el ejercicio normal de su vida productiva. En ese sentido consideró que es preciso que en desarrollo del principio de colaboración armónica se convoque a distintas entidades públicas para la gestión integral del páramo.

Explicó que dentro del área a delimitar se encuentran 82 títulos mineros relacionados con la explotación subterránea de carbón que fueron otorgados por las autoridades competentes, lo que quiere decir que existen derechos consolidados a la luz de las leyes aplicables, por lo que en virtud de los principios de la buena fe y la confianza legítima, sus intereses deben

ser considerados en este trámite.

37. El MADS informó que aún no se ha delimitado el Páramo de Pisba ya que el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 9 de agosto de 2018 lo declaró sujeto de derechos y otorgó un plazo de un año para desarrollar el proceso participativo.[21]

Explicó que antes de la decisión judicial referida, esa cartera, siguiendo los lineamientos de las sentencias C-298 y C-035 de 2016 y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, adelantó acciones con miras a delimitar el páramo, para lo cual: (i) identificó el área del ecosistema estratégico a escala 1:100.000 a partir de la cartografía generada por el Instituto Alexander Von Humboldt que reconoce los páramos del país, fundamentado en distintas técnicas de modelamiento espacial para identificarlos con base en criterios ecológicos; (ii) dispuso la realización de estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para caracterizar el contexto ambiental, social y económico del complejo del Páramo de Pisba adelantados por Corporinoquía y Corpoboyacá, los cuales constituyen "la base fundamental para la definición de las estrategias que desarrollaran las diferentes instituciones una vez se tenga delimitado"; y (iii) publicó el proyecto de acto administrativo de delimitación en la página de internet de la entidad y propició espacios de interacción con la comunidad.[22]

Con base en lo anterior, concluyó que el Ministerio ha venido cumpliendo con el mandato de las Leyes 1753 de 2014 y 1930 de 2018, y con lo dispuesto en el fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá[23], por lo que publicó un cronograma de actividades entre las que están (i) convocar a la comunidad en general para que participe, (ii) una fase de información donde las personas puedan acudir a diferentes datos y conceptos; (iii) estadio de consulta e iniciativa; (iv) espacios de concertación; (v) plazo para observaciones; (vi) expedir la resolución que delimite el páramo; y (vii) verificación del cumplimiento de los consensos acordados.

38. La Secretaria General y Jurídica de Corpoboyacá rindió informe sobre el trámite adelantado a propósito de la delimitación del páramo de Pisba, para lo cual referenció que la entidad junto con la Corporinoquía elaboraron los ETESA, que fueron remitidos al MADS. Anotó que adicionalmente se realizó otro estudio socioeconómico de las actividades mineras y agropecuarias analizando posibles conflictos socioambientales que podrían generarse a partir del proceso de delimitación. Empero, la Corporación no realizó espacios

de participación con las comunidades porque estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales no definía una estrategia de participación para el levantamiento de la información primaria y secundaria.

Luego de hacer una referencia normativa a las Leyes 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1930 de 2018, así como a los fallos C-035 y C-298 de 2016, esa entidad concluyó que a partir de la delimitación las actividades mineras quedaron excluidas de los páramos.

40. El apoderado del municipio de Jericó[24] formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no es la entidad encargada de llevar a cabo la delimitación del Páramo de Pisba y, en consecuencia, solicitó su desvinculación. Agregó que el trámite de delimitación debe estar precedido de un estudio socioeconómico y técnico ambiental que determine el nivel de afectación del área a proteger, buscando establecer "zonas de exclusión acordes a las realidades de las comunidades, de igual manera protegiendo el ecosistema de páramo como fuente de agua".[25]

41. La Gobernación del Casanare[26] contestó la acción afirmando que carece de legitimación en la causa por pasiva al no haber acción u omisión proveniente del ente territorial que cause la supuesta afectación de los derechos fundamentales invocados ni ser la autoridad que expide el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba. Además, solicitó que se declare la improcedencia del amparo al no haberse acreditado el perjuicio irremediable ya que la solicitud de tutela está dirigida contra un proyecto de acto administrativo sin que se tenga certeza sobre su expedición definitiva, ni de los efectos sobre los contratos de trabajo de los actores.

42. El Alcalde de Samacá[27] intervino señalando que ese municipio no está dentro de la jurisdicción del Páramo de Pisba.

43. El Alcalde de Pisba[28] intervino manifestando que entiende la preocupación de los accionantes aunque también recibe con beneplácito el programa de delimitación del páramo porque constituye un avance en la política de protección y preservación del ecosistema como manifestación de la materialización de los derechos colectivos y del medio ambiente. Finalmente, expuso que no se han establecido de manera precisa las circunstancias en las cuales se ha producido la vulneración de los derechos invocados por los actores, por lo que solicita valorar las pruebas allegadas al plenario resaltando la

necesidad de proteger el interés general y el medio ambiente.

44. El Alcalde municipal de Gameza[29] contestó la tutela señalando que la delimitación del páramo es un procedimiento que debe adelantar el Estado para garantizar el uso adecuado de los recursos, el cual no puede pasar por encima de los derechos de sus pobladores porque ello afecta el debido proceso.

45. El Alcalde municipal de Támara[30] invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que el competente para delimitar las zonas estratégicas de páramo es el MADS, con base en la información allegada por el IAVH y las corporaciones autónomas regionales, sin que tenga injerencia en ello el ente territorial.

Explicó que la comunidad que habita el Páramo de Pisba deriva su economía principalmente de la actividad minera artesanal y ancestral, por lo que considera que es necesario que previo a la delimitación el Ministerio adelante una concertación con la participación efectiva de los habitantes para que no se vea vulnerado su derecho fundamental a intervenir en la adopción de decisiones públicas como manifestación del ejercicio político.

46. Los representantes y trabajadores de las empresas G&G Minería y Minerales Ltda. presentaron escrito de coadyuvancia a las pretensiones de la acción de tutela (fls. 251 a 272).

47. La Procuraduría General de la Nación a través del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales presentó escrito de intervención[31] donde se refirió a las normas constitucionales, los instrumentos internacionales, las leyes y reglamentos que históricamente han protegido los páramos, además abordó el marco jurisprudencial sobre la materia y explicó la importancia de estos ecosistemas, señalando que “se constituye como un bioma estratégico suministrador de recurso hídrico (agua), que beneficia a una amplia parte de la población colombiana, como sus procesos sociales y económicos.”[32]

En atinente al caso concreto, el Ministerio Público explicó que previo a adoptar cualquier decisión, la Corte debía considerar las evaluaciones técnicas, ambientales y sociales realizadas por Corpoboyacá y Corporinoquía en los ETESA del Páramo de Pisba.

Agregó que no hubo vulneración del derecho fundamental a la participación ambiental

porque se adelantaron los espacios de información ciudadana a través de la conformación de mesas de trabajo, la realización de una audiencia pública y la instalación de la mesa departamental a instancias de la Gobernación de Boyacá, lo que demuestra que las autoridades públicas involucradas propiciaron espacios de participación con los actores sociales del área de influencia del ecosistema paramuno a fin de que conocieran y participaran en las decisiones que pudieran afectarles.

Finalmente, argumentó que la delimitación del páramo afecta tanto a las generaciones presentes como a las futuras, de modo que los intereses particulares de los accionantes deben ceder al interés general. Agregó que "el precedente judicial conlleva a preservar la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad fijados por ordenamiento (sic) y jurisprudencia constitucional (sic), pues, recordemos que fue la Corte Constitucional quien indicó la prohibición de ejecutar actividades mineras en áreas de páramo, por ello, no puede el Tribunal Administrativo de Boyacá crear falsas expectativas en aras de propender por la protección de los derechos de un grupo limitado de personas, pues recordemos que la protección al ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por los particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana; además el órgano de cierre indicó que toda tensión que se genere frente al desarrollo económico se resuelve a través del concepto de desarrollo sostenible".[33]

Pruebas aportadas en sede de revisión

48. Oficio del 2 de mayo de 2018 suscrito por el Ministro de Minas y Energía por medio del cual le solicita al MADS que aplace la adopción del acto administrativo de delimitación del páramo por razón del impacto en la franja poblacional que habita la zona (aproximadamente de 10.000 personas), ya que los pobladores derivan su sostenimiento de las actividades minera y agropecuaria.

49. La Agencia Nacional de Minería anexó el listado de los títulos mineros y licencias otorgadas en el área que comprende el Páramo de Pisba (folios 121 a 165 del cuaderno 1 del expediente).

50. A folios 93 a 100 se incorporaron las actas de las reuniones realizadas entre el 27 y

29 de noviembre de 2017 por Corporinoquía a través de la Fundación Orinoquía Diversa, sobre el proyecto de delimitación del Páramo de Pisba.

51. El 26 de junio de 2019, la Secretaria del Tribunal Administrativo de Boyacá certificó que la sentencia proferida en segunda instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado el 19 de diciembre de 2018, dentro del trámite de la acción popular No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoría Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros, "quedó debidamente ejecutoriada el día veintiocho (28) de mayo de 2019 a las cinco de la tarde (5:00 p.m.). Por auto de 25 de abril de 2019 se resolvió una solicitud de aclaración de sentencia, decisión que fue notificada por estado el 23 de mayo de la misma anualidad". Adicionalmente, en cd adjuntó la copia de la sentencia y de la providencia que resolvió la petición de aclaración ya mencionadas.

Conceptos rendidos por instituciones académicas y especializadas

52. La Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Tunja[34] atendió los interrogantes que formuló la Corte, señalando que la normativa ambiental encuentra su origen en el derecho internacional como la Declaración de Estocolmo, la Carta Mundial a la Naturaleza, la Convención de Río de Janeiro, la Cumbre de Río y el Protocolo de Kioto, entre otros. En el contexto nacional señaló que la Ley 1930 de 2018[35] en el artículo 3.º trae la definición de páramo y en el artículo 15 las acciones para la gestión de estos ecosistemas; asimismo, el Decreto 2372 de 2010 -Sistema Nacional de Áreas Protegidas- en el artículo 29 los identifica como un área estratégica y susceptible de protección.

Para el ente universitario "estos ecosistemas y espacios de vida deben ser protegidos en vía conexa de la misma vida humana, sin embargo (…) el Estado en su labor de delimitación y de protección debe tener en cuenta siempre factores sociales, económicos, ambientales y técnicos y tal vez dentro de estos cuatro en el social agregándole criterios ancestrales y empíricos sobre estos ecosistemas, lo cual no solo se puede lograr no solo realizando cartografías a una determinada escala si no haciendo presencia en la zona y partícipes a todos los actores que allí interactúen".[36]

En el caso sub examine señaló que los accionantes actuaron legítimamente al encontrar vulnerados los derechos al trabajo, libertad de escogencia de profesión u oficio y el debido

proceso, principalmente, este último al no permitirles participar el proceso de delimitación del páramo. Ahora bien, expresaron que en virtud de los principios de interdepedencia e indivisiblidad de los derechos humanos, las garantías reclamadas en la presente solicitud de amparo deben examinarse en relación con los demás, por ejemplo con el derecho a la vida humana en todas sus manifestaciones.

Finalmente, afirmaron que de acuerdo con los estándares sociales y ambientales del 2014 del PNUD dentro de los las pautas procedimentales para establecer áreas de protección, están la de asegurar que el proceso de implementación atienda a políticas de responsabilidad y transparencia; al diagnóstico, evaluación y gestión de riesgos e impactos sociales y ambientales; a mecanismos de participación y respuesta a los interesados; y de acceso a la información, seguimiento, presentación de informes y cumplimiento; los cuales deben ser tenidos en cuenta por el MADS al impulsar el proyecto de delimitación del páramo.

53. El Director de la Escuela de Biología de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-[37] señaló que desde hace décadas se han estudiado los efectos de la minería en los ecosistemas de páramo, señalando que pueden causarse desequilibrios en los procesos ecológicos que no serían fácilmente restaurados o recuperados, por ejemplo, puede ocurrir pérdida permanente de corrientes de agua que nacen en las zonas de cabecera o presentar mayor proporción de sedimentos finos y aumento excesivo en las concentraciones de iones (sulfatos, calcio, magnesio, bicarbonatos) en quebradas y ríos, lo que se refleja en el aumento de niveles de conductividad, afectando la vida y la calidad del recurso hídrico.

Expresó que en materia de biodiversidad, el desarrollo de actividades mineras refleja un empobrecimiento de su composición florística y faunística, colocándolo en un déficit ambiental que lo acerca a su desaparición (como ocurrió con los páramos de Merchán, Telecom y El Tablazo). Lo mismo sucede con los ecosistemas acuáticos, donde se observa un efecto negativo sobre la diversidad, por ejemplo, se ha observado el deterioro de la estructura de los ensamblajes de macroinvertebrados relacionados con los cambios en la conductividad de las corrientes de agua alteradas por la minería.

Finalmente, sostuvo que las medidas adecuadas para mitigar el daño ambiental se podrían

plantear a través de estudios ecológicos detallados, no obstante, la correcta delimitación social y ambiental del páramo así como establecer limitaciones a la minería actual y a la concesión de títulos mineros podrían ser una alternativa, tomando como fuente de información fiable el conocimiento del estado actual de la vegetación, la flora, las redes de interacción ecológicas y la cuantificación de los servicios ecosistémicos.

54. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-[38] intervino en el presente trámite advirtiendo que Colombia ha ratificado distintos instrumentos internacionales en materia ambiental (v.g. el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica y la Convención RAMSAR sobre Humedales de Importancia Internacional) y en el ámbito doméstico se expidió la Ley 1930 de 2018.

55. La Presidenta y Vicepresidenta de International Legal Center for Nature´s Rights, luego de efectuar algunas consideraciones generales sobre la teoría de los derechos de la naturaleza se refirió al precedente de las sentencias T-622 de 2016 y STC4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia sobre el río Atrato y la Amazonía, respectivamente, concluyendo que hay lugar a declarar el Páramo de Pisba como sujeto de derechos por lo que le solicita que en esta oportunidad la Corte desarrolle criterios que permitan una mejor aplicación práctica de esta perspectiva.

Finalmente concluyó que "es importante nombrar los respectivos guardianes del páramo o páramos con funciones claramente definidas que involucrarían, desde la participación en procesos importantes, como la delimitación de las áreas de protección y explotación del páramo, hasta funciones relacionadas con la participación en la expedición de las licencias de exploración y explotación y en procesos de consulta ambiental. Igualmente, es importante insistir en que los guardianes deben contar con la capacidad de representar al páramo ante los tribunales y con la facultad de administrar un fondo para su protección y resarcimiento, todo lo anterior considerando únicamente el mejor interés de conservación del páramo de Pisba o de los páramos en general como medios de vida".[39]

56. El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- presentó intervención[40] solicitándole a la Corte que "desestime la inclusión de los titulares mineros en las concertaciones sobre la delimitación de los páramos por ser su inclusión una decisión contraria al precedente constitucional".[41] Para sustentar su petición, se refirieron

a la declaración del Páramo de Pisba como sujeto de derechos como medida idónea para superar el déficit de protección jurídica de estos ecosistemas, los cuales son de gran importancia estratégica para la producción de agua y enfrentar el cambio climático, por lo que no deberían estar expuestos a disturbios antrópicos como la explotación minera que genera alteración y destrucción de las dinámicas hidrológicas a escala local y regional; impactos sobre el suelo y de capacidad de almacenamiento hídrico; la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; impactos sobre la diversidad y las dinámicas del ecosistema; e impactos socioeconómicos y culturales.

En ese sentido, resaltó que existe el deber jurídico de proteger los páramos al existir normas constitucionales, instrumentos internacionales y leyes que propugnan por su salvaguarda, surgiendo la obligación a cargo del Estado de brindar protección amplia y especial dirigida a preservar este tipo de ecosistema, no solo porque es un bioma poco común en el mundo sino porque presta importantes servicios ambientales, sumado a que actualmente está expuesto a intervenciones negativas que afectan su pervivencia.

Finalmente, se refirió a la participación ambiental como derecho fundamental cuyos estándares de satisfacción fueron establecidos por la Corte en la sentencia T-361 de 2017, que consisten en que la interacción de los actores sociales en el trámite sea: (i) previa; (ii) amplia; (iii) deliberada, consciente y responsable; y (iv) efectiva y eficaz; a fin de que la población afectada tenga la oportunidad de obtener información y analizarla para que sus argumentos seas escuchados y atendidos por las autoridades al momento de adoptar la decisión. Sin embargo, ello excluye a los titulares mineros (como empresas o grupos económicos o multinacionales con capacidades técnicas y económicas considerables) quienes difícilmente son asimilables a las comunidades vulnerables como pequeños agrícolas o mineros tradicionales. No obstante lo anterior, aclaró que no es preciso excluirlos de otras etapas del proceso de participación.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

57. La Sala Plena es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Presentación del caso y del problema jurídico

58. Los accionantes solicitaron el amparo constitucional de los derechos al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada, amenazados a propósito de la publicación del proyecto de la resolución "[p]or medio de la cual se delimita el Páramo de Pisba y se adoptan otras determinaciones", que el 26 de abril de 2018 hizo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la página web de la entidad.[42]

De un lado, Pedro Alfonso González Palacio y otras 300 personas[43], trabajadores de las empresas mineras Sanoha Ltda., Agrocoal S.A.S. y Valcoal S.A.S., operadoras de los contratos de concesión minera para la explotación de carbón en los municipios de Socha y Socotá, Boyacá y, por otro, Calixto Vargas Parra y Bertha Cecilia Zapata Paredes, propietarios de los predios Quebrada Honda 1 y 2, El Alizal y Hoya del Cucacuy de la vereda El Mortiño del municipio de Socha, Boyacá; coinciden en que la entidad no ha socializado ni revisado y analizado el impacto social y económico que implicaría la delimitación del Páramo de Pisba, ya que para entonces desconocían qué ocurriría con sus trabajos y el aprovechamiento y disposición de sus tierras, respectivamente.

59. Por lo anterior, solicitaron como medida cautelar y como pretensión principal suspender el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, hasta que se decida sobre el cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales invocados, socializando los límites y las justificaciones técnicas de la delimitación del páramo en los términos de la sentencia T-361 de 2017.

60. De las distintas entidades vinculadas al trámite judicial se destaca que los alcaldes de los municipios de Socotá, Socha, Jericó y Támara; así como la Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales de Colombia, los ministerios del Trabajo y de Minas y Energía, Corpoboyacá, Corporinoquía, la Agencia Nacional de Minería -ANM- y la Gobernación de Casanare, expusieron que dentro de sus competencias no está delimitar los páramos ya que le fue atribuida al MADS, por lo que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente (i) el Ministerio de Minas y Energía solicitó que la Corte unifique su jurisprudencia en torno a la delimitación de los páramos y sus efectos, estableciendo un

régimen de transición para aquellas personas cuyos proyectos mineros están ejecutándose con base en licencias legalmente adquiridas; (ii) el Alcalde municipal de Gameza señaló que el trámite de delimitación del páramo no puede pasar por encima de los derechos de sus pobladores porque ello afectaría el debido proceso; (iii) la empresa Sahona Ltda. afirmó que conforme al borrador del decreto de delimitación del Páramo de Pisba se prohibiría la explotación minera lo que daría lugar a la terminación de los vínculos laborales de los actores.

El MADS advirtió sobre la improcedencia de la acción al existir otro medio de defensa judicial y no avizorarse la existencia de un perjuicio irremediable. En igual sentido, se pronunció la Gobernación de Boyacá.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo afirmó que en el presente caso estamos ante la figura del hecho superado, toda vez que el trámite contra el cual se dirigieron las acciones no se encuentra vigente y, además, existen decisiones judiciales como la del Tribunal Administrativo de Boyacá en sede de tutela[44] y del Consejo de Estado en la acción popular[45], y la entrada en vigencia de la Ley 1930 de 2018. Sin embargo, estima que la Corte debe pronunciarse sobre la materia por la trascendencia del asunto.

61. En instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha mediante sentencia del 4 de julio de 2018, declaró improcedente la acción instaurada al encontrar que no se vulneraron los derechos a la participación durante los trámites de delimitación del Páramo de Pisba, ni se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que justifique el amparo transitorio solicitado. Tal decisión fue impugnada por la parte actora que insistió en que no se respetó la participación ambiental cuyos estándares fueron fijados por la Corte en la sentencia T-361 de 2017.

En segunda instancia, el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo expidió el fallo del 24 de agosto de 2018, que revocó la decisión del a quo y, en su lugar, negó el amparo, toda vez que el MADS ha adelantado el proceso de delimitación del Páramo de Pisba permitiendo la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectarles.

62. De acuerdo con la situación fáctica planteada, las decisiones de instancia, los informes allegados y las pruebas incorporadas al expediente, le corresponde a la Sala Plena determinar, en primer lugar, si existe carencia actual de objeto por hecho superado y,

en caso de que no se esté en presencia de esta figura, entraría a establecer si las entidades accionadas amenazaron los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada de los accionantes al no socializar ni permitir la participación ambiental bajo los estándares de la sentencia T-361 de 2017, en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba hoy suspendido.[46]

La carencia de objeto en materia de acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia[47]

64. Sin embargo, el recurso de amparo puede perder su esencia cuando durante el trámite se presentan situaciones que le permiten al juez inferir que la amenaza o transgresión denunciadas expiró[48], ya sea porque: "(i) se materializó el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo"[49].

65. Para este Tribunal la ocurrencia de alguna de estas eventualidades extingue el objeto de la actuación constitucional, por cuanto se tornaría inane el pronunciamiento judicial[50], dichos eventos son:

(i) El hecho superado que ocurre cuando durante el trámite de la acción de tutela desaparecen los hechos u omisiones que dieron lugar a su interposición, es decir, se satisfizo la pretensión del recurso de amparo. En este orden, ya no habría riesgo que detener o vulneración que cesar. Por lo que no hay razón para emitir alguna orden, pues esta caería en el vacío[51]

La Corte ha sostenido que en esta hipótesis, no es imperioso realizar un análisis sobre la posible vulneración de los derechos invocados, excepto "si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, [ya sea] para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado"[52].

Sobre ese punto, la Corte en sentencia T-722 de 2003, reiterada en la sentencia T-039 de

2019, distinguió dos situaciones:

“i.) cuando el fundamento fáctico del amparo se supera antes de iniciado el proceso ante los jueces de tutela de instancia o en el transcurso de este y así lo declaran en las respectivas providencias, la Sala de Revisión no puede exigir de ellos proceder distinto y, en consecuencia, habrá de confirmar el fallo revisado quedando a salvo la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la jurisprudencia de esta Corte..

ii.) cuando la sustracción de materia tiene lugar justo cuando la Sala de Revisión se dispone a tomar una decisión; si se advirtiere que en el trámite ante los jueces de instancia ha debido concederse el amparo de los derechos fundamentales invocados y así no se hubiere dispuesto, la decisión de la Sala respectiva de esta Corporación, de conformidad con la jurisprudencia reciente, consistirá en revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela, sin importar que no se proceda a impartir orden alguna”[53].

En suma, a efecto de verificar la hipótesis de la carencia actual de objeto por hecho superado, la sentencia T-238 de 2017 estableció que le corresponde al juez constitucional, examinar las siguientes variables:

“1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado”.

(ii) El daño consumado que está previsto en el artículo 6º, numeral 4º, del Decreto Estatutario 2591 de 1991. Para este Tribunal esta situación es diferente, ya que “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela”[54]y en estos eventos es obligatorio “efectuar un

pronunciamiento de fondo sobre el asunto, con el fin de establecer correctivos y prever futuras violaciones[55]. Bajo ese entendido, “el juez constitucional no solo tiene la facultad sino el deber de pronunciarse de fondo, y exponer las razones por las cuales se produjo un perjuicio en cabeza del accionante, además de realizar las advertencias respectivas, para efectivizar la garantía de no repetición”.[56]

(iii) El hecho sobreviniente que se presenta en aquellos casos en los que la situación que provocó la amenaza o vulneración alegada por el accionante ya no persiste o cambió sustancialmente, de manera que a raíz de la nueva situación carece de objeto conceder la protección solicitada[57].

En suma, el trámite de la acción de tutela normalmente termina con la expedición de las órdenes respectivas para detener la amenaza o reparar la presunta afectación de los derechos fundamentales. No obstante, esa situación es diferente cuando en el desarrollo de la tutela se satisfizo la pretensión de la misma -hecho superado-, se produjo el daño que se procuraba impedirse con la petición de amparo -daño consumado- o cambiaron las circunstancias que pretendían solucionarse con la tutela. En los tres casos, es deber del juez motivar y demostrar cada una de esas circunstancias.

Conforme a lo anterior, procederá la Corte previamente a determinar si se configuró la carencia actual de objeto, bajo alguna de las modalidades descritas.

66. En el presente asunto, los actores reclaman la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada, presuntamente amenazados con el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, cuyo proyecto de acto administrativo fue publicado en la página web del MADS, lo que dio lugar a que ellos supusieran la inminente delimitación de dicho ecosistema junto con las consecuencias adversas que estimaron se derivarían de tal declaratoria.

67. En primer lugar, la Sala Plena observa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó que el trámite administrativo al que hacen referencia los actores fue suspendido, pues nunca se expidió el acto administrativo cuya publicación del proyecto dio lugar a la interposición de la acción de tutela[58], de modo que, en principio, cualquier pronunciamiento sobre el particular sería inocuo.

68. En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo en su intervención advirtió que se estaba en presencia de un hecho superado en razón a que existe un pronunciamiento por parte del juez popular que ordenó medidas que satisfacen las pretensiones que se plantearon en el presente caso, al haber ordenado la delimitación del Páramo de Pisba garantizando el derecho a la participación ambiental de los actores sociales.[59]

69. Ahora bien, la Corte podría afirmar que no se presenta carencia actual de objeto ya que la decisión que se invoca como aquella que atendió las pretensiones de esta tutela fue proferida dentro del trámite de una acción popular, de naturaleza distinta a la de amparo y, por tanto, no podría satisfacer necesariamente los derechos fundamentales -subjetivos- invocados en este proceso, por lo que se hace necesario efectuar algunas consideraciones que permitan determinar si se configuró dicho fenómeno:

70. En efecto, el dispositivo judicial instituido por el Constituyente de 1991 en el artículo 88 y desarrollado por la Ley 472 de 1998[60], fue diseñado para obtener la protección de "los derechos e intereses colectivos"[61] y se ejerce para "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".[62] En ese orden, la acción popular procede contra "toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos"[63], sin que sea necesario agotar previamente la vía gubernativa[64], y puede ejercerse en cualquier tiempo siempre "que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo".[65]

71. La Corte ha reconocido que el juez popular tiene un amplio margen de acción para iniciar el trámite, vincular a los interesados, decretar pruebas y adoptar las decisiones necesarias para conjurar la amenaza o afectación de los derechos colectivos[66]. Ello se justifica en que es un recurso que protege a la comunidad y el interés común[67] y, de ahí, que esté facultado para disponer: (i) la cesación las actuaciones o que se ejecuten las omisiones que dieron lugar a la amenaza o al daño; (ii) prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas previas; (iii) realizar los estudios necesarios para establecer la existencia daño y mitigarlo a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; y (iv) y emitir una decisión y órdenes que vinculen a distintos actores sociales.[68]

72. En la sentencia T-169 de 2019, reiterando lo expuesto en la T-390 de 2018, la Corte sintetizó que la acción popular ofrece al juez amplias facultades y posibilidades de actuación -frente al juez de tutela-, como: "(i) el decreto de oficio medidas cautelares; (ii) la celebración de un pacto de cumplimiento para lograr un acuerdo sobre la forma de restablecer los derechos e intereses colectivos afectados o puestos en peligro[69]; (iii) el decreto de pruebas complejas bajo las normas procesales; (iv) la valoración de argumentos finales de las partes a través de los "alegatos de conclusión"; y (v) el conformar un "comité de verificación de cumplimiento" integrado por la autoridad judicial, las partes, el Ministerio Público y otros, para realizar el seguimiento de la ejecución de las órdenes contenidas en la sentencia popular".[70]

73. En síntesis, este Tribunal Constitucional en la sentencia T-196 de 2019 concluyó que "la acción popular es un mecanismo judicial principal, idóneo y eficaz para reclamar ante los jueces la protección de derechos e intereses colectivos, a través de un proceso donde el operador judicial puede adoptar medidas cautelares y cuenta con un amplio rango de acción para decretar pruebas y en la sentencia emitir las órdenes necesarias para detener o conjurar la afectación real, concreta e inminente, ya sea para prevenir el daño, volver las cosas al estado anterior o, excepcionalmente, disponer la indemnización de perjuicios".[71]

74. Por lo anterior, en distintas oportunidades la Corte ha encontrado que asuntos planteados al juez por vía de acción de tutela son improcedentes al ser susceptibles de estudio por vía del trámite de la acción popular, por ser dicho proceso un escenario de debate probatorio y de decisión mucho más amplio que el del amparo, no solo por la libertad del juez popular sino por las prerrogativas legales de conformar, por ejemplo, un comité de seguimiento apoyado por los órganos de control y las partes, asegurando siempre la participación de la comunidad.[72]

75. Reconociendo las diferencias -expuestas en el párrafo anterior- que existen entre las acciones popular y de tutela, en razón a que están dirigidas a proteger derechos colectivos en la primera y fundamentales en la segunda, la Sala Plena encuentra también que guardan algunas similitudes, por ejemplo, en ambos dispositivos judiciales el juez puede adoptar un fallo que vaya más allá de lo pedido a fin de detener la amenaza o conjurar el daño que se cierne sobre los intereses puestos a su consideración. Por tanto, la Corte no descarta la

posibilidad de que la sentencia dictada en el trámite de una acción popular adopte órdenes encaminadas a proteger derechos colectivos y, al tiempo, sus efectos impliquen también la satisfacción de garantías fundamentales.

76. Por razón de lo anterior, esta Corporación le solicitó al Consejo de Estado y al Tribunal Administrativo de Boyacá que enviaran la sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2014-00223-02, que por la importancia para la resolución del caso, se sintetiza así:

77. En ejercicio de la acción popular el Defensor Regional del Pueblo del departamento de Boyacá demandó a la sociedad Carbones Andinos S.A.S., a Corpoboyacá, a la Agencia Nacional de Minería y al municipio de Socha, a fin de obtener la protección de los derechos colectivos "al medio ambiente y al desarrollo sostenible", que estimó vulnerados con ocasión de los presuntos daños ambientales causados por la actividad de exploración y explotación de carbón ejecutada bajo el amparo del título minero FGD-141, en el sector Alizal de la vereda El Mortiño del Municipio de Socha. Lo anterior en razón a que la zona de influencia adyacente a la explotación minera pertenece a un área de recarga de acuíferos cubierta con vegetación nativa, donde hay nacimientos de agua que sirven para proveer de agua potable a la zona y que se estaban viendo afectados por dicha actividad.

78. Revisado el asunto el Consejo de Estado encontró que la ausencia de "medidas de protección del Páramo de Pisba constituye una vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y una amenaza al derecho a la existencia del equilibrio ecológico", omisión que afectaba los derechos colectivos contemplados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Además, halló que el MADS contaba con los insumos (el ETESA y la cartografía del IAVH) que exige el artículo 4.º de la Ley 1930 de 2018[73], para proferir el acto administrativo a través del cual delimite el Páramo de Pisba.

79. Para arribar a tal conclusión, esa Corporación estudió la protección a los ecosistemas de páramo como áreas de especial importancia ecológica exentas de actividades mineras, que "comprenden espacios geográficos delimitados mediante instrumentos legales a través de las cuales se pretende conservar la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales. Estas áreas de conservación contribuyen a la preservación de la biodiversidad,

la mitigación del cambio climático[74] y la prevención de la pérdida de especies y biomas (PNUMA, 2012)", por ello abordó el estudio de las normas constitucionales y los instrumentos internacionales en materia de protección al medio ambiente, así como el Código de Minas, las Leyes 99 de 1993, 373 de 1997, 685 de 2001, 1382 de 2010 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1930 de 2018; el Decreto 2372 de 2010, y las sentencias C-366 de 2011, C-035 de 2016, concluyendo que "en los eventos de minería zona de paramo, el Gobierno Nacional debe llevar a cabo el cierre, desmantelamiento, restauración y reconformación de las áreas intervenidas, actuando en consonancia con los principios de coordinación y concurrencia. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de apoyar el esquema de reconvención de labores de los pequeños mineros tradicionales".[75]

80. Concretamente en lo atinente a la delimitación del Páramo de Pisba, la Sección Primera del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo encontró que existe un déficit de protección a los ecosistemas de páramo, que va en desmedro de los intereses colectivos de las presentes y futuras generaciones, por lo que en aplicación del principio de precaución y con base en las pruebas que se allegaron a ese proceso (referidas a los ETESA y a la cartografía remitida por el IVAVH, entre otros), estableció que debía delimitarse ese ecosistema dando aplicación a la Ley de Páramos -Ley 1930 de 2018-, en virtud de la cual, hay lugar a establecer un plan de manejo ambiental previsto en el artículo transcrito a continuación:

"ARTÍCULO 6. Planes de manejo ambiental de los páramos. Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.

Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior.

Parágrafo 3°. Los planes manejo deberán estar elaborados con base en cartografía y temática a escala 1 :25.000 o a la escala que esté disponible.

Parágrafo 4°. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.

Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren páramos, deberán incluir en los Planes Acción Cuatrienal y en los Planes Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Manejo Ambiental de Páramos. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.

Parágrafo 6°. Los Planes de Manejo Ambiental de Páramos incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de páramo y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento· de institutos de investigación, universidades y la academia. Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo de que trata artículo 29, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción cada de cinco (5) años según sea el caso.

81. La norma en cita prevé espacios de participación de los actores sociales de las zonas de influencia de los ecosistemas paramunos a proteger, a fin de que las autoridades

y los particulares afectados concerten los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior.

82. En atención a lo anterior, ese Tribunal concluyó que "las órdenes judiciales deben girar en torno a la adopción del referido Plan de Manejo, dado que esta es la carta de navegación para la adopción de las acciones y los programas que se encuentran a cargo de las autoridades públicas con miras a garantizar la restauración ecológica y la sustitución de las actividades prohibidas"[76], resaltando que a través de dicho instrumento participativo se establece la metodología para promover la reconversión o reubicación laboral de los actores sociales que pueden verse afectados por los nuevos usos del suelo, donde las autoridades públicas tienen "la obligación de mediar los conflictos de intereses que se generen por la modificación de las relaciones territoriales, razón por la cual los procedimientos de delimitación y formulación de Plan de Manejo Ambiental, deben soportarse en procesos participativos que involucren a los sectores vinculados al territorio".[77]

83. Para dar cumplimiento a lo anterior, el Consejo de Estado basado en el artículo 209 de la Constitución señaló que las entidades involucradas en la conservación del Páramo de Pisba debían actuar conjuntamente y aunar esfuerzos y priorizar las acciones pertinentes para establecer un plan de manejo articulado que garantice la participación de los actores sociales y medie en los conflictos que en torno a ello pudieran suscitarse.

84. Ahora bien, en relación con la participación de la comunidad en el proceso de delimitación del páramo, el Tribunal contencioso resaltó la importancia de asegurar que esta cumpla los estándares constitucionales establecidos en la sentencia T-361 de 2017. En este sentido, el Consejo de Estado reiteró que:

"En ese contexto, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos (Supra 15.3). Esa facultad implica una vinculación flexible al ordenamiento jurídico, puesto que la autoridad tiene la libertad para materializar esa función, al punto que la administración sólo debe esperar la cartografía proferida por el IAvH, construida con base en los estudios de las corporaciones autónomas respectivas, y podrá apartarse de ésta, al formular una justificación a favor de la protección de ese nicho. Sin embargo, el ejercicio

de las potestades discrecionales se halla controlado por el ordenamiento jurídico y no se identifica con un escenario de ausencia de derecho. En realidad, en el proceso de delimitación de páramos, las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales, por ejemplo, los mandatos de optimización de proporcionalidad así como de razonabilidad.

En una muestra de esa premisa, la cartera ministerial debe garantizar los siguientes criterios: i) la justicia distributiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de Santurbán; ii) la participación en el proceso de delimitación, y en la planeación, la implementación así como la evaluación de medidas que afectan a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona.

Frente al derecho de la partición ambiental, la Sala recuerda que la administración debe garantizar los contenidos normativos de ese principio, criterios que se precisaron en la Supra 13.5. Inclusive, fijó los estándares de participación de manera concreta para el procedimiento de delimitación de paramos en la Supra 15.3. Entre ellos se encuentra: i) el acceso a la información pública; ii) la participación previa, amplia, pública, efectiva y deliberativa de la comunidad; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Ese derecho tiene su fuente en los artículos 2 y 79 de la Constitución, y no depende de su consagración legal ni se identifica con las audiencias que se regulan en la Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011. Dicho principio tampoco se restringe por el hecho de que la resolución de delimitación sea un acto reglamentario o abstracto. La participación ambiental es imprescindible para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas de páramo, biomas que tienen una importancia estratégica para la regulación de los recursos hídricos y la captación de carbono". (Subrayas fuera del texto).

85. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado actuando como juez popular concluyó que la afectación a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de un equilibrio ecológico, solo cesaría en el momento en que se profiriera el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, para lo cual reconoció: (i) la necesidad de asegurar la participación ambiental durante dicho trámite; y de (ii) crear una mesa de

trabajo en la cual las entidades coordinaran esfuerzos con miras a garantizar el cumplimiento de la orden (en la cual participarían el MADS y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba); así como (iii) adoptar un plan de manejo del páramo que garantizara la restauración ecológica y la sustitución de las actividades prohibidas, a fin de lograr la reconversión o reubicación laboral de los actores que pueden verse afectados por los nuevos usos definidos para el suelo; cuyo seguimiento quedaría en manos de (iv) la conformación de un comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia integrado por distintas autoridades públicas y particulares. En efecto determinó lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR la parte resolutiva de la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, la cual quedará así:

(…)

CUARTO. DECLARAR que la sociedad Carbones Andinos S.A.S. y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá son responsables por acción, de la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

QUINTO. DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional Minera y el municipio de Socha son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

SEXTO. ORDENAR a la sociedad Carbones Andinos S.A.S., ABSTENERSE de desarrollar actividades de explotación de carbón, en el polígono al que se refiere la concesión No. FGD – 141, hasta tanto dicho proyecto cuente con una licencia ambiental otorgada con base en el PTO, aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010; Y, asimismo, cumpla con los mecanismos de control de impactos ambientales, a los que se refiere el auto 1058 de 9 de junio de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá., al tenor de lo previsto por los artículos 85, 197, 200, 204 y 207 del Código de Minas.

SEPTIMO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, en un término máximo de

cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, se pronuncie de manera definitiva respecto de la solicitud de modificación de la licencia OOLA – 0054/08 y allegue un informe de las actividades de control realizadas al margen de aquella decisión, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

Para ello la Corporación, deberá dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente, con base en las funciones y competencias contenidas en la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S.

OCTAVO: ORDENAR a la Agencia Nacional Minera que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, de cumplimiento a las funciones y competencias contenidas en el Decreto 4134 de 2011, las Resoluciones 180876 y 91818 de 2012 y las demás normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S., al margen de la normatividad aplicable.

Para ello la Corporación, en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, deberá presentar un informe de las actividades de control desarrolladas de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.

PARAGRAFO: EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia para que, de manera prioritaria profiera los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, en la ateniente al Páramo de Pisba.

DECIMO: ORDENAR, en el término previsto en el ordinal noveno, la realización de mesas de trabajo con la presencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba, las cuales tendrán a su cargo coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las autoridades durante el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba.

DECIMO PRIMERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, liderar el proceso de adopción del Plan de Manejo del Páramo de Pisba, en colaboración con las autoridades ambientales y territoriales competentes. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

DECIMO SEGUNDO: ORDENAR, en el término previsto en el ordinal décimo primero, la realización de mesas de trabajo con la presencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y los municipios que se encuentren dentro del área de influencia, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para la formulación y adopción, desde un enfoque participativo, del Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Pisba.

DECIMO TERCERO: ORDENAR al municipio de Socha, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, actualizar su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, a efectos de armonizar y actualizar los usos del suelo autorizados en su territorio con base en la delimitación definitiva del Páramo de Pisba. Para ello, el Ente Territorial cuenta con un

término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

DECIMO CUARTO. INSTAR a la Agencia Nacional de Minería, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar nuevos títulos mineros a las empresas que soliciten en concesión cualquier área incluida dentro de la delimitación del Páramo de Pisba elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.

DÉCIMO QUINTO. INSTAR a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar licencia ambiental a las empresas que soliciten dicho permiso para la exploración y explotación minera dentro del área incluida en la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.

DECIMO SEXTO: CONFORMAR el Comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Defensoría del Pueblo – Regional Boyacá, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería, la Alcaldía del municipio de Socha, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el representante legal de la sociedad Carbones Andinos S.A.S., quienes rendirán informe cada cuatro (4) meses al Tribunal Administrativo de Boyacá sobre el cumplimiento de la sentencia." (Subrayas fuera del texto).

86. Luego, en auto de 25 de abril de 2019 la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió una solicitud de aclaración de fallo presentada por el MADS, en el sentido de que se definiera el alcance de la expresión debe asegurarse "desde un enfoque participativo". Sobre este punto, dicha Corporación expresó que "el significado de dicha frase se enmarca en lo previsto por la sentencia T-361 de 2017, así como en lo dispuesto en materia de participación por la Ley 1930 de 2018, la Sala procederá a exponer las razones por las cuales los criterios de participación contemplados en la ratio decidendi de la sentencia T-361 de 2017, no son excluyentes con lo previsto sobre el particular en la denominada Ley de Páramos". En consecuencia, dispuso:

"ACLARAR el ordinal noveno de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, proferida, en

segunda instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el sentido de precisar que la frase: “desde un enfoque participativo”, debe interpretarse al tenor de lo previsto en el acápite 15, del capítulo denominado “la participación en el procedimiento de delimitación de páramos”, contenido en la ratio decidendí de la sentencia T-361 de 2017, así como en lo previsto sobre el particular en la Ley 1930 de 2018 y en sus normas reglamentarias.”[78]

87. De lo expuesto, se observa que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo cursó una acción popular promovida por la Defensoría del Pueblo a fin de obtener la protección de derechos colectivos al medio ambiente y al desarrollo sostenible, vulnerados con la actividad de exploración y explotación minera que desarrollaba una empresa en el Páramo de Pisba. El juez popular, en ejercicio de sus amplios poderes, al encontrar que existían los ETESA y que por virtud de la Ley 1930 de 2018 había lugar a salvaguardar los ecosistemas paramunos, emitió una sentencia que además de adoptar disposiciones en relación con la extracción de carbón y la empresa accionada, ordenó llevar a cabo la delimitación del páramo, previo agotamiento de la participación ambiental de la comunidad cumpliendo los estándares de la sentencia T-361 de 2017 -ya referenciados en el punto 80 de este proveído-.

88. Al contrastar las pretensiones de la acción popular con las del recurso de amparo que ahora estudia la Corte, la Sala Plena encuentra que los objetivos iniciales difieren por la naturaleza de la acción que compromete pues, en la primera se persigue la protección del ecosistema paramuno por los daños ambientales causados con la actividad minera y, en la otra, los accionantes piden detener el proceso de delimitación del páramo por no haber sido informados ni habérseles permitido la participación en una decisión que les afecta. Lo mismo ocurre con los derechos invocados, mientras que en la primera se demanda la salvaguarda de los intereses colectivos al ambiente y desarrollo sostenible, en la segunda se reclama el amparo derechos fundamentales a la participación ambiental, debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada.

89. De este modo podría concluirse que al tratarse de asuntos distintos no sería predicable el hecho superado en la pretensión de amparo, sin embargo, observados los argumentos de la acción de tutela esta Corporación encuentra que finalmente la decisión del Consejo de Estado tiene fuertes implicaciones en la acción de tutela, generados a partir

de los efectos de las órdenes impartidas, que según se ha transcrito permiten advertir sin lugar a equívocos, que la pretensión subjetiva de los accionantes encuentra respuesta en el fallo del 19 de diciembre de 2018, ocasionando una sustracción de materia por hecho superado, como se pasa a explicar.

(i) Respecto del trámite administrativo impugnado por vía de tutela, como se anunció al inicio de este título, la Corte anota que fue suspendido porque el proyecto de acto administrativo de delimitación nunca trascendió a la vida jurídica, de manera que en este momento no existe actuación sobre la cual pudieran recaer las pretensiones de la solicitud de amparo;

(ii) Por virtud de la sentencia del 19 de diciembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (ejecutoriada el 28 de mayo de 2019[79]) se le otorgó al MADS un plazo máximo de doce meses contados a partir de la notificación de ese fallo, para expedir el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba desde un enfoque participativo, entendido como aquel proceso que garantice la participación de los actores sociales bajo los estándares establecidos por la Corte en la sentencia T-361 de 2017, para lo cual creó mesas de trabajo y dispuso la conformación de los comités de seguimiento autorizados por la ley.

90. Respecto de esto último, encuentra la Sala Plena que la pretensión individual de los accionantes de participar en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba como vehículo a través del cual satisfaría su preocupación en torno al trabajo, libertad de profesión u oficio y propiedad privada, se subsume en las órdenes judiciales dictadas por el Consejo de Estado en el escenario de la acción popular, que para salvaguardar el interés colectivo del goce a un ambiente sano, dispuso que se delimite el Páramo de Pisba garantizando la participación ambiental de los actores sociales en el diseño del plan de manejo de dicho ecosistema, para lo cual debe reiniciarse todo el trámite teniendo en cuenta los ETESA y la cartografía otorgada por el IAVH, estableciendo mesas de trabajo conformadas por distintas autoridades públicas, encargadas de mediar los conflictos que se susciten a propósito del mencionado plan de manejo ambiental.

91. Así las cosas, entiende la Corte que los alcances de la decisión del Consejo de Estado tiene efectos en el derecho a la participación ambiental invocado por los actores en

la acción de tutela que se revisa, en tanto que ordenó adelantar el trámite de delimitación del páramo garantizándole a la comunidad de la zona de influencia -en general, lo que incluye a los accionantes- involucrarse y concertar con las autoridades el diseño del plan de manejo ambiental a través de mesas de trabajo, actividades que serán supervisadas por el Comité para la Vigilancia del Cumplimiento, lo cual, incluso resulta más garantista en la medida que le asigna a unas entidades públicas velar por el cumplimiento de las órdenes allí consignadas.

En resumen, las órdenes referidas al reinicio del trámite de delimitación del Páramo de Pisba garantizando la participación ambiental de los actores sociales proferida por el Consejo de Estado, permiten hallar un punto de encuentro en la respuesta reclamada por los accionantes en la petición de amparo.

92. Para la Corte independientemente de que en la acción de tutela se invocó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada, los argumentos formulados por los accionantes evidenciaron que la pretensión radicaba en que se suspendiera el trámite de delimitación hasta tanto se asegurara la participación ambiental en los términos de la sentencia T-361 de 2017, ya que los accionantes veían una amenaza a sus intereses con la inminente expedición del acto administrativo al desconocer cuáles serían las implicaciones.

93. Así las cosas, pese a las múltiples diferencias identificadas, la pretensión de la acción de tutela que estaba referida a que se garanticen espacios de participación ambiental cumpliendo los estándares jurisprudenciales de la Corte, fue adoptada de manera íntegra con las órdenes generales adoptadas por el juez popular en la sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2014-00223-02.

94. En consecuencia, esta Corporación advierte la presencia de un “hecho superado”, que conlleva a una carencia de objeto en el presente caso, en tanto actualmente el trámite de delimitación se reinició por disposición del juez popular, asegurando expresamente espacios de participación ambiental en los términos de la jurisprudencia constitucional (sentencia T-361 de 2017) y la Ley 1930 de 2018, por lo que se encuentra

superada la vulneración alegada en la presentación de la acción de tutela.

95. Lo anterior evidencia la superación de la afectación demandada, de modo que resulta inocua cualquier intervención que conlleve el juez de tutela para amparar los derechos fundamentales amenazados. En efecto, en el presente caso se evidencia que en cumplimiento del fallo popular, se establecerán dos mesas de trabajo para que la comunidad participe y con las entidades públicas construyan un diálogo abierto que garantice la restauración ecológica y la sustitución de las actividades prohibidas, a fin de lograr la reconversión o reubicación laboral de los actores que pueden verse afectados por los nuevos usos definidos para el suelo. Órdenes que, incluso, van más allá de lo pretendido en el recurso de amparo pero que dotan de mayor protección a los accionantes y a la comunidad en general como actores sociales dentro del trámite de delimitación.

96. En ese orden de ideas, la Corte encuentra que en el presente caso, los actores reclamaban la protección de sus derechos fundamentales aparentemente amenazados con el trámite de delimitación del páramo, al no haberles otorgado un espacio de participación, sin embargo, tal riesgo cesó estando en curso la acción de tutela, con la expedición de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida en el marco de una acción popular, que dispuso reiniciar el trámite de delimitación asegurando la elaboración del plan de manejo ambiental del ecosistema paramuno asegurando la participación de los accionantes conforme a los estándares constitucionales establecidos en la sentencia T-361 de 2017.

97. En consecuencia, se procederá a revocar el fallo de segunda instancia proferido el de Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo que revocó la decisión del Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha, declarando la improcedencia por carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con el análisis de esta providencia.

98. Finalmente se dispondrá levantar la suspensión de términos que había decretado la Sala Plena en el auto del 13 de marzo de 2019.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 24 de agosto de 2018 en segunda instancia por el Tribunal Superior del Santa Rosa de Viterbo que revocó la decisión del Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha, para en su lugar, DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela instaurada por carencia actual de objeto por hecho superado, según lo expuesto en esta providencia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidente

Ausente en comisión

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Identificados a folios 1 del cuaderno 1, 1 del cuaderno 2, 16 a 21 del cuaderno 3 y 16 a 17 del cuaderno 3 del expediente.

[2] Identificados a folios 1 del cuaderno 1, 1 del cuaderno 2, 16 a 21 del cuaderno 3 y 16 a 17 del cuaderno 3 del expediente.

[4] Cfr. Folios 25 a 28 del cuaderno 2 del expediente.

[5] Cfr. Folios 116 a 146 del cuaderno 2 del expediente.

[6] Cfr. Folios 72 a 73 del cuaderno 2 del expediente.

[7] Cfr. Folios 90 a 92 del cuaderno 2 del expediente.

[8] Cfr. Folios 78 a 82 del cuaderno 2 del expediente.

[9] Cfr. Folios 38 a 41 del cuaderno 2 del expediente.

[10] Cfr. Folios 45 a 49 del cuaderno 2 del expediente.

[11] Cfr. Folios 55 a 64 del cuaderno 2 del expediente.

[12] Cfr. Folios 57 a 59 del cuaderno 2 del expediente.

[13] Cfr. Folios 61 a 64 del cuaderno 2 del expediente.

[14] Cfr. Fl. 164 del cuaderno 3 del expediente.

[15] Artículos 59 y 61.

[16] Expediente No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoría Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros.

[17] Refiriéndose a la acción de tutela perteneciente al expediente T-7.041.100, cuya nulidad se decretó mediante auto 393 del 17 de julio de 2019, de la Sala Plena de esta Corporación.

[18] Referida en el pie de página 16.

[19] Citando la sentencia T-205A de 2018.

[20] Citó las Leyes 1382 de 2010, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y las sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017.

[21] Refiriéndose a la acción de tutela perteneciente al expediente T-7.041.100, cuya nulidad se decretó mediante auto 393 de 17 de julio de 2019, de la Sala Plena de esta

Corporación.

[22] Se anota que dicho trámite fue suspendido de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[23] Refiriéndose a la acción de tutela perteneciente al expediente T-7.041.100, cuya nulidad se decretó mediante auto 393 de 17 de julio de 2019, de la Sala Plena de esta Corporación. Sin embargo, es preciso señalar que el trámite de delimitación del Páramo de Pisba se está adelantado por virtud de la orden judicial proferida en el marco de la acción popular decidida por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 19 de diciembre de 2018 a la que se hará referencia más adelante.

[24] Cfr. Folios 263 a 267 del cuaderno 1 del expediente.

[25] Cfr. Folio 266 del cuaderno 1 del expediente.

[26] Cfr. Folios 236 a 238 del cuaderno 1 del expediente.

[27] Cfr. Folio 93 del cuaderno 1 del expediente

[29] Cfr. Folios 152 a 159 del cuaderno 1 del expediente

[30] Cr. Folios 130 a 137 del cuaderno 1 del expediente.

[31] Cfr. Folios 378 a 414 del cuaderno 5 del expediente. Prueba trasladada.

[32] Cfr. Folio 380 del cuaderno 5 del expediente. Prueba trasladada.

[33] Cfr. Folio 414 del cuaderno 5 del expediente. Prueba trasladada.

[34] Cfr. Folios 60 a 63 del cuaderno 1 del expediente. Prueba trasladada.

[35] “Por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.”

[36] Cfr. Folio 62 del cuaderno 1 del expediente. Prueba trasladada.

[37] Cfr. Folios 117 a 120 del cuaderno 1 del expediente. Prueba trasladada.

[38] Cfr. Folios 65 a 66 del cuaderno 1 del expediente. Prueba trasladada.

[39] Cfr. Folio 279 del cuaderno 1 del expediente.

[40] Cfr. Folios 913 a 955 del cuaderno 5 del expediente. Prueba trasladada.

[41] Cfr. Folio 955 del cuaderno 5 del expediente. Prueba trasladada.

[42] Trámite que fue suspendido de acuerdo con el informe presentado por el MADS.

[43] Identificados a folios 1 del cuaderno 1, 1 del cuaderno 2, 16 a 21 del cuaderno 3 y 16 a 17 del cuaderno 3 del expediente.

[44] Refiriéndose a la acción de tutela perteneciente al expediente T-7.041.100, cuya nulidad se decretó mediante auto 393 de 17 de julio de 2019, de la Sala Plena de esta Corporación.

[45] Sentencia del 19 de diciembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoría Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros.

[46] Si bien dicho trámite fue suspendido según informó el MADS, lo cierto es que se reinició en cumplimiento de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, a la que se hará referencia más adelante.

[47] Cfr. Sentencias T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[48] Cfr. Sentencia T-290 de 2018.

[49] Sentencia T-423 de 2017. También pueden consultarse los fallos T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[50] Cfr. Sentencias T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[51] Cfr. Sentencia SU-040 de 2007.

[52] Sentencia T-685 de 2010, reiterado en la sentencia T-039 de 2019.

[53] Reiterada en sentencia T-532 de 2012.

[55] Sentencia T-030 de 2017.

[56] Sentencias T-423 y T-030 de 2017. Así mismo, en sentencia T-448 de 2004 se relacionaron como hipótesis del daño consumado, la siguientes: "(i) cuando el actor fallece y es obvio que desaparecen los fundamentos fácticos que motivaron la solicitud de amparo[56], (ii) cuando se ha cumplido el término de la sanción impuesta por medio de un acto administrativo a pesar de que se pueda establecer de manera posterior que dicho acto fue expedido con violación al debido proceso[56], o (iii) en una hipótesis similar, cuando se ha cumplido el término de la sanción disciplinaria, y por tanto, no tendría mayor objeto un pronunciamiento sobre la afectación de los derechos fundamentales originados con la actuación investigativa y sancionadora de la Procuraduría[56]".

[57] Cfr, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-481 de 2016, T-625 de 2017 y T-401 de 2018.

[58] Revisada la página web del Ministerio, el proyecto de resolución publicado no se registra como un acto administrativo expedido y publicado.

[59] Sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, exp. No. 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP).

[60] El artículo 4.º, enlista algunos de los derechos o intereses colectivos susceptibles de protección por vía de la acción popular, así: (i) el ambiente sano; (ii) la moralidad administrativa; (iii) el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como "la conservación de las especies animales y vegetales, la protección

de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”[60]; (iv) el espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; (v) la defensa del patrimonio público; (vi) la defensa del patrimonio cultural de la Nación; (vii) la seguridad y salubridad públicas; (viii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; (ix) la libre competencia económica; (x) el acceso a los servicios públicos y su prestación sea eficiente y oportuna; (xi) la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; (xii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; (xiii) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y (xiv) los derechos de los consumidores y usuarios. Lo anterior, sin perjuicio de que existan otros definidos como tales en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales celebrados por el Estado colombiano.

[61] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 2.º.

[62] Ib.

[63] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 9.º.

[64] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 10.

[65] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 11.

[66] Cfr. Sentencia T-196 de 2019.

[67] Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de enero de 2011, rad. 2005-00357-01 (AP); reiterada en la sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2018, rad. 2007-00191-01(AP) SU.

[68] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 25.

[69] Artículo 27, Ley 472 de 1998.

[70] Ver sentencia T-596 de 2017. Por su parte, el Consejo de Estado en la sentencia del 13 de febrero de 2018, rad. 2002-02704-01 (AP) SU, sostuvo que son características esenciales de la acción popular: "(i) es una manifestación del derecho de acción, al permitirle a los interesados reclamar ante el juez la protección de los derechos e intereses colectivos; (ii) es un dispositivo judicial principal y autónomo, es decir, que su trámite no depende del ejercicio de otras herramientas judiciales -a diferencia del recurso de amparo-; (iii) es preventivo, toda vez que no exige el acaecimiento de un daño sino que procede frente a la amenaza de un derecho colectivo, para evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro; (iv) es eventualmente restitutivo, porque en caso de que sea posible, se ordena que las cosas vuelvan al estado anterior; (v) es actual, ya que no opera si ha cesado la afectación o amenaza; (vi) debe ser real, cierto y concreto, lo que quiere decir que no está dirigido a contener daños hipotéticos, sino que la situación fáctica debe permitir percibir la magnitud del daño; y (vii) es excepcionalmente indemnizatorio, ya que en los eventos en que se prueba el daño al derecho o interés colectivo, el juez popular puede ordenar el pago de los perjuicios 'en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado'". Cfr. Sentencia T-196 de 2019.

[71] Cfr. Sentencia T-196 de 2019. Al respecto también se pueden consultar las sentencias T-390 de 2018; SU-649, T-592, T-596, T-592 y T-428 de 2017; T-306 y T-080 de 2015; y T-362 de 2014.

[72] Cfr. Sentencias T-196 de 2019, T-390 de 2018; SU-649, T-592, T-596, T-592 y T-428 de 2017; T-306 y T-080 de 2015; y T-362 de 2014.

[73] "Por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia."

[74] El deber de conservación in situ a cargo del Estado está plasmado en el artículo 8.º del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), del cual es parte Colombia, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, cuya vigencia entró en vigor para el país el 26 de febrero de 1995.

[75] Cfr. Sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, exp. No. 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP).

[77] Ib.

[78] Cfr. Cd. Allegado por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá.

[79] Según la constancia expedida por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá.