

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA  
SALA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA  
MAGISTRADA PONENTE  
MERY ESMERALDA AGÓN AMADO

BUCARAMANGA, TRES (03) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)  
(PROYECTO DISCUTIDO Y APROBADO EN SALA EXTRAORDINARIA DE LA FECHA)

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA -ACUMULADO-  
RADICADO: 68432-31-89-001-2019-00041-03 INTERNO: 0814/2019  
ACCIONANTE: MARÍA CAROLINA GONZÁLEZ MALAVER  
ACCIONADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
PROCEDE: JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA

RADICADO: 68001-31-87-003-2019-00039-02 N.I. 20152  
ACCIONANTE: JOSÉ FERNANDO GUTIÉRREZ GALVIS  
ACCIONADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
PROCEDE: JUZGADO TERCERO DE EJECUCIÓN DE PENAS DE BUCARAMANGA

### LA ACUMULACIÓN DE ACCIONES DE TUTELA

En auto del 30 de agosto de 2019 se acumularon las acciones de tutela de las siguientes radicaciones: 68432-31-89-001-2019-00041-03 y 6800-13-187-03-2019-00039.

La decisión se fundamentó en el artículo 148 del CGP que permite, de oficio o a petición de parte, acumular dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que se tramiten por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda. b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos. c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.

En este caso es procedente la acumulación en razón a que en ambas acciones se pide el amparo de los derechos fundamentales [varios, pero en común el derecho de participación en el procedimiento de delimitación del sistema paramuno], que se consideran vulnerados a partir de varias acciones y omisiones de la accionada, MADS, siendo relevante la siguiente: En el proceso de

limitación del Páramo Almorzadero el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE vulneró su derecho de participación.

Derecho de participación cuyos contornos estableció la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017, en la que se resaltó que “la participación de la sociedad en materia ambiental es un elemento central para la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Ahora bien, la participación en la gestión ambiental también trae beneficios prácticos a la planeación y evaluación en las políticas de la materia, a saber : i) aumenta el entendimiento de los eventuales impactos ambientales; ii) especifica las alternativas para mitigar las consecuencias negativas de la administración de los recursos naturales; iii) identifica los conflictos sociales y las soluciones a los mismos; iv) reconoce la necesidad de compensar a las comunidades afectadas con la medida de gestión, y establece la manera de realizarlo; v) señala las prioridades de la comunidad y abre espacios de diálogo para implementar un desarrollo sostenible; vi) facilita una gestión ambiental transparente; y vii) genera consensos sobre el manejo de los recursos naturales.”

## **I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Resolver los recursos de impugnación interpuestos por las partes accionantes contra las sentencias de tutela emitidas (i) por el señor JUEZ PROMISCOU DEL CIRCUITO DE MÁLAGA el 19 de julio de 2019, y (ii) por el señor JUEZ TERCERO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BUCARAMANGA el 01 de agosto de 2019

A la acción de tutela 2019-00041-03 se vincularon las siguientes personas:

1. La Corporación Autónoma de Santander –CAS–
2. DANE.
3. Los alcaldes de los municipios del Cerrito, Concepción, Carcasí, Guaca, Chitagá.
4. A los Gobernadores de los Departamentos de Santander y Norte de Santander.
5. Al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios.

A la acción de tutela 2019-00039-02 se vincularon las siguientes personas:

1. CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA –CDMB–.
2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER –CAS–.

3. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR –.
4. Los alcaldes de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, Santa Bárbara, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel y Tona en el Departamento de Santander.
5. Los alcaldes de los Municipios de Labateca, Chitagá y Silos en el Departamento de Norte de Santander.
6. Al Representante de la Comunidad Indígena UWA y de todas aquellas que habiten en el Páramo Almorzadero.
7. Director del Instituto Alexander Von Humboldt.
8. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ).
9. Defensoría Delegada para Asuntos Ambientales.

## **II. ACCIÓN DE TUTELA 68432-31-89-001-2019-00041-03**

### **1. PETICIÓN DE TUTELA**

La señora MARÍA CAROLINA GONZÁLEZ MALAVER, en calidad de representante legal de la Asociación de Mujeres Campesinas y Artesanas del Cerrito – en adelante (ASOMUARCE) –, interpuso acción de tutela en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, por la [alegada] vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la propiedad, a la alimentación y a la toma de decisiones ambientales.

Como hechos fundamento de su acción expuso:

En el año 2005 nació ASOMUARCE como respuesta a la necesidad de organización de la mujer campesina para la superación de iniquidades, para el desarrollo productivo, como expresión social en defensa del Páramo el Almorzadero y para la protección del territorio; y desde entonces han participado en diferentes eventos en pro del medio ambiente.

La organización ha desarrollado varios proyectos, con los cuales ha participado en eventos relacionados con la protección del medio ambiente y en plataformas que se han venido organizando para la defensa del territorio y en especial del páramo.

El 31/01/2018 el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, profirió la Resolución 152 de 2018, por medio de la cual delimitó el Páramo Almorzadero, y para la expedición de esta realizó estudios a través de una metodología que no permitió la participación de las mujeres Cerritanas.

Argumentó que en varias oportunidades han solicitado información acerca de: El procedimiento de participación de la comunidad en la delimitación del Páramo Almorzadero; de los estudios previos realizados para la delimitación del páramo; y de la resolución a través de la cual se delimitó y los respectivos soportes; y las respuestas han sido limitadas.

Consideró que la delimitación del páramo no fue debidamente sometida a consulta de toda la comunidad, incluyendo la de su asociación, por lo que dejó a las mujeres que la integran sin representación en ese proceso. Dicha decisión no tuvo en cuenta las necesidades, condiciones de vida en su dimensión individual ni colectiva de ASOMUARCE, pues cuando fueron informadas de la delimitación ya no podían hacer nada.

La expedición de la resolución que delimita el Páramo Almorzadero vulneró sus derechos fundamentales, pues al no ser tenidas en cuenta, se derivó una situación de zozobra, ya que las tierras que ancestralmente fueron ocupadas y utilizadas para el cultivo de las mujeres que conforman la asociación y de sus familias, fueron jurídicamente arrebatadas.

Pidió en concreto:

- (i) La protección de sus derechos fundamentales.
- (ii) Dejar sin efectos la Resolución 152 de 2018 por medio de la cual delimitó el Páramo Almorzadero, ubicado en el departamento de Santander y Norte de Santander.
- (iii) Ordenar al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE que en caso de realizar un nuevo proceso de delimitación, se garantice la participación de las mujeres del Municipio de Cerrito, de acuerdo a los términos establecidos en la Sentencia T-361 de 2017.
- (iv) “Aplicar a esta decisión los efectos *inter comunis* con el fin de proteger los derechos de todas aquellas personas que se encuentren bajo la misma situación de hecho y derecho.”

## 2. PRONUNCIAMIENTO DE LA ACCIONADA Y VINCULADOS

2.1. El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE– manifestó no tener relación alguna con los hechos del amparo invocado, debido a que la aparente vulneración del derecho de participación ambiental que alega la organización accionante, fue el resultado de lo dispuesto en la resolución N<sup>o</sup> 152 de 2018, actuación en la que no tiene ámbito de aplicación, pues la expedición de ese acto administrativo le compete directa y exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Precisó que el proceso de delimitación debe ser realizado con base en la cartografía generada por el INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT, y en los estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales elaborados por las CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – CAR –.

Afirmó ser una entidad esencialmente técnica y especializada, que se encarga de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis, difusión de información estadística estratégica del país, que sirve como insumo para la toma de decisiones en el nivel público y privado; que adoptan otras entidades y organismos dentro del ámbito de sus competencias.

Debido a lo relatado, pidió ser desvinculado de la acción por no existir vulneración de derechos fundamentales de la organización accionante por parte su entidad.

**2.2. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER –CAS–** manifestó que la presente acción de tutela no está llamada a prosperar, pues las argumentaciones consignadas en el escrito de tutela son solo apreciaciones subjetivas de la parte accionante.

Afirmó que no vulneró los derechos fundamentales de la accionante, pues no fue la autoridad que expidió la Resolución N<sup>o</sup> 152 de 2018 por medio de la cual delimitó el Páramo Almorzadero, ubicado en el departamento de Santander y Norte de Santander.

Dijo que la actuación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estuvo dirigida a la protección del medio ambiente y a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Concluyó que el presente asunto no cumple con el requisito de subsidiariedad en razón a que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para demandar el acto administrativo que ataca a través de la tutela; este medio es la acción de nulidad en la que, al inicio, podrá solicitar como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo objeto de tutela.

**2.3. El MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, con fundamento en que la accionante no demostró cumplir con los requisitos exigidos jurisprudencialmente para su procedencia, en concreto no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que cause la emisión de la Resolución 152 de 2018 “Por medio de la cual se delimita el Páramo Almorzadero y se adoptan otras determinaciones”.

Argumentó que el acto administrativo objeto de ataque a través de la acción de tutela, (i) es de carácter general, impersonal y abstracto; y (ii) se expidió conforme la facultad discrecional establecida en el numeral 16 del art. 2 del decreto 3570 de 2011, como es la de “expedir los actos administrativos para la delimitación de páramos” y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, y con base

en el principio general ambiental establecido en el numeral 4 del artículo 1 de la ley 99 de 1993.

Afirmó que la expedición de la resolución no ha generado vulneración alguna a los derechos fundamentales, porque los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la información y a la participación ciudadana, se garantizaron en la gestión integral del páramo, que está relacionado directamente con la función ecológica de la propiedad y se estableció por el legislador en la Ley 1930 de 2018 y no en el acto administrativo por el cual se procedió a delimitar el área del páramo.

No aceptó los fundamentos de hecho de la acción de tutela, concretamente afirmó que la etapa en la que debe agotarse el procedimiento consultivo es en la de gestión integral del páramo, es decir, en el plan de manejo ambiental, de zonificación y régimen de usos, mas no en lo que tiene que ver con la expedición del acto administrativo de delimitación.

Informó que en armonía con la expedición del acto que delimitó el páramo, realizaron acciones orientadas a construir una nueva economía para los habitantes de la zona, fundamentada en alternativas productivas sostenibles y ambientalmente distintas a las que fueron prohibidas, por lo que a su vez se expidió resolución 886 de 2018, la cual contiene varias iniciativas presentadas por las comunidades en las áreas que fueron delimitadas [artículo 16 y 17 de la Ley 1930 de 2018].

Respecto a la socialización de proyectos normativos explicó que la publicación de los proyectos de resoluciones por los cuales se delimitan los complejos de páramos, tienen su marco normativo en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de proyectos específicos de regulación.

En el artículo 2.1.2.1.23 de Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 se estableció que los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deberán ser publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos. Y el Ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017 reglamentó el plazo de los proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República. Lo anterior con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de los mencionados actos administrativos.

Pidió negar la acción de tutela por improcedente: (i) En primer lugar, porque no se cumple con el requisito de subsidiariedad, en razón a que la accionante cuenta con recursos para la defensa de los derechos fundamentales cuyo amparo pide en esta acción constitucional. (ii) En segundo lugar, porque no se cumple el requisito de inmediatez, pues el acto administrativo atacado data del año 2018 y la acción de tutela se instauró este año, término que no es proporcional.

Respecto de la participación de la ciudadanía en la decisión de delimitar el páramo, informó:

Que el proyecto de resolución de delimitación del páramo se publicó en la página web del ministerio:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pone a disposición la consulta pública “Por medio de la cual se delimita el Páramo Almorzadero y se adoptan otras determinaciones”

Los comentarios se recibirían desde el día 02 de junio de 2017 hasta el día 17 de junio de 2017 al correo: [morjuela@minambiente.gov.co](mailto:morjuela@minambiente.gov.co)

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible atendió el llamado de las comunidades para la delimitación del páramo, así:

- El día 10 de julio de 2017, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió en su despacho a diferentes líderes de las comunidades asentadas al interior del páramo Almorzadero, en la cual participaron, además, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), Fedepapa, entre otros. En esta reunión el Ministro acompañado de su equipo asesor escuchó cada una de las inquietudes y preocupaciones de la comunidad, resolviendo cada una de ellas. - El día 12 de agosto de 2017, en el municipio de Pamplona (Norte de Santander), se atendió audiencia convocada por las comunidades del páramo Almorzadero absolviéndose las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Dentro de los compromisos pactados se definió la conformación de una mesa técnica a realizar el día 23 de agosto de 2017 en el municipio de Cerrito (Santander), la cual tenía como finalidad, conocer y resolver las dudas e inquietudes que tenían las comunidades. En esta misma audiencia pública realizada en el municipio de Pamplona el día 13 de agosto, se acordó una reunión el día 17 de agosto también en el municipio de Pamplona, para tratar el tema de los créditos con el Banco Agrario. - El día 13 de agosto de 2017, en el municipio de Málaga (Santander), se atendió audiencia convocada por las comunidades del páramo Almorzadero absolviéndose las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Dentro de los compromisos pactados se reiteró la conformación de una mesa técnica a realizar el día 23 de agosto de 2017 en el municipio de Cerrito (Santander). En esta misma audiencia pública realizada en el municipio de Málaga el día 14 de agosto, se acordó una reunión el día 25 de agosto también en el municipio de Málaga, para tratar el tema de los créditos con el Banco Agrario. - En virtud de tales compromisos, el día 17 en el municipio de Pamplona y el día 25 de agosto de 2017 en el municipio de Málaga, se llevaron a cabo reuniones en las cuales participaron representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un representante del Banco Agrario y diferentes alcaldes y líderes de la región; en estas reuniones se absolvieron las diferentes inquietudes que tenían tanto alcaldes como la comunidad respecto a los créditos que otorga este banco. - Los días 22 y 23 de agosto de 2017, en los municipios de Pamplona y de Cerrito respectivamente, se desarrolló un evento donde se atendieron dudas y solicitudes de las comunidades respecto a la delimitación del páramo Almorzadero, donde se expresaron entre otras cosas los siguientes planteamientos: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible garantizará a través de los lineamientos de zonificación y reconversión una mayor participación de las comunidades en lo relacionado con delimitación de los páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible velará por el ajuste a la ley de páramos desde una perspectiva de derechos, incluyente y participativa. Ante las inquietudes de los

habitantes del páramo Almorzadero, quienes manifestaron su preocupación por un posible desplazamiento ocasionado por los procesos de delimitación, el Ministerio y las autoridades ambientales fueron claros al asegurar que “no es nuestra intención desplazar a nadie, al contrario, debemos pasar en el país del conflicto a la colaboración”. - El día 26 de agosto de 2017, en el municipio de Guaca se llevó a cabo reunión en la cual participaron comunidades campesinas y el Concejo Municipal de dicho municipio, en la cual funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encargaron de explicar la medida y las implicaciones de la delimitación del páramo, así como resolver las inquietudes que surgieron por parte de los participantes de la reunión. - Finalmente, el día 27 de octubre de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, participó en el municipio de Cerrito en sesión descentralizada de la Asamblea Departamental de Santander, en la cual expuso aspectos puntuales del proceso de delimitación del páramo Almorzadero.

Argumentó que la Sentencia T-361 de 2017 no es precedente para este caso, porque los casos no guardan analogía, a partir de los siguientes hechos -que el Tribunal resume en el siguiente cuadro-:

PÁRAMO DE SANTURBAN	PÁRAMO ALMORZADERO
El proyecto normativo no fue publicado en la página WEB del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Omisión que constituyó un desconocimiento del derecho de participación de la ciudadanía.	El proyecto de acto administrativo de delimitación del páramo sí fue publicado en la página WEB del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantizando la socialización del proyecto “oportunidad en la que los actores formularon comentarios, que posteriormente fueron analizados; lo anterior, encuentra sustento en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015”.
La delimitación del páramo se hizo en el marco del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.	La delimitación del páramo se hizo en bajo la égida del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.
En el caso del páramo de Santurbán no se atendieron los derechos de petición que se elevaron en relación con su delimitación.	En este caso se atendieron todas las solicitudes elevadas por la comunidad, relacionadas con la delimitación del páramo.
En este caso se pidió el amparo constitucional para los derechos al debido proceso, de la participación, de la igualdad, de petición de información, de salud, de consumo al gua potable y de vida digna por la conexidad que existe con el ambiente sano y el derecho de participación.	En este caso se pide la tutela para los derechos al debido proceso y a la participación en la delimitación del páramo.

**2.4.** La ALCALDÍA DE CONCEPCIÓN manifestó que tanto los hechos y pretensiones van dirigidas al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE por ser la encargada de realizar la delimitación de los páramos, por tanto, es la entidad legitimada para resolver la problemática planteada en la acción de tutela, por lo que solicita la desvinculación.

Informó que en el municipio de Concepción se encuentran las siguientes asociaciones:



- (i) ASOCIACIÓN DE MUJERES ARTESANAS DE CONCEPCIÓN – ASMUARCON, quienes extraen la materia prima de las ovejas que se encuentran en la vereda Carabobo del Municipio de Concepción que hace parte del Páramo Almorzadero.
- (ii) ASOCIACIÓN PAPEROS DE CONCEPCIÓN SANTANDER-ASOPACOSAN.

Asociaciones estas que, junto con la comunidad campesina en general, han manifestado su estado de preocupación y han participado activamente de todas las reuniones con las partes interesadas en la protección del Páramo Almorzadero y la solución de esta problemática.

### **3. EL FALLO DE TUTELA**

El 19 de julio de 2019 el señor JUEZ PROMISCO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA negó la tutela por improcedente. Las razones de esta decisión se resumen así: En este caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues la accionante cuenta con la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para pedir la invalidación de la Resolución 152 de 2018 “Por medio de la cual se delimita el Páramo Almorzadero y se adoptan otras determinaciones”. Y, además, no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que ameritara de manera transitoria la procedencia de la acción de tutela.

### **4. LA IMPUGNACIÓN**

La accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia. Los motivos de su disconformidad se resumen por el Tribunal así:

El a quo no tuvo en cuenta que uno de los derechos alegados como vulnerado es el de la participación de la mujer en la toma de decisiones ambientales.

El a quo desconoció que no se convocó a las mujeres para que participaran en el proceso de delimitación del Páramo el Almorzadero, omisión que es la vulneradora de los derechos fundamentales para los que se pide amparo constitucional.

El a quo omitió aplicar el precedente de la Sentencia T-361 de 2017 en el que se establece que la acción de nulidad no es apta para resolver un asunto de vulneración de derechos fundamentales, puesto que por su naturaleza se limita a verificar la congruencia entre el mandato de la administración con la ley, y no a garantizar derechos fundamentales como la participación ambiental en relación con la delimitación de los páramos.

Por otro lado, reiteró que la aplicación de esta resolución puede causar perjuicios para las mujeres de su comunidad, pues al no ser tenidas en cuenta para

delimitar el páramo, se ocasionó una situación de extrema zozobra, ya que las tierras ocupadas por ellas y sus ancestros han sido arrebatadas sin consulta alguna.

Concluyó que no había lugar a agotar los medios de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que la acción de tutela pudiera interponerse como amparo definitivo, mucho menos acreditar un perjuicio irremediable para que la misma fuera procedente de manera transitoria.

### **III. ACCIÓN DE TUTELA 6800-13-187-03-2019-0039-02**

#### **1. PETICIÓN DE TUTELA**

El señor JOSÉ FERNANDO GUTIÉRREZ GALVIS en calidad del PERSONERO MUNICIPAL DE CARCASÍ, quien actúa en representación de los intereses y derechos fundamentales de todos los ciudadanos del municipio de Carcasí y los demás que puedan resultar beneficiados, interpuso acción de tutela en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- MADS-, la CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - CDMB -, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS - y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL - CORPONOR -.

Como hechos fundamento de su acción expuso:

El MADS delimitó el Páramo Almorzadero mediante Resolución No. 152 del 31 de enero de 2018, sin tener en cuenta a las entidades territoriales, a pesar de que en el artículo 13 de la resolución se establece que:

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, debe comunicar la presente resolución a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), a las gobernaciones de los departamentos de Santander y Norte de Santander, a los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Toná en el departamento de Santander, y Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Defensa, al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y al Departamento de la Prosperidad Social para su conocimiento y fines pertinentes.

Acto de comunicación que no se realizó.

La zona de delimitación comprende las comunidades indígenas UWA con quienes no se cumplió el trámite constitucional, pues no fueron incluidos en su totalidad para la socialización del proceso de delimitación, debido a que las reuniones fueron adelantadas en puntos aislados a los territorios periféricos donde ellos habitan, y por el contrario el MADS pretendió suplir dicha omisión con la asistencia del vicepresidente del ASOUWA.

El MADS no garantizó en su totalidad el derecho de participación ambiental, por lo siguiente:

- (i) No asistió a todos los 17 municipios donde están las zonas de influencia, solo asistió a 5.
- (ii) La población de CARCASI jamás recibió socialización del proyecto de delimitación, y tampoco se explicaron efectos y consecuencias.
- (iii) Las reuniones fueron sectorizadas y centralizadas sin tener en cuenta la difícil configuración geográfica de la zona y los diferentes problemas de accesibilidad y movilidad.
- (iv) No se explicaron las medidas alternativas en caso de que hubiese prohibición de actividades agropecuarias.
- (v) No hubo acceso a la información pública, pues no se explicaron los procesos administrativos que se estaban adelantando y tampoco fueron socializados.
- (vi) Las fases del procedimiento participativo fueron ignoradas, al no realizarse convocatorias públicas y abiertas en los municipios de influencia.
- (vii) No se realizaron audiencias para conocer el documento previo antes de su expedición.
- (ix) No permitió la elección de algún representante del municipio de Carcasí para que controvertiera la determinación a adoptar.
- (x) No se respetaron los aportes realizados por el público, pues las opiniones no fueron evaluadas, valoradas, analizadas y consideradas en el momento oportuno.

El 13/08/2017 se realizó la socialización en el municipio de Málaga, reunión a la cual asistió el accionante y observó las siguientes inconsistencias:

- (i) No le fue concedido el uso de la palabra a pesar de haberla solicitado.
- (ii) El tiempo de participación fue limitado, debido a que inicio la socialización 2 horas después de encontrarse programada.

(iii) las solicitudes de los campesinos no fueron tenidas en cuenta, y fueron resueltas de forma insuficiente en las reuniones celebradas los días 22 y 23 de agosto de 2017.

El MADS, con posterioridad a la delimitación del páramo, expidió la Resolución No. 886 del 18/05/2018 en la que estableció directrices para poner en marcha los programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias.

Afirmó que para tener conocimiento de los actos proferidos por el MADS presentó varias peticiones, que no fueron contestadas y debió interponer acción de tutela y su consecuente desacato; siendo esta la única forma en la que obtuvo la información requerida.

Sobre la delimitación del páramo, concluyó lo siguiente:

**Uno**, pone en riesgo el proyecto de vida de las familias que viven en el Páramo, al no tener claro la dirección de su proyecto de vida por el desconocimiento del proceso de delimitación, además que dicha actuación limitó el uso de la propiedad sin que se haya compensado o brindado mecanismos alternativos.

**Dos**, ocasiona un perjuicio irremediable a la permanencia de las comunidades campesinas de la zona, pues todos los municipios rurales que están dentro de la zona de delimitación dependen de las actividades agropecuarias, y su delimitación resquebraja la forma de vida de la población y su subsistencia.

**Tres**, es un acto de violación estructural por parte del Estado, y produce marginalidad, inequidad y pobreza, al no evidenciarse garantías para la población campesina, quienes tendrán que verse forzosamente desplazados de su hábitat.

Pidió en concreto: Dejar sin efectos la Resolución 152 del 31 de enero de 2018 por medio de la cual el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE delimitó el Páramo Almorzadero.

## **2. PRONUNCIAMIENTO DE LA ACCIONADA Y DE LOS VINCULADOS**

2.1. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – CDMB – manifestó que la acción de tutela no es procedente para este tipo de peticiones, pues en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional se ha establecido que no es el mecanismo idóneo para controvertir el acto administrativo.

Para el asunto de estudio la acción de tutela no procede como mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para su invalidez se han previsto otros mecanismos judiciales, y solo procedería de

manera transitoria, en caso de que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la delimitación del Páramo Almorzadero tiene estudios y aspectos realizados para fundamentar el acto administrativo por parte del MADS, y esta es la entidad competente para realizar tal acto jurídico que tiene como finalidad la protección jurídica del medio ambiente, que es una necesidad universalmente reconocida.

**2.2.** La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER – CAR –afirmó que a partir del escrito de tutela se establece que el accionante sí ha podido participar en el proceso de delimitación del páramo, pues manifestó haber interpuesto derechos de peticiones y que incluso acudió a la acción de tutela para obtener respuesta.

El inconformismo del accionante radica en que la delimitación del Páramo Almorzadero prohíbe actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables y la construcción de refinerías e hidrocarburos; pero, considera, que estas razones para presentar la acción de tutela, pues la delimitación se realizó para proteger el medio ambiente.

Consideró que no ha vulnerado los derechos fundamentales para los que se pide amparo, y que ninguna autoridad los ha vulnerado, pues no se observa de qué manera puede vulnerarse el derecho al trabajo, al mínimo vital, a la propiedad y a la alimentación, con el acto de protección al páramo, que es su delimitación.

Finalmente, solicitó su desvinculación de este trámite.

**2.3.** La CORPORACIÓN autónoma REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR – indicó que su participación en la delimitación del Páramo Almorzadero fue dentro del marco de un convenio interadministrativo entre el Instituto Alexander Von Humboldt y el Fondo Nacional de Adaptación y por remisión del MADS de los estudios que elaboró la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA.

Informó que ha realizado una metodología a nivel predial, con el fin de establecer de manera participativa la zonificación y el régimen de uso del páramo, la cual fue aplicada para el Páramo – jurisdicciones de Santurbán – Berlín y que será aplicada en el proceso que demanda la delimitación del Páramo Almorzadero.

Finalmente, solicitó su desvinculación de este trámite.

**2.4.** El MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE afirmó que tiene la competencia para delimitar el páramo conforme lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el numeral 16 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011. Competencia que entraña una facultad discrecional.

La delimitación del Páramo se realizó con base en el área de referencia generada por el Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, como también en atención a estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental y regional; razón por la que, dijo, no ha vulnerado derechos fundamentales para los cuales se pide amparo, pues los mismos se han garantizado en la gestión integral del páramo, que está relacionado directamente con la función ecológica de la propiedad y se estableció por el legislador en la Ley 1930 de 2018 y no en el acto administrativo por el cual se procedió a delimitar el área del páramo.

En lo que hace relación a la socialización de los proyectos normativos explicó que la publicación de los proyectos de resoluciones por los cuales se delimitan los complejos de páramos tiene su marco normativo en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de decretos y resoluciones, la cual rige para la expedición de proyectos específicos de regulación. Que en el artículo 2.1.2.1.23 del citado Decreto se estableció que los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deberán ser publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos.

En ese orden, es que el Ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017 reglamentó el plazo de los proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República. Lo anterior con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de los mencionados actos administrativos.

Finalmente, indicó que la delimitación del Páramo Almorzadero fue publicada en la página web del MASD por el término de los 15 días hábiles establecidos en la Resolución 1046 de 2017, esto fue: desde el 02/06/2017 hasta el 17/06/2017, garantizando con ello la socialización del proyecto, y oportunidad en la que los actores tenían el espacio para participar, entendiéndose garantizado el derecho a la publicidad.

Precisó, con fundamento en pronunciamientos de la Corte Constitucional, que una Ley es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales porque “altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios.”

Lo anterior para manifestar que la Resolución No. 152 de 2018 que delimitó el Páramo Almorzadero no altera el estatus de la persona o de la comunidad, dado que la misma, en cuanto a las prohibiciones contenidas en su artículo 5, reitera las normas contenidas en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 173 de 2015, el cual señaló que “en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”.

Quiere lo anterior decir, que la Ley en comento no impone restricciones o gravámenes adicionales, más allá de los ya establecidos en el marco normativo ambiental; además que la resolución de delimitación no constituye una afectación directa, específica y particular de los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes del país, pues el acto administrativo no implica una regulación total de las actividades a desarrollarse en el Páramo, sino que únicamente sienta las bases de una gestión integral.

En concordancia con lo expuesto, dijo que sí atendió las solicitudes de la comunidad y relacionó las diferentes reuniones que tuvo con esta. [Sobre las mismas existe un resumen líneas arriba.]

Argumentó que al Páramo Almorzadero le es aplicable el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 1930 de 2018, el cual estableció que:

**“ARTÍCULO 4. Delimitación de páramos. (...)**

**PARÁGRAFO 2. Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación.** En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Con lo anterior se ponderó la conservación del ecosistema de los páramos y los intereses comunitarios y la preservación de valores culturales de los habitantes tradicionales del ecosistema paramuno; en consecuencia, las realidades sociales de los habitantes tradicionales del páramo no pueden ser ajenas al goce del derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En ese orden de ideas, el Ministerio indicó que el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto estará sujeto a un proceso de reconversión y sustitución que permita la transición gradual hacia la aplicación de la prohibición, que, aunque son procesos diferentes, son complementarios.

Finalmente (i) se opuso a la prosperidad de la pretensión de la acción de tutela, pues suspender la resolución de delimitación del páramo, ocasionaría el desmedro del ecosistema y desarrollo sostenible, como también daños ambientales en el ecosistema que pueden ser prevenidos en la aplicación de la normativa, y (ii) solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela por ausencia del requisito de subsidiariedad, por no ser esta vía el mecanismo idóneo, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**2.5.** La ALCALDÍA MUNICIPAL DE TONA manifestó que es cierto que en el proceso de delimitación del páramo no se garantizaron las condiciones para que

los distintos actores intervinieran en igualdad de oportunidades, como lo es el caso del municipio de Tona, que nunca fue convocado para asistir a las audiencias programadas por el MADS, cuando sí debido incluirse en las reuniones por pertenecer a uno de los 17 municipios que tiene jurisdicción sobre el área del Páramo.

El desarrollo del procedimiento debió ser previo, amplio, deliberativo, consiente, responsable y eficaz para ser abordado una perspectiva local y no contó con la apertura de los verdaderos espacios de dialogo efectivo y significativo con la población afectada, y no con la sola socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado.

Solicitó la prosperidad de la acción de tutela.

**2.6.** La ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA contestó la acción de tutela, solicitó se concediera pues sí existió vulneración de derechos por parte del MADS al no hacerlos parte de la información mínima correspondiente a la delimitación del Páramo Almorzadero.

**2.7.** La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER – CAR –reiteró los argumentos expuestos en anterior contestación.

**2.8.** La CORPORACIÓN autónoma REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR – reiteró los argumentos expuestos en anterior contestación.

**2.9.** La ALCALDÍA DE CONCEPCIÓN manifestó que tanto los hechos y pretensiones van dirigidas al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE por ser la encargada de realizar la delimitación de los Páramos.

Afirmó que el Municipio de Concepción estaría afectado con la delimitación del Páramo, teniendo en cuenta que gran parte del Páramo Almorzadero se encuentra en el municipio.

Informó que el municipio ha estado en constante reuniones con la comunidad paramera, en las cuales han manifestado la preocupación frente a la delimitación del páramo; como tal su competencia sería única y exclusivamente como protector y garante de la economía, los derechos de los campesinos de la Vereda de Carabobo y las sanas prácticas agrícolas con el apoyo del gobierno nacional.

Dijo que el 13 de julio de 2019 el Ministro de Medio Ambiente realizó mesa de trabajo para la socialización de la delimitación del páramo, en donde fueron vinculadas las comunidades parameras y corporaciones ambientales interesadas en esta problemática social, ambiental y económica.

**2.10.** El INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT expuso que es el Ministerio de Ambiente y



Desarrollo Sostenible la autoridad competente para adelantar la delimitación de las áreas de los páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto, la cual deberá ser con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

Manifestó no haber vulnerado ningún derecho fundamental alegado por el accionante, como tampoco tener la competencia para emitir la resolución que delimita el páramo, ni en el proceso de participación, socialización y demás que incoan los demandantes.

**2.11.** La ALCALDÍA DE PIEDECUESTA se pronunció en el presente asunto, en los siguientes términos: no estaba enterado que tenía área dentro del páramo almorzadero, el conocimiento lo tuvo con la notificación de la presente acción de tutela. Así mismo, dijo no tener conocimiento, pues no le ha sido notificada la resolución 152 de 2018 proferida por el MADS.

Debido a la información obtenida con la presente acción, se vio obligado a obtener información al respecto, por lo que consultó en la oficina Asesora de Planeación la delimitación en el Instituto Von Humboldt, quien indicó que el municipio tiene un área de 13.19 hectáreas dentro de la delimitación.

Reiteró que nunca ha sido notificado de la Resolución 152 de 2018 que delimitó el Páramo Almorzadero, por lo que solicitó acceder a las pretensiones del accionante.

**2.12.** La ALCALDÍA DE GUACA dijo que no podía pasarse por alto la enorme población que ha dedicado toda su vida a las actividades agro, por lo que no puede el Juez simplemente darle peso absoluto a la protección del agua y el ambiente, y de esa manera dejar sin empleo a cientos de humildes familias como en el caso bajo estudio.

Argumentó que la participación para la delimitación del páramo es un parámetro vinculante en la regulación de la gestión ambiental de esos ecosistemas, lo cual impide que la discrecionalidad de la administración se convierta en arbitrariedad; por tanto, solicitó que de no darse las reglas que desarrollan el derecho a la participación ciudadana, se imparta lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre la delimitación.

En cuanto a las pretensiones, solicitó la improcedencia de la acción de tutela, por no ser el mecanismo idóneo, además no se sirvió probar que se esté causando un perjuicio irremediable; pero esgrimió que es la regla general y que hay casos en los cuales la Corte Constitucional ha hecho excepciones, si se evidencia la vulneración a derechos fundamentales.

**2.13.** La ALCALDÍA DE MÁLAGA dijo que efectivamente la resolución 152 de 2018 delimitó el Páramo Almorzadero, la cual prohíbe actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables, así como la prohibición de

las actividades agropecuarias del sector, por medio de la sustitución y reconversión de estas.

En el municipio de llevaron a cabo reuniones el día 13 y 25 de agosto de 2017, en la cual se absolvieron las inquietudes que tenía la comunidad, y que, en caso de haberse violado algún derecho de participación ambiental de las comunidades, pues debe garantizársele.

**2.14.** La ALCALDÍA DE ENCISO acotó que la resolución atacada tiene la probabilidad de causar un perjuicio irremediable en los derechos de los actores, pues la resolución no tuvo participación de la comunidad, por lo que consideró que la acción de tutela instaurada sí es procedente, pues acudir a la vía administrativa no es el mecanismo idóneo en esta oportunidad, toda vez que el acto administrativo no contó con la debida participación, situación que vulnera derechos fundamentales.

**2.15.** La ALCALDÍA DE MOLAGAVITA pidió conceder el amparo de tutela a favor del accionante, en razón a la vulneración de derechos fundamentales.

**2.16.** La ALCALDÍA DE SAN MIGUEL manifestó que la decisión adoptada por la resolución que limitó el Páramo incide y trae repercusiones para el desarrollo municipal, en especial para la limitación en el uso del suelo de los propietarios de los fundos incluidos dentro de la zona limitada.

Solicitó la procedencia de la acción de tutela en nombre de la comunidad residente y propietaria de los predios vinculados a la delimitación del Páramo, a fin de que se restablezcan los derechos vulnerados, en especial en lo que tiene que ver con el desarrollo agrícola y ganadero, que, aunque en menor medida de explotación, sí resultan afectados considerablemente por la declaratoria contenida en el acto administrativo atacado.

**2.17.** La ALCALDÍA DE SAN JOSÉ DE MIRANDA coadyuvó la petición de tutela en todas sus partes y fundamentos jurídicos.

**2.18.** El Jefe de la Oficina Jurídica de la GOBERNACIÓN DE SANTANDER pidió se desvinculara al departamento en razón a que no son los competentes “para atender y responder por este tipo de situaciones que alega la Asociación accionante” ya que “la Nación en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la responsabilidad y la competencia para regular los ecosistemas de páramos y por tanto realizar la delimitación de los páramos con base en la referencia que genere el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt con base a los estudios elaborados por la autoridad ambiental regional. (...) [P]or ende debe tener[se] en cuenta todo lo relacionado con el proceso de participación ambiental y no a la autoridad departamental”.

**2.19.** La ALCALDÍA DE CONCEPCIÓN manifestó que tanto los hechos y pretensiones van dirigidas contra el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE por ser la encargada de realizar la delimitación de los Paramos, por tanto, es la entidad legitimada para resolver la problemática planteada en la acción de tutela, por lo que solicita la desvinculación.

Sin embargo, precisó que en el municipio de Concepción se cuenta también con las siguientes asociaciones:

- (i) ASOCIACIÓN DE MUJERES ARTESANAS DE CONCEPCIÓN - ASMUARCON quienes extraen la materia prima de las ovejas que se encuentran en la vereda Carabobo del Municipio de Concepción que hace parte también del Páramo Almorzadero.
- (ii) ASOCIACIÓN PAPEROS DE CONCEPCIÓN SANTANDER-ASOPACOSAN

Asociaciones estas que, junto con la comunidad campesina en general, han manifestado su estado de preocupación y han participado activamente de todas las reuniones con las partes interesadas en la protección del Páramo Almorzadero y la solución de esta problemática.

**2.20.** El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE - reiteró los mismos argumentos de la contestación inicial.

### **3. EL FALLO DE TUTELA**

El 01/08/2019 el señor JUEZ TERCERO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BUCARAMANGA negó la tutela por improcedente. Las razones de esta decisión se resumen así:

Contrario a lo manifestado por el accionante, se evidenció que el MASD previo a la expedición de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018, por medio de la cual se delimitó el Páramo Almorzadero, no vulneró el derecho a la participación ambiental de los habitantes de Carcasí y de las demás comunidades con asiento en el ecosistema delimitado, de lo anterior dan cuenta las reuniones llevadas a cabo los días 21 de febrero, 4 de marzo, 6 de abril, 10 de julio, 12, 13, 17, 22 y 25 de agosto de 2017, en las cuales se les garantizó el dialogo, y concretamente a los representantes de la Comunidad UWA al igual que a los municipios de CHITAGÁ, CUBARÁ, PAMPLONA, MÁLAGA, CERRITO Y GUACA.

Así mismo, la resolución de delimitación fue publicada en la página web del MASD entre el 2 y el 17 de junio de 2017 para que se presentaran los comentarios, opiniones a que hubiere lugar, por tanto, en ese entendido se garantizó la socialización del proyecto, sin que nadie efectuara ninguna manifestación al respecto.

Conforme a lo expuesto, consideró que no observa que la entidad accionada haya sido vulneradora de derechos fundamentales, pues no impuso barreras para que las comunidades tomaran parte del dialogo, por el contrario, garantizó en forma oportuna el proyecto de resolución que luego delimitó el Páramo.

Adicionalmente, no logró tenerse claridad de cuáles son las personas concretamente perjudicadas con la expedición de la Resolución 152 de 2018, pues únicamente se limitó a señalar en si a los habitantes de Carcasí.

El asunto de estudio debe ser debatido en otro escenario, en el que el accionante disponga de otro medio de defensa judicial en el que pueda acudir a la defensa de los derechos que considera han sido vulnerados; tanto así, que si considera que se incurrieron en irregularidades en los trámites previos a la expedición de la resolución, debe acudir a la vía administrativa para demandar el acto administrativo, e incluso solicitar la suspensión provisional del mismo.

En este caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues la accionante cuenta con la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para pedir la invalidación de la Resolución 152 de 2018 "Por medio de la cual se delimita el Páramo Almorzadero y se adoptan otras determinaciones". Y, además, no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que ameritara de manera transitoria la procedencia de la acción de tutela.

#### **4. LA IMPUGNACIÓN**

El accionante impugnó la decisión de primera instancia, por considerar que no se aplicó el precedente jurisprudencial de la Sentencia T-361-2017, que dejó sin efectos la delimitación del Páramo de Santurbán.

Afirmo que el juzgado de primera instancia no verificó el cumplimiento del derecho fundamental a la participación de las comunidades en el proceso de delimitación del páramo, pues no ordenó alguna de las pruebas que estaban encaminadas a dar cereza de lo pretendido, como recibir entrevistas de los ciudadanos de Carcasí y/o sus concejales como autoridades políticas.

El juzgado dio por sentado que las pocas reuniones realizadas por el MADS garantizaron el derecho de participación de las comunidades en el proceso de delimitación del páramo, sin verificar el contenido de las mismas y solo basándose en la respuesta dada por los accionados; argumento que causa asombro, al impugnante, pues si bien el juez tuvo como referente la Sentencia T-361-2017, lo hizo para establecer qué es un páramo, pero no para establecer que es un precedente y aplicarlo.

En relación con la consulta previa, el juzgado de primera instancia la consideró cumplida solo por haber adelantado diálogos con algunos miembros de la Comunidad UWA, lo cual no garantiza que haya sido realizada por completo.

Erró -el juzgado de primera instancia- al afirmar que al realizar la publicación en la página web se superó el trámite de información y contradicción, pues dejó de ver que la comunidad está conformada por campesinos que no tiene como desplazarse, debido a la falta de capacidad económica y al hecho de vivir en terrenos periféricos que dificultan el acceso de la población campesina, concretamente la comunidad UWA; además desconoció que la población no tiene acceso al internet.

Al respecto, en varios pronunciamientos ha dicho la Corte Constitucional que deben encargarse de brindar la información por canales habilitados que permitan el acceso material a las publicaciones, en lugar de responder al mero cumplimiento de un requisito formal.

En cuanto al argumento del juzgado de no ser esta vía idónea para reclamar el derecho de participación, afirmó que se desconoció el precedente contenido en la Sentencia T361-2017.

Discrepó igualmente de la afirmación de no haberse identificado el sujeto que debía ser protegido, pues claramente indicó, cómo vive el municipio y las condiciones demográficas, sociales, económicas en las que vive la población, por lo que se busca proteger los derechos de la comunidad de Carcasí, pues es todo el pueblo quien tiene la vocación de trabajo agropecuario.

De otro lado, se tiene que el Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Penal - declaró la nulidad de la sentencia proferida por el juez de tutela de primera instancia JUEZ TERCERO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BUCARAMANGA, por la indebida integración del contradictorio.

Con ocasión de lo anterior se dio cumplimiento a la orden proferida por el Tribunal mediante proveído del 18/07/2019, por medio del cual se ordenó integrar en debida forma la Litis.

#### **IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL PARA RESOLVER EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

El art. 32 del Decreto 2591 de 1991 le señala al juez las pautas a seguir para resolver la impugnación de un fallo de tutela:

El juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo [...]. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a

revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará [...].

Hecho el cotejo, el Tribunal concluye:

(i) Que el fallo de tutela emitido en el proceso de radicación 68432-31-89-001-2019-00041-03 -INTERNO 0814/2019- debe revocarse para, en su lugar, concederse el amparo del derecho a la participación ambiental de la accionante y las mujeres que la conforman.

(ii) Que el fallo de tutela emitido en el proceso de radicación 68001-31-87-003-2019-00039-01 - INTERNO 20152- debe confirmarse, pero por una razón diferente: Por falta de legitimación en la causa del Personero Municipal de Carcasí para representar los intereses de los miembros de la comunidad.

Las anteriores conclusiones se sostienen en las consideraciones que se expondrán bajo los siguientes títulos:

1. Sobre el Páramo Almorzadero y su delimitación.
2. La legitimación en la causa.
3. El cumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez.
4. El precedente Sentencia T 361 de 2017.
5. Los contenidos mínimos de participación ciudadana que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está obligado a garantizar en la delimitación del páramo, a partir de la Sentencia T-361 de 2017.
6. El problema jurídico.
7. La solución del caso 68432-31-89-001-2019-00041-03.



## **1) SOBRE EL PÁRAMO ALMORZADERO Y SU DELIMITACIÓN**

“El Complejo de Páramos de Almorzadero (CPALM) se ubica en la Cordillera Oriental, entre los departamentos de Santander y Norte de Santander. Constituye la conexión entre los Complejos de Páramos del Cocuy, al sur, y Jurisdicciones Santurbán -Berlín al norte. Posee una extensión de 157.705 ha y se encuentran allí localidades (páramos) como Almorzadero, Mogotoroco, Anagá, Juradó, Las Coloradas y Mantilla. Incluye 12 municipios del departamento de Santander y 3 municipios del departamento de Norte de Santander. Los municipios con mayor área en el CPALM son Cerrito, Concepción, Carcasí y Guaca en Santander, con más del 50%. En el departamento de Norte de Santander, solo Chitagá tiene un porcentaje representativo de su área municipal en el complejo (36%). En estos 5 municipios se encuentra el 86% del área total del CPALM. La mayor parte del complejo (68%) se localiza en el departamento de Santander y el área restante (32%) se encuentra en Norte de Santander. Aunque la mayor parte del complejo

(99%) está conformado por un solo polígono, existe un polígono de menor tamaño (287 ha) que se encuentra en la parte norte del complejo, en el municipio de Chitagá, departamento de Norte de Santander

“En el CPALM, en el departamento de Santander, y respecto a los cuerpos de agua lénticos, se registraron 96 lagunas. El municipio que presenta la mayor riqueza en humedales de alta montaña dentro del páramo es Cerrito, con 12 lagunas y 5 complejos lagunares, seguido por Concepción con 11 lagunas y 2 complejos lagunares 16. Entre las principales lagunas del complejo se encuentran: La Laguna Rucia presenta la mayor área con aproximadamente 77 ha, seguida por la Laguna la Arriviata con 17 ha, Laguna Curañes con 14 ha y la Laguna Domina con 11 ha.<sup>1</sup>

“Las montañas son fuente de valiosos recursos, como el agua, la energía y la diversidad biológica; además, son centros importantes de cultura y recreación. No obstante, las montañas y sus ecosistemas son muy vulnerables al desequilibrio ecológico ocasionado por factores naturales como los cambios climáticos de la atmósfera, y por factores humanos provocando erosión acelerada de los suelos, desprendimiento de tierras, pérdida de diversidad biológica y degradación de cuencas hidrográficas.

“En las partes más altas de las montañas Andinas, entre el límite superior de los bosques y el límite inferior de las zonas nivales, se encuentran los Páramos, ecosistemas complejos y variados, endémicos de los Andes tropicales venezolanos, colombianos, ecuatorianos y peruanos. En Colombia se localizan en las cordilleras Occidental, Central y Oriental, así como en la Sierra Nevada de Santa Marta, abarcando aproximadamente el 1.3% de la extensión continental del país, alcanzando su máxima representatividad en el departamento de Boyacá.

“Los Páramos cumplen importantes funciones culturales y económicas las cuales dependen de las lógicas propias de las culturas de los grupos humanos que los habitan, sean campesinos, indígenas o colonos. Así mismo, prestan múltiples servicios ambientales y cumplen importantísimas funciones naturales, relacionadas con su capacidad de interceptar, almacenar y regular los flujos hídricos superficiales y subterráneos, lo cual le da el valor estratégico al páramo. Además, en los ecosistemas de páramo nace una gran cantidad de ríos, fundamentales para la economía del país, el consumo humano, el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial, y la generación hidroeléctrica. Asimismo, nuestros páramos son importantes centros de endemismo de flora y fauna ya que poseen el 8% del total de endemismos de la flora colombiana manifestándose especialmente en la cordillera oriental. Igualmente, contribuyen en la fijación de carbono a través de la necromasa adherida a las plantas gracias a la lenta descomposición de la materia orgánica, dada la característica humifera de su suelo.”

“No obstante, los páramos vienen sufriendo serios procesos de transformación y degradación, debido principalmente al uso de sus recursos bióticos y físicos por parte del hombre quién los utiliza como leña para combustible y cercas vivas;

techado de casas de campo; alimento del ganado; actividades agrícolas y ganaderas inadecuadas; explotación comercial de turbas y desecación de turberas para incrementar la frontera agrícola; utilización de depósitos lacustres, lagos y lagunas en programas de generación eléctrica; explotación en exceso del recurso hídrico para consumo humano; programas de reforestación inapropiados y turismo mal dirigido, entre otros.”

“Los ecosistemas de la alta montaña paramuna tienen funciones culturales y económicas directamente ligadas a las funciones ecológicas y, a su vez, la conservación de las funciones ecológicas depende de las lógicas propias de las culturas de los grupos humanos que los habitan, sean campesinos, indígenas o colonos. El páramo es un ecosistema donde elementos como la vegetación, el suelo y subsuelo, han desarrollado un gran potencial para interceptar, almacenar y regular el agua; la importancia de este ecosistema radica fundamentalmente entonces, en su capacidad para interceptar y almacenar agua, y regular los flujos hídricos superficiales y subterráneos; además, los páramos albergan una rica flora endémica y prestan servicios ambientales principalmente como cuencas abastecedoras de agua para consumo, actividades productivas e hidroenergéticas, así como áreas de influencia de los principales embalses, represas y estrellas hidrográficas.

“[...] actualmente, el uso antrópico del páramo ha llegado a límites alarmantes; entre las principales actividades que se derivan de sus recursos bióticos y físicos figuran: • Leña como combustible y como cercas vivas • Utilización de los pastos en techos de casas de campo • Utilización de plantas nativas y forrajeras en la ganadería • Desecación de turberas para extender la agricultura • Explotación comercial de turbas.

[...]

“Los frágiles ecosistemas de páramo y subpáramo vienen sufriendo rápidos procesos de transformación y pérdida de su capacidad de ofrecer bienes y servicios ambientales desde hace varios cientos de años; fue hace aproximadamente 450 años, cuando llegaron los españoles y abolieron el sistema de producción indígena para formar las grandes haciendas ganaderas, que se inició su fragmentación y destrucción sistemática; sin embargo, la presencia de procesos de alteración, deterioro y degradación en los ecosistemas de páramo por causa de los disturbios naturales y/o antrópicos no ha sido aún evaluada de forma integral. Los disturbios naturales pueden producirse localmente por causa de los animales o de fenómenos como la erosión, lluvias y vientos, entre otros, los cuales producen deslizamientos en microescalas y están asociados a fluctuaciones climáticas anuales y a la heterogeneidad que resulta de la variación en la topografía, geología y condiciones del suelo.

“En el caso de los animales, los disturbios producidos por ellos operan también a pequeñas escalas y producen una dinámica de claros en la vegetación. En cuanto a los disturbios antrópicos se mencionan, por ejemplo, los ocasionados por los sistemas de producción de papa y pastos no apropiados; la explotación de minas



de calizas, carbón, oro y canteras; la construcción de embalses, oleoductos y carreteras; la disposición de residuos sólidos; el corte de matorrales para leña y carbón de palo; la cacería; la siembra de especies forestales exóticas; el turismo sin control; la actividad ganadera y el fuego. La actividad ganadera y el fuego inciden especialmente en los páramos atmosféricamente húmedos.

“La ganadería de páramo es una ganadería extensiva, principalmente de ganado vacuno y ovino y en menor proporción de equinos y caprinos. La forma de la pisada del ganado vacuno generada por pezuñas afiladas produce huecos en el suelo que al aumentar la densidad del pastoreo forman charcos perturbando totalmente las características del suelo, afectando sus características hidráulicas. En algunas áreas el suelo se compacta impidiendo el desarrollo de la vegetación, los procesos de descomposición de la materia orgánica y la respiración del suelo.

“En consecuencia, el Instituto Alexander von Humboldt (1997) plantea que es indispensable establecer los mecanismos necesarios para proteger los páramos.”

En la ley 165 de 1994, por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica establece una serie de objetivos específicos de conservación, dentro de los cuales se destacan el establecimiento y ordenación no solo de áreas protegidas sino también de “áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y cuando sea necesario, elaborar las directrices para su selección, establecimiento y su ordenación [...] (iii) promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; (iv) promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas , (v) rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación”. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que la creación de áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades: “(i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza”.

En la RESOLUCION 152 del 31 de enero de 2018 se resolvió limitar el Páramo Almorzadero. Se dispuso:

ARTÍCULO 1. DELIMITACIÓN. Delimitar el Páramo Almorzadero que se encuentra en jurisdicción de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Toná en el departamento de Santander, y Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con lo dispuesto en el presente acto administrativo, el cual está constituido por una extensión de 157.704

hectáreas aproximadamente. El área de páramo que mediante esta resolución se delimita, corresponde en su integridad al área de referencia aportada por el Instituto Alexander von Humboldt y está representada cartográficamente en el Concepto Técnico “Para la Delimitación del Área de Páramo Almorzadero a escala 1:25.000”, el cual hace parte integral de la presente resolución.



## 2) LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

### 2.1. La legitimación en la causa por activa en la acción de tutela 68432-31-89-001-2019-00041-03.

2.1.1. El artículo 86 de la Constitución<sup>iii</sup> establece que cualquier persona puede promover la acción de tutela por sí misma o a través de otra que actúa en su nombre. En desarrollo de esa norma superior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reconoció que la persona que vea vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales puede utilizar la acción de tutela para que ella o su representante conjure esa situación.

En la Sentencia T 361 de 2017 la Corte dijo que en “materia de tutela, la Corte ha precisado que “la legitimación en la causa por activa en los procesos de acción de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados”. // [...] el ejercicio del derecho de amparo por parte de las personas morales, sean privadas o de derecho público, se presenta de dos formas:

“a) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas”.

Conjuntamente, la titularidad de los principios constitucionales dependerá de que “(i) así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y, (ii) exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectado”. {...}

2.1.2. “ASOMUARCE, es una asociación relativamente joven, con cinco años de creación; nació por la necesidad de organización que tenían las mujeres campesinas y artesanas del Municipio del Cerrito. Por la historia productiva de la

región en la cría de ovejas, se desarrolló la producción de lanas, oficio que en la mayoría de los casos es realizado por las mujeres, quienes aprendieron el arte del hilado y preparación de la lana para la fabricación de ruanas, cobijas, sombreros, chales, guantes, medias, bufandas, tapices y muchos otros productos que permiten resistir los fuertes fríos, ya que las temperaturas oscilan desde los 8º hasta los 0º.

“ASOMUARCE es hoy la representación autóctona de la cultura del páramo El Almorzadero, la expresión de la diversidad en el paisaje que ofrece retributivamente la naturaleza a la población que se mantiene atenta y vigilante a la protección del ecosistema. Asomuarce es la representación femenina de una población milenaria, originada en la formación indígena Chitarera.

“El fin de ASOMURCE, “es fomentar el desarrollo integral de la mujer campesina, las artesanas y sus núcleos familiares, a partir de lograr su organización y capacitación para implementar actividades y proyectos económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos de carácter asociativo. Además la asociación tendrá como objetivos específicos los siguientes: ...formular y gestionar proyectos de carácter asociativos; motivar a la mujer artesana para que se valore como ser social, capaz de aportar a la sociedad; promover programas para el mejoramiento de la productividad agropecuaria, mediante el desarrollo de tecnologías apropiadas y ambientales, sostenibles y lograr la comercialización de los productos... (Registro de Cámara de Comercio)

“Cuatro centenares de estas mujeres conforman la Asociación de Mujeres Campesinas y Artesanas del Cerrito que aprendieron de las abuelas y de las abuelas de las abuelas el arte de la producción de tejidos en lana. A mediados del año 2009 por la gestión que realizó Gloria Calderón Basto, la representante de la Asociación ante el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (Centro Agroindustrial y turístico de los Andes-Seccional Málaga), fue otorgado un curso de capacitación para Jóvenes Rurales, cuya especialización consistió en el aprendizaje y elaboración de nuevos estilos y diseños de prendas en lana.”<sup>iv</sup>

Considera la parte accionante que la delimitación del páramo Almorzadero no fue debidamente sometida a consulta de toda la comunidad, y que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le vulneró su derecho a la participación por lo siguiente:

“Durante el proceso de delimitación del páramo no fuimos ni convocadas ni consultadas en los pocos escenarios que se dieron para deliberar acerca de este procedimiento y de los efectos que conlleva en nuestras vidas y en la de nuestras familias”.

Además, considera que los espacios que se generaron para que la comunidad participara, fueron “de mera información o socialización de lo que iba a suceder con el Páramo y no de participación, información y concertación con la comunidad directamente involucrada; impidiendo así que las medidas

posteriormente adoptadas reconocerán las características y necesidades propias de la comunidad”.

También afirma la accionante que las mujeres de ASOMUARCE “no /fueron/ consultadas ni informadas. El MADS consideró que, al contar con los hombres en dichas reuniones, contaba con plena participación de la comunidad, dejando así a las mujeres sin representación”.

2.1.3. Al respecto, considera el Tribunal que la accionante si está legitimada en la causa. Veamos:

La ASOCIACIÓN DE MUJERES CAMPESINAS Y ARTESANAS DEL CERRITO – ASOMUARCE– y las mujeres que la conforman si son titulares del derecho de participación en la toma de decisiones ambientales, pues se trata de mujeres que tienen arraigo en el páramo, han nacido y viven en sus tierras, allí trabajan y la materia prima de su trabajo la extraen de esas tierras; entonces, tienen la legitimidad para solicitar la protección de su derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación del páramo. Además, han intervenido en el procedimiento de delimitación del páramo Almorzadero, al presentar diversos derechos de petición sobre la manera en que se había adelantado el trámite de participación de la comunidad.

En efecto, como lo dijo la Corte en la sentencia T 361 de 2017, “La legitimidad por activa también se observa, dado que los tutelistas son titulares del derecho de la participación ambiental, garantía que pudo verse quebrantada en el eventual caso en que el MADS no hubiese abierto espacios de intervención a la comunidad. La discusión de existencia de una real participación en la delimitación del páramo de Santurbán es el asunto de fondo que deber resolverse, siempre que se supere el requisito de subsidiariedad. Empero para efectos de verificar este requisito formal es suficiente evidenciar que los petentes pueden exigir al MADS una intervención en el trámite de expedición de la Resolución 2090 de 2014.”

Además, la comunicad de mujeres vive en el Cerrito, “es hoy la representación autóctona de la cultura del páramo El Almorzadero, la expresión de la diversidad en el paisaje que ofrece retributivamente la naturaleza a la población que se mantiene atenta y vigilante a la protección del ecosistema”.

## **2.2. La legitimación en la causa por activa en la acción de tutela 6800-13-187-03-2019-00039-02.**

En la Sentencia T 209 de 2019 la Corte dijo sobre la legitimación del personero para interponer acciones de tutela: “No ocurre lo mismo con la legitimación de dicho personero respecto de los intereses de los demás miembros de la comunidad de la vereda San José de Campo Lajas. Si bien, en términos generales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 y 49 del Decreto

2591 de 1991 aquellos pueden presentar acciones de tutela en favor de terceros, la jurisprudencia constitucional ha exigido la acreditación de las siguientes condiciones: i) que exista autorización expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad, incapaces o cuando las personas se encuentren en estado de indefensión; ii) que se individualicen o determinen las personas perjudicadas y iii) que se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de aquellos. En este caso no existió autorización expresa y, aunque se aceptara que se trata de personas en estado de indefensión, lo cierto es que no se individualizaron.”

“En un caso semejante, la Corte se pronunció sobre la procedencia de una tutela que había sido presentada por un defensor del pueblo, con el fin de proteger a varias personas ubicadas en zonas de riesgo. En esa oportunidad únicamente se reconoció legitimación por activa del agente del ministerio público frente al grupo de personas que se encontraba en un listado y que expresamente habían solicitado su colaboración. Al contrario, respecto de las personas a las que aquel se refirió de forma genérica, la Corte concluyó:

“(…) resultaría extraño que el Defensor del Pueblo interponga una tutela para buscar de forma genérica, la protección de la población desplazada por la violencia y de la no desplazada, asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la ciudad de Florencia. Como resulta evidente, la acción de tutela se tornaría improcedente, por cuanto dejaría de cumplir los requisitos mínimos de procedibilidad, señalados en el decreto reglamentario de la acción de tutela, especialmente en lo previsto en el artículo 10”.

“Esta postura fue reiterada en la sentencia T-085 de 2017, en la cual se recordó que *“Cuando se trata de personeros, ellos se encuentran legitimados, siempre y cuando identifiquen con claridad la identidad de los posibles afectados”* (Negrilla fuera del texto original).

“Igualmente, en sentencia T-085 de 2017 la Corte concluyó que el incumplimiento del deber de identificar e individualizar a las personas cuyos derechos fundamentales presuntamente se encontrarán amenazados o vulnerados, daba lugar a la improcedencia de la acción de tutela. Ello es razonable, pues resulta indispensable definir con certeza las personas respecto de las que se concederá o negará el amparo. Por tanto, no es posible promover acciones de tutela en beneficio de una comunidad indeterminada como ocurre en este caso, en el que las únicas personas que resultan identificables de conformidad con la información remitida son los niños de dicha vereda. En consecuencia, no se satisfacen las condiciones exigidas por esta Corte para que un personero municipal pueda promover acciones de tutela en nombre de personas mayores de edad que, en principio, pueden representarse a sí mismas.”

Con fundamento en lo expuesto el Tribunal considera que el *personero municipal de Carcasí no tiene legitimación en la casusa por activa en este caso*, por las

siguientes razones: (i) revisado el escrito de tutela y los documentos adjuntos [acción de tutela radicado 2019-39-02], no se otea por ningún lado que exista autorización expresa de las personas a quienes dice representar, para la presentación de la acción de tutela; (ii) los representados no son personas menores de edad, ni incapaces, ni en estado de indefensión; y (iii) en el escrito de tutela sólo se indicó que no se incluyó a la comunidad UWA en el proceso de limitación del páramo, pero no se determinaron con claridad los afectados con esta omisión.

Además, el representante de la comunidad UWA, a pesar de haber sido notificado de la acción de tutela, no realizó pronunciamiento alguno, por lo que verdaderamente no cumplió el señor personero con la carga de individualizar las personas que dice representar en la interposición de la acción constitucional.

En la página [www.onic.org.co/pueblos](http://www.onic.org.co/pueblos) se informa sobre el pueblo Uwa:

El pueblo indígena U'wa - que traduce "gente inteligente que sabe hablar"- ocupa hoy gran parte del ecosistema natural de la Sierra Nevada del Cocuy, y el pie de monte de la Cordillera Oriental de los Andes, y las sabanas planas del departamento de Arauca. Además está presente en los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander y Casanare. (...) El territorio ancestral del pueblo U'wa es una amplia extensión de tierras que compromete gran parte de los departamentos de Arauca, Boyacá, los Santanderes, Casanare y Meta. El pueblo U'wa ejerce jurisdicción en varios resguardos legalmente constituidos por el gobierno nacional y algunos en proceso de legalización.

La extensión total del territorio propio del pueblo U'wa es de 352.422 hectáreas, repartidas en cinco departamentos del oriente colombiano, en los límites con Venezuela. Dicha cantidad se reparte de la siguiente manera: en Arauca, 115.323 hectáreas; en Boyacá y los Santanderes, 220.275 hectáreas; y finalmente Casanare, con 16.824 hectáreas. La ubicación de los territorios propios del pueblo U'wa se encuentran en la zona occidental el departamento Arauca, en los municipios de Sarracena, Fortul y Tame; en la zona suroriental del departamento de Boyacá, en los municipios de Cubara y Guican; en el sur de los Santanderes en los municipios de Toledo y Chitagá, y en el departamento de Norte de Santander en el municipio de Concepción. (Ministerio de Cultura. República de Colombia)

En la página [siic.mininterior.gov.co](http://siic.mininterior.gov.co) se informa sobre el asentamiento del pueblo Uwa:

Actualmente el pueblo U'wa se encuentra asentado en cinco departamentos: Santander, Norte de Santander, Boyacá, Casanare y Arauca, en una mínima parte de lo que históricamente fue el territorio y de lo que reclama el pueblo, que se distribuyen desde

los 4.000 metros sobre el nivel del mar, cerca de la Sierra Nevada de El Cocuy. Se distribuye por el norte hasta el valle de Pamplona y por el sur desde la Sierra Nevada de El Cocuy hasta el pie de monte que comparten Arauca y Casanare. Administrativamente está organizado en tres asociaciones, siendo ASOU`WAS la representación político-administrativo de 17 comunidades pertenecientes a los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander que conforma el actual Resguardo Indígena Unido con una extensión aproximada de 220.275 hect. Las comunidades están organizadas en cabildos que comparten usos y costumbres similares, diferenciándose en mínima parte por variables dialectales y por las condiciones geográficas.

El Pueblo U`wa ocupa más del 80% del territorio del municipio de Cubará, cubriendo una extensa zona fronteriza, que limita con Venezuela; conocida históricamente como la región del Sarare, sector Tunebia, que se desprende desde la Sierra Nevada del Cocuy hasta la frontera con Venezuela. Esta región sin embargo, se mantiene aislada, atravesada por una vía en mal estado, que comunica hacia el Norte principalmente con el municipio de Pamplona en el departamento de Norte de Santander. La zona en referencia es muy rica en recursos hídricos. Allí nacen los vertimientos de agua que posteriormente alimentan los afluentes de los ríos Arauca, Casanare y Chicamocha, nacen también el Cobaría, el Cubugón, el Róyota, Banadía, Cravo Norte, Tame, Sinsiga, Cusay, Negro y Cóncavo, convirtiéndose en un área de importancia riqueza ecológica.

Por lo anterior, se **CONFIRMARÁ** el fallo de tutela emitido en el juicio de radicación 68001-31-87-003-2019-00039-02 N.I. 20152, pero por falta de legitimación en la causa por activa.

2.3. La legitimación en la causa por pasiva se cumple, dado que la tutela se dirige contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad competente para expedir el acto administrativo que delimite los páramos del país, de acuerdo con el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Inclusive, esa autoridad es la única institución que posee la facultad de modificar o revocar la Resolución 152 de 2018.



### 3) EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ

El juzgado de primera instancia consideró que la acción de tutela era improcedente en razón a que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para pretender de la justicia la nulidad de la resolución que delimitó el páramo: La acción de simple nulidad procede contra los actos de carácter general y particular, caso este último cuando comporte un especial interés para la comunidad y, cuando no se esté en presencia de una pretensión litigiosa. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011 estableció el medio de control de nulidad para los actos administrativos de carácter general.

Para el Tribunal este argumento no es correcto, precisamente en la Sentencia 361 de 2017 la Corte Constitucional consideró:

“que la demanda dirigida contra la Resolución 2090 de 2014 [por la cual se delimitó páramo de Santurbán] es procedente, dado que observa varias de las excepciones de la regla de improcedibilidad de acciones de tutela contra actos administrativos abstractos, a saber: i) el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional, en la medida en que se discute sobre el alcance y aplicación del derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación de los ecosistemas paramunos, hecho que supone la ausencia de idoneidad del medio de control de nulidad simple para proteger ese principio en su dimensión subjetiva; ii) la aplicación del acto cuestionado posiblemente se encuentra vulnerando los derechos fundamentales de la participación, del debido proceso, de petición y de acceso a la información de los petentes; iii) la resolución atacada tiene la probabilidad de causar un perjuicio irremediable a los derechos de los actores; y iv) el asunto involucra un conflicto social que amerita la intervención y ponderación del juez constitucional.”<sup>v</sup>

También argumentó el juzgado de primera instancia que la acción de tutela era improcedente porque no se cumplía el requisito de inmediatez en razón a que entre la fecha de emisión de la resolución que delimitó el páramo, 31 de enero de 2018, y la interposición de la acción de tutela, 13 de marzo de 2019, corrió un término desproporcionado: Superior a un año.

Este argumento tampoco es correcto por la siguiente razón: La accionante tuvo que adelantar varias gestiones durante este lapso, incluida una primera acción de tutela, para conseguir la información relacionada con los trámites que antecedieron a la delimitación del páramo. Además, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T 361 de 2017: “{...} los actores carecen de medio de control para solicitar la protección de sus derechos fundamentales quebrantados y restaurar esa situación inconstitucional. Por eso, sería desproporcionado concluir que se incumplió el requisito de inmediatez derivado de la formulación de la acción de tutela 7 meses después de la publicación de la Resolución 2090 de 2014. Los peticionarios sólo cuentan con la acción de tutela para salvaguardar los principios constitucionales presuntamente afectados.”





#### 4) EL PRECEDENTE SENTENCIA T 361 DE 2017

Superados los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, debe el Tribunal adentrarse al estudio de fondo del caso, para lo cual tendrá como marco jurídico la Sentencia T 361 de 2017 emitida el 31 de mayo de 2017, en la que se amparó el derecho de participación de las comunidades afectadas con la delimitación del Páramo de Santurbán.

Esta sentencia es precedente para este caso por las siguientes razones:

4.1. La Corte Constitucional estableció el valor vinculante de la ratio decidendi en materia de tutela en la sentencia T 292 de 2006. Dijo la alta corporación: “De hecho, se ha concluido que en caso de discrepancia entre otras autoridades y esta Corporación frente a interpretaciones constitucionales, prevalecen las consideraciones fijadas por la Corte Constitucional en razón de su competencia de guarda de la supremacía de la Carta. “en caso de que exista un conflicto en torno al alcance de una disposición constitucional entre el desarrollo normativo expedido por el Congreso y la interpretación efectuada por la Corte, prevalece la interpretación de esta última, por cuanto ella es la guardiana de la Carta, y por ende su interpretación constitucional funge como auténtica dentro del ordenamiento jurídico colombiano”. Puede concluirse que la ratio decidendi de los fallos de tutela resulta vinculante para los jueces. La razón del valor vinculante de la ratio decidendi en materia de tutela, es asegurar la unidad en la interpretación constitucional en el ordenamiento y un tratamiento en condiciones de igualdad frente a la ley, por parte de las autoridades judiciales, que asegure la seguridad jurídica.”<sup>vi</sup>

En el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no:

- (i) En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.
- (ii) La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.
- (iii) Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente.

En este sentido será razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”.

Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla – prohibición, orden o autorización– determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes.

4.2. En la Sentencia T 361 de 2017 la Corte Constitucional dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014, “por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán –Berlín, y se adopta otras determinaciones”, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión.<sup>vii</sup>

La razón de la decisión se centra en la protección al derecho a la participación ciudadana en el proceso de delimitación de un ecosistema de páramo, que tiene fundamento en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En esta sentencia la Corte estableció que la participación del pueblo en asuntos ambientales se ha convertido en un elemento central e indispensable para la obtención de un orden justo, para materializar el desarrollo sostenible y para una equitativa distribución de cargas y recursos ecológicos.

Además, con fundamento en su propia línea jurisprudencial, resaltó el derecho de la población que recibe de manera directa las consecuencias de la intervención ambiental del Estado, bien sea (i) porque puedan tener interés (ii) o verse afectada con la decisión, ya sea por el impacto de esta en el medio ambiente o en sus condiciones de vida, a participar significativamente en el proceso previo a esta determinación.

La obligación del Estado de establecer espacios de concertación tiene fundamento en la obligación que tiene de garantizar la dignidad humana de personas o comunidades (i) en situación de vulnerabilidad que sostienen un arraigo especial con el territorio del páramo o (ii) una relación especial con éste.

A esta decisión y su ratio decidendi, le antecedieron los hechos que la Corte presentó así:

El 2 de julio de 2015, la señora Julia Adriana Figueroa en nombre propio, y en calidad de representante legal de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, y los señores Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luis Jesús Gamboa y Erwing Rodríguez-Salah, miembros del Comité por la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán, instauraron acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, porque vulneró sus derechos fundamentales del debido proceso, de la participación, de la igualdad, de petición, de información, de salud, de consumo al agua potable y de la vida digna por la conexidad que existe con el

ambiente sano y el derecho de la participación, al impedir su intervención en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, procedimiento que concluyó con la expedición de la Resolución 2090 de 2014.

Los actores censuraron que en ese trámite no se hubiese realizado las audiencias públicas reconocidas en los artículos 34 y 35 del CPACA. También adujeron que la participación representada en las mesas de concertación fue insuficiente para salvaguardar los derechos quebrantados, por cuanto el MADS omitió precisar los parámetros de diálogo y efectuó ese debate cuando ya había tomado una decisión. Además, estimaron que el MADS afectó sus derechos a la vida digna en conexidad con el consumo de agua potable, a la salud y al ambiente sano, toda vez que, en los artículos 5º y 9º de la Resolución 2090 de 2004, se autorizó la explotación y exploración minera en zonas del páramo de Santurbán y en áreas de restauración de ese ecosistema.

Varios coadyuvantes de la demanda de tutela señalaron que la autorización de adelantar actividades mineras en el ecosistema paramuno de Santurbán afectará la producción de agua en los departamentos de Santander y de Norte de Santander. Además, advirtieron que la demanda es procedente, porque se pretende proteger los derechos fundamentales: i) de la participación de las comunidades, garantía que se conculcó con la expedición de la Resolución 2090 de 2014; ii) del agua, el cual se podría ver quebrantado con la permisión de ciertas labores en zonas de páramo; y iii) del ambiente, que ha sido perturbado por tales actividades.

**4.3.** En el caso que nos ocupa, como se dijo líneas arriba, la accionante, ASOMUARCE, considera que la delimitación del Páramo Almorzadero no fue debidamente sometida a consulta de toda la comunidad. Considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le vulneró su derecho a la participación por lo siguiente:

“Durante el proceso de delimitación del páramo no fuimos ni convocadas ni consultadas en los pocos escenarios que se dieron para deliberar acerca de este procedimiento y de los efectos que conlleva en nuestras vidas y en la de nuestras familias”.

Además, considera que los espacios que se generaron para que la comunidad participara, fueron “de mera información o socialización de lo que iba a suceder con el Páramo y no de participación, información y concertación con la comunidad directamente involucrada; impidiendo así que las medidas posteriormente adoptadas reconozcan las características y necesidades propias de la comunidad”.

También afirma la accionante que las mujeres de ASOMUARCE “no /fueron/ consultadas ni informadas. El MADS consideró que, al contar con los hombres en dichas reuniones, contaba con plena participación de la comunidad, dejando así a las mujeres sin representación”.

**4.4.** Dicho lo anterior, debe concluirse que en ambos casos los accionantes acuden a la acción de tutela porque no se les garantizó, entre otros derechos,

su derecho a participar en el proceso de delimitación del páramo. Dicho en otras palabras, en ambos casos existe identidad de hechos en lo relevante. En consecuencia, la ratio de la Sentencia T 361 de 2017 contiene las reglas que deben verificarse con el fin de solucionar el presente caso.

4.5. Además, en la Sentencia T-361 de 2017 la Corte definió el conjunto de elementos que garantizan el derecho a la participación ciudadana en el proceso de delimitación del páramo y dan legitimidad a las decisiones del Estado sobre el medio ambiente. En resumen -porque en las líneas que vienen se verá en detalle- la Corte dijo que la participación debe ser:

- (i) previa, por lo que no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión que ya se tomó;
- (ii) amplia, pues debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa;
- (iii) deliberada, consciente y responsable, es decir, que se funde en un diálogo entre actores en condiciones de igualdad, que permita el intercambio de argumentos convincentes con los que se busque transformar las opiniones, análisis o preferencias de otras personas; y
- (iv) efectiva y eficaz, lo que alude a la posibilidad de que las opiniones de la comunidad puedan incidir en la decisión de la administración.

Y como este caso las accionantes reclaman, entre otras cosas, la protección de su derecho a participar en el proceso de delimitación del páramo, la Sentencia T-361 de 2017 se constituye en una norma jurídica de verificación de la satisfacción del derecho fundamental a la participación.

**Para resumir: en la sentencia T-361 de 2017 la Corte Constitucional estableció los contenidos mínimos de participación ciudadana que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estaba [y está] obligado a garantizar en la delimitación del páramo de Almorzadero. Si no los cumplió, vulneró el derecho de participación ambiental de la ciudadanía paramuna.**

4.6. Dicho lo anterior, en este numeral se le dará respuesta al siguiente argumento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: La acción de tutela no es procedente en razón a que en la Ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los Páramos en Colombia, se estableció que los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la ley mantendrán su delimitación. En efecto, en los artículos 4 y 32 de la citada ley se dispone:

Artículo 4°. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von 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 de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo. **Parágrafo 2°. Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación.** En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 32. **Los páramos delimitados anteriormente en la vigencia de cualquier ley se mantendrán.**

Para el Tribunal el argumento no es correcto en razón a que la ley debe ser leída e interpretada en el contexto del sistema jurídico, al cual pertenece, con valor vinculante, la Sentencia T-361 de 2017, en la que se establece que “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 la materialización de esa competencia, la cartera ministerial debe garantizar los elementos esenciales del derecho de la participación ambiental, como son: i) el acceso a la información pública; ii) la participación pública 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.” Dicho esto, ni la ley, ni las autoridades pueden desconocer este derecho fundamental.

Es que la obligatoriedad del derecho de la participación ambiental deviene de la Constitución y no de la Ley. La Carta Política otorgó a las personas el derecho fundamental de intervenir en las decisiones de los entornos naturales que podrían perturbarlas. Esa participación administrativa ambiental no puede quedar restringida por la ley, ni por la naturaleza reglamentaria de las decisiones normativas de la delimitación de los páramos.

Como lo recordó la Corte, las autoridades ambientales tienen discrecionalidad para la delimitación de los ecosistemas paramunos y expedir los respectivos actos administrativos. Sin embargo, debe cumplirse con un parámetro de validez para

su expedición y contenido: la emisión del estudio que identifica la zona de páramo por parte del IAvH y la demarcación. Pero este no es el único acto que limita a la administración en el ejercicio de su poder en razón a que la discrecionalidad no corresponde con la ausencia del marco de derecho o a la autorización de incurrir en la arbitrariedad. Las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales.



##### **5) LOS CONTENIDOS MÍNIMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ESTÁ OBLIGADO A GARANTIZAR EN LA DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO, A PARTIR DE LA SENTENCIA T-361 DE 2017**

Consideró la Corte Constitucional sobre el derecho de la participación de los afectados con la delimitación de los páramos:

“{...} la manera más adecuada de adelantar la delimitación de los páramos se identifica con la participación real y efectiva de la comunidad, por ello “se debe considerar que los límites sean definidos por un consenso de los diferentes grupos sociales, que la sociedad en su conjunto acepte que dentro de los límites hay un paisaje que merece un máximo cuidado y que su gestión reconozca la interrelación y dependencia del páramo con su entorno”.

“En conclusión, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos. 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 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.<sup>viii</sup>”

En la materialización de esa competencia, la cartera ministerial debe garantizar los elementos esenciales del derecho de la participación ambiental, como son:

- i) el acceso a la información pública;
- ii) la participación pública 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.”

En la Sentencia SU-133 de 2017 la Corte desarrolló el contenido del derecho de participación así:

“87. La participación ciudadana es uno de los pilares de la Constitución de 1991. De ello da cuenta el hecho de que, tras caracterizar a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista (C.P. Artículo 19, haya establecido que uno de sus fines esenciales consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. Artículo 2). La Carta, además, consagró el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. Artículo 40), comprometió a las instituciones educativas a fomentar el aprendizaje de los principios y los valores de la participación ciudadana (C.P. Artículo 41) y condicionó la adopción de ciertas decisiones, como las que afectan el ambiente (C.P. Artículo 79), las que conllevan la explotación de recursos naturales en territorios indígenas (C.P. Artículo 330) y las que involucran la adopción de los planes de desarrollo (C.P. Artículo 342), a que se discutan en un escenario que garantice la participación de los interesados. 88. La Corte ha entendido que la participación es un principio de aplicación transversal que ostenta un carácter universal y expansivo. Universal, porque “compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados” y porque se apoya en una noción política que se nutre de todo lo que “vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. Expansivo, porque su dinámica encauza el conflicto social a través del respeto “y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”. La diversidad de escenarios y mecanismos de participación a los que hizo referencia la Carta han sido leídos, en ese sentido, como una manifestación explícita de su propósito de asegurar que los ciudadanos intervengan en el análisis y en la definición de los asuntos que inciden en su vida diaria y en los “procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”. La Constitución, ha dicho la Corte, asume que cada ciudadano “es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos

amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio”.

Sobre la materialización del derecho a la participación de la comunidad, la Corte Constitucional estableció en la sentencia T-361 de 2017, de manera clara los actos que se deben cumplir por la autoridad accionada [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible] para garantizar este derecho. Dijo la alta corporación:



i) El procedimiento de delimitación de páramos debe iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe. Ese llamamiento debe realizarse por diferentes medios de comunicación. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de establecer criterios para identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación, en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella. Lo anterior, con el objetivo de que, en colaboración con la administración de nivel departamental y local, se convoque a los actores relevantes para la deliberación y el diálogo, por ejemplo, a las asociaciones o cooperativas de mineros artesanales y organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental de los páramos. Nótese que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.



ii) Las autoridades ambientales deben establecer una fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos. Ello es necesario para que los agentes conformen una opinión fundamentada sobre el alcance de la delimitación de esos biomas. Como mínimo, esta etapa debe suponer una amplia socialización y explicación de la cartografía de esos ecosistemas elaborado por parte del IAvH. Para su materialización, se debe establecer plazos razonables para que la comunidad conozca la información, la estudie y pueda preparar su postura para el proceso de diálogo.



iii) La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones, así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno. Ese procedimiento debe regirse por los principios de publicidad y libertad, de modo que los participantes



escuchen las posiciones de los demás. Las entidades representantes del Estado fijarán un plazo para que se adelante esa fase y se garantice la igualdad en la intervención.



iv) Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes. Ello implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios. Por ejemplo, la administración debe adoptar medidas que eviten que ciertos actores se tomen el debate aprovechando su superioridad técnica y/o económica.

{...}



v) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final.



vi) Al momento de proferir la resolución que delimite un páramo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.



vii) Las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos.

Además, esos escenarios deben garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas.

**En suma:** “La participación debe ser: i) previa, por lo que no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión que ya se tomó; ii) amplia, pues debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa; iii) deliberada, consciente y responsable, es decir, que se funde en un diálogo entre actores en condiciones de igualdad, que permita el intercambio de argumentos convincentes con los que se busque transformar las opiniones, análisis o preferencias de otras personas; y iv) efectiva y eficaz, lo que alude a la posibilidad de que las opiniones de la comunidad puedan incidir en la decisión de la administración; esto se traduce en que la autoridad deba tener en cuenta los argumentos de la comunidad, y en caso de apartarse de ellos, motivar las razones de dicho apartamiento en el acto administrativo que incorpore la voluntad de la administración. La participación también tiene como presupuesto el derecho a acceder a la información pública, relevante y necesaria para que aquella pueda ejercerse de manera informada. Finalmente, la Corte destaca que los procesos de participación deben desarrollarse en etapas que permitan distintas formas de interacción con la administración.”



## 6) EL PROBLEMA JURÍDICO

En el orden de ideas que sea trae, el problema jurídico que el Tribunal se plantea es: ¿El MADS vulneró el derecho fundamental de participación ambiental de la accionante en el proceso de emisión de la RESOLUCIÓN 152 del 31 de enero de 2018, por medio de la cual se delimitó el Páramo Almorzadero y se adoptaron otras determinaciones? La respuesta es positiva. Para sostenerla el Tribunal estudiará el material probatorio obrante en este breve juicio y muy especialmente la respuesta que la señora VICEMINISTRA DE POLÍTICAS Y NORMALIZACIÓN AMBIENTAL, del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE rindió ante el cuestionario formulado en auto del 14 de agosto de 2019 por el Tribunal, respuesta en la que reconoció que en el proceso de delimitación del páramo no se cumplieron los contenidos mínimos de participación ciudadana establecidos en la sentencia T 361 de 2017.



## 7) LA SOLUCIÓN DEL CASO 68432-31-89-001-2019-00041-03

7.1. En la RESOLUCIÓN 152 del 31 de enero de 2018, emitida con posterioridad a la Sentencia T-361 de 2017 se registró:

Que en reunión realizada el día 21 de febrero de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible socializó la medida de delimitación del páramo Almorzadero con Representantes de Aso Uwa y el Presidente de la Nación Uwa, en la cual participaron también el Director General de CORPONOR y algunos funcionarios de dicha corporación, acordándose una socialización inicial con los líderes Uwa el día 4 de marzo de 2017 en el municipio de Chitagá.

Que el día 4 de marzo de 2017 en el municipio de Chitagá se realizó la socialización de manera participativa de la medida de delimitación del Páramo Almorzadero con líderes Uwa, absolviéndose las diferentes inquietudes que tenían los asistentes. Que en dicho espacio se acordó realizar una socialización con la Nación Uwa en el municipio de Cubará.

Que en virtud de tal compromiso, el día 6 de abril de 2017, en instalaciones de la casa de la Nación Uwa, ubicada en el municipio de Cubará, se reunieron las autoridades indígenas así como representantes de las comunidades de la Nación Uwa y representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de CORPONOR, con el fin de cumplir lo acordado el día 4 de marzo de 2017 en el Municipio de Chitagá. Que una vez realizada la correspondiente socialización de la medida de delimitación del Páramo Almorzadero, las autoridades indígenas tradicionales de la Nación Uwa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONOR acordaron: "Aunar esfuerzos para la protección de los páramo Almorzadero y Sierra Nevada el Cocuy, para lo cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procederá a delimitar los páramos Almorzadero y Sierra Nevada del Cocuy con base en los estudios técnicos".

1. La Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander fortalecerá a la Nación Uwa, para el desarrollo del ordenamiento ambiental del territorio indígena Uwa.
2. Las Autoridades Indígenas y representantes de las comunidades de los Departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander de la Nación Uwa, del Resguardo Unido Uwa, continuarán trabajando en todos los procesos (sic) de protección y conservación de los páramos, en ejercicio del goce efectivo de sus derechos, en especial el de la autonomía del territorio.
3. El vicepresidente de ASOUWA, señor LUIS EDUARDO CABALLERO, realiza el compromiso de socializar al interior de los cabildos que no asistieron a la asamblea por razones ajenas al Ministerio de Ambiente, la socialización de la delimitación de los páramos.

Que, por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocó a representantes de todos los páramos del país, para que, en el marco de la celebración de la semana por las montañas, se generara un espacio de encuentro abierto que permitiera el diálogo con y entre los habitantes de los páramos,

compartiendo experiencias, escuchando y comprendiendo desde diferentes perspectivas las implicaciones del proceso de delimitación de los páramos. Dicho evento fue fundamental para que las organizaciones y comunidades identificaran asuntos comunes y asumieran el escenario desde una mirada proactiva y de liderazgo para encontrar soluciones colectivamente.

Que los representantes del Páramo Almorzadero convocaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a otras entidades de orden nacional, regional, departamental y local a varios espacios de diálogo.

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible atendió el llamado de las comunidades de la siguiente manera:

- El día 10 de julio de 2017, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió en su despacho a diferentes líderes de las comunidades asentadas al interior del Páramo Almorzadero, en la cual participaron, además, la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS –, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR–, la Corporación Autónoma Regional, Diputado de Norte de Santander, FEDEPAPA, entre otros. En esta reunión el Ministro, acompañado de su equipo asesor, escuchó cada una de las inquietudes y preocupaciones de la comunidad, resolviendo cada una de ellas.

- El día 12 de agosto de 2017, en el municipio de Pamplona (Norte de Santander), se atendió audiencia convocada por las comunidades del Páramo Almorzadero absolviéndose las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Dentro de los compromisos pactados se definió la conformación de una mesa técnica a realizar el día 23 de agosto de 2017 en el Municipio de Cerrito (Santander), la cual tenía como finalidad, conocer y resolver las dudas e inquietudes que tenían las comunidades. En esta misma audiencia pública realizada en el Municipio de Pamplona el día 13 de agosto, se acordó una reunión el día 17 de agosto también en el Municipio de Pamplona, para tratar el tema de los créditos con el Banco Agrario.

- El día 13 de agosto de 2017, en el Municipio de Málaga (Santander), se atendió audiencia convocada por las comunidades del Páramo Almorzadero absolviéndose las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Dentro de los compromisos pactados se reiteró la conformación de una mesa técnica a realizar el día 23 de agosto de 2017 en el Municipio de Cerrito (Santander). En esta misma audiencia pública realizada en el Municipio de Málaga el día 14 de agosto, se acordó una reunión el día 25 de agosto también en el Municipio de Málaga, para tratar el tema de los créditos con el Banco Agrario.

- En virtud de tales compromisos, el día 17 en el municipio de Pamplona y el día 25 de agosto de 2017 en el municipio de Málaga, se llevaron a cabo reuniones en las cuales participaron representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un representante del Banco Agrario y diferentes alcaldes y líderes de la

región; en estas reuniones se absolvieron las diferentes inquietudes que tenían tanto alcaldes como la comunidad respecto a los créditos que otorga este banco.

- Los días 22 y 23 de agosto de 2017, en los Municipios de Pamplona y de Cerrito respectivamente, se desarrolló evento donde se atendieron dudas y solicitudes de las comunidades respecto a la delimitación del Páramo Almorzadero, donde se expresaron entre otras cosas los siguientes planteamientos: • El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible garantizará a través de los lineamientos de zonificación y reconversión una mayor participación de las comunidades en lo relacionado con delimitación de los páramos. • El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible velará por el ajuste a la ley de páramos desde una perspectiva de derechos, incluyente y participativa. • Ante las inquietudes de los habitantes del páramo Almorzadero, quienes manifestaron su preocupación por un posible desplazamiento ocasionado por los procesos de delimitación, el Ministerio y las autoridades ambientales fueron claros al asegurar que “no es nuestra intención desplazar a nadie, al contrario, debemos pasar en el país del conflicto a la colaboración”.

- El día 26 de agosto de 2017, en el Municipio de Guaca se llevó a cabo reunión en la cual participaron comunidades campesinas y el Concejo Municipal de dicho municipio, en la cual funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encargaron de explicar la medida y las implicaciones de la delimitación del páramo, así como resolver las inquietudes que surgieron por parte de los participantes de la reunión.

- Finalmente, el día 27 de octubre de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, participó en el Municipio de Cerrito en sesión descentralizada de la Asamblea Departamental de Santander, en la cual expuso aspectos puntuales del proceso de delimitación del Páramo Almorzadero.

A partir de estos actos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concluyó que en cumplimiento de lo previsto por el artículo 79 de la Constitución Política, garantizó la participación de las comunidades en el proceso de delimitación del Páramo Almorzadero.

**7.2.** En su página web **CORPONOR** informa sobre la socialización de la delimitación del Páramo Almorzadero

Con el fin de dar cumplimiento a la sentencia C - 035 de 2016 de la Corte Constitucional, la cual establece que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refineries de hidrocarburos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio a conocer este fin de semana en Chitagá, Norte de Santander el proyecto de delimitación del Páramo de Almorzadero ante las autoridades indígenas de la nación U'WA y la comunidad campesina del municipio.

Se trata de un proceso de concertación con el que se busca declarar un área de 50.465 hectáreas, equivalente al 32 % que comprende la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR en Norte de Santander y 107.239 has más que están dentro del área de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, correspondientes a un 68 %.

De acuerdo con la suma de estas dos cifras, el Páramo de Almorzadero tiene un área total de complejo de 157.705 has y se constituye en la conexión entre los Páramos del Cocuy, al sur, y Jurisdicciones Santurbán Berlín al norte. En la región nortesantandereana se ubica específicamente en tres municipios: Chitagá con el 27 % del territorio, Silos con el 2% y finalmente en Labateca con el 1.8%.

Dentro del páramo habitan familias del resguardo indígena Unido U'wa pertenecientes al pueblo U'wa, quienes poseen un área total de 223.740 has, de las cuales 6.242 (2,78%) se encuentran dentro del páramo de Almorzadero, lo que equivale al 4 % del total del área del Complejo.

Los múltiples beneficios que representa este importante ecosistema estratégico derivan el esfuerzo que adelanta el Gobierno de Colombia para ejecutar acciones encaminadas a protegerlo para garantizar sus servicios ecosistémicos, principalmente el abastecimiento del agua que suministra para 89.797 habitantes, localizadas en más de 9 municipios. “Se encontraron que existen 25 distritos de riego que cumplen esta condición y que benefician a por lo menos 1.297 familias”, manifestó MinAmbiente durante la socialización.

El encuentro que permitió el intercambio de diálogo, se consolida en un avance importante para el proceso de delimitación de Almorzadero.<sup>ix</sup>

**7.3.** En auto del 14/08/2019 este Tribunal requirió señora María Claudia García Dávila, VICEMINISTRA DE POLÍTICAS Y NORMALIZACIÓN AMBIENTAL, del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, para que informara:

1. Si se realizó [o no] una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe.
2. Se garantizó [o no] una fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos.
3. Si se abrió [o no] el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones, así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno.

4. Si se realizaron [o no] una o varias reuniones de concertación entre las autoridades y los agentes participantes, para la delimitación del páramo.
5. Cómo se garantizó la oportunidad de que la colectividad formulara observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión.
6. ¿En la resolución que delimitó el páramo Almorzadero, se tuvieron en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación? En caso positivo, cómo se evidencian estos en la RESOLUCION 152 de 2018 (enero 31), publicada en el Diario Oficial No. 50.528 de 07 de marzo de 2018.

La señora viceministra contestó negativamente a las preguntas de la 1 a la 4 y la 6. La justificación de su respuesta la resume el Tribunal así:

Que en el caso no es procedente aplicar los parámetros establecidos en la sentencia T- 361 de 2017 puesto que dicha providencia solo produce efectos interpartes. Además, que en uno u otro caso la situación fáctica es distinta porque para el páramo SATURBAN no se publicó el proyecto de delimitación y para el del ALMORZADERO sí se cumplió con este acto desde el 2/06/2017 hasta el 17/06/2017, con el fin de que los actores afectados formularan comentarios y estos fueran analizados; sin embargo, no se recibió ningún comentario. Pero todo esto bajo el marco de lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Todo esto significa que garantizó la socialización del proyecto.

Otra diferencia con el caso SANTURBAN es que en éste no se respondió ninguna petición para el suministro de los estudios y documentos que sustentaron la delimitación, lo que claramente no ocurrió con ALMORZADERO, donde sí se atendieron esas peticiones.

Que, con fundamento en el artículo 79 de la Constitución Nacional y el principio 10 de la Declaración de Rio sobre el medio ambiente y desarrollo, una vez delimitados los páramos por la autoridad competente, se debe elaborar, adoptar, implementar los planes de manejo ambiental, de conformidad con los lineamientos del Ministerio; “[e]s decir, que posterior a su delimitación, se procede de manera participativa con las comunidades que habitan los páramos para las acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades prohibidas y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad.” Además, en el artículo 6 de la Ley 1930 de 2018 se establece que los planes de manejo ambiental se realizarán con posterioridad a la delimitación.

Que son el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINAS Y ENERGÍA y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y bajo la directriz del

MADS, los competentes para diseñar, capacitar y poner en marcha los programas para garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos. Con esto se garantiza la convocatoria amplia a las comunidades que directa o indirectamente tengan interés en el ecosistema.

Que según lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y en la Sentencia C-035 de 2016, la delimitación de los páramos no se circunscribe al cumplimiento de un procedimiento que deba seguir el Ministerio. Sin embargo, esta cartera ministerial abrió espacios para brindar la información relacionada con el proceso de delimitación y relacionó las actividades que se hallan incluidas en el material probatorio que se aportó con la acción de tutela 2019-041.

Que en la sentencia C-035 de 2016 se indicó que para la delimitación se crea el procedimiento que tiene como primer momento la elaboración del área de referencia por parte del INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT, la cual se presenta al ministerio para que se realice la delimitación mediante acto administrativo. Y que, en caso de apartarse de esa área, se debe fundar científicamente la decisión, la cual debe propender por un mayor grado de salvaguarda para los ecosistemas. En el caso del páramo ALMORZADERO eso fue lo que se realizó una vez se recibió por parte de dicho instituto el área de referencia a escala 1:25.000 y demás estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL.

La señora viceministra contestó positivamente a la pregunta sobre si se garantizó la oportunidad para que la colectividad formulara observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo. Informó que el proyecto de delimitación se publicó por quince (15) días hábiles en la página web del MADS, sin que se recibieran comentarios frente al proyecto de resolución. Lo que significa, se repite, que se garantizó el principio de publicidad consagrado en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

**7.4.** A partir de las respuestas dadas por la VICEMINISTRA DE POLÍTICAS Y NORMALIZACIÓN AMBIENTAL, del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, se demuestra que esta autoridad desconoció los contenidos mínimos de participación ciudadana que estaba obligada a garantizar en la delimitación del páramo, a partir de lo dispuesto en la T-361 de 2017, que debe tenerse como una regla del sistema jurídico que rige la materia. Es que, como lo dijo la Corte en esta sentencia, 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.



Precisamente estas reglas –arriba resumidas– se establecieron con la finalidad de asegurar que el procedimiento de delimitación del páramo se realizara con la participación de la comunidad y garantizar, así, su participación ambiental al brindar espacios adecuados de participación que, según confesión de la autoridad accionada, no se cumplieron y, en consecuencia, se impone la concesión de la acción de tutela.

Esta omisión, a juicio de la Corte, invalida el acto administrativo de delimitación del páramo. Precisamente en la sentencia T 361 de 2017 la Corte dijo:

“En ese contexto, la Sala Octava de Revisión ordenará **DEJAR SIN EFECTO** la Resolución 2090 de 2014, por cuanto se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás perturbados con esa decisión. El vicio constitucional enunciado afecta la validez de ese acto administrativo e impide que pueda ser ejecutado por la autoridad, determinación que la Corte ha adoptado en otras oportunidades contra reglamentaciones abstractas<sup>4</sup> (Supra 8.3.2 y 8.3.3). Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia. Lo anterior, debido a que la Resolución ibidem prevé normas de protección sobre el ecosistema de Santurbán, enunciados que han contribuido a su conservación. La ausencia de vigencia de dicho acto jurídico significaría dejar desprotegido ese ecosistema y la decisión de Corte avalaría la vulneración de principios superiores. Entonces, se considera adecuado modular los efectos en el tiempo de la orden proferida en esta ocasión.

“El procedimiento de delimitación del páramo de Santurbán deberá iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad del macizo de Santurbán, con el fin de que ésta participe en el trámite de delimitación del nicho ecológico de la zona. Ese llamamiento deberá realizarse por diferentes medios de comunicación que garanticen el conocimiento de la población sobre el comienzo de ese procedimiento.”<sup>xi</sup>

“En específico, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de realizar una convocatoria activa de los actores relevantes para la deliberación y el diálogo en torno a la delimitación del nudo de paramos de la región referida. Por ejemplo, deberá invitar a las autoridades, personas jurídicas o naturales, y a las organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental del páramo de Santurbán [...]”

En realidad, el Tribunal no se explica cómo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desconoce estas reglas establecidas por la Corte

Constitucional con anterioridad a la delimitación del páramo de Almorzadero y que se le imponían como normas del sistema jurídico para garantizar el derecho de participación ambiental de la comunidad con arraigo en territorio del páramo y para la validez de la resolución de delimitación.

7.5. Veamos, a partir de la prueba documental aportada, las actuaciones realizadas por el Ministerio en conjunto con las corporaciones y la comunidad ubicada en el páramo ALMORZADERO.

El 21/02/2017 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible socializó la medida de delimitación del páramo Almorzadero con Representantes de AsoUwa y el Presidente de la Nación Uwa, en la cual participaron también el Director General de CORPONOR y algunos funcionarios de dicha corporación, acordándose una socialización inicial con los líderes Uwa el día 4 de marzo de 2017 en el municipio de Chitagá.

Según Acta, se presentó la propuesta de delimitación del páramo de ALMORZADERO en el que se identifica la presencia de la comunidad indígena Uwa Unidos en el municipio de Chitagá<sup>86</sup>, trasladando el 2.78% del territorio indígena ubicado en el área del páramo –se infiere<sup>87</sup>-. Los representantes de la nación UWA reflexionaron sobre la misión de proteger y administrar los recursos naturales para el beneficio de la humanidad, expusieron sobre algunas medidas que deben tomarse para la protección de los lugares sagrados ambiental y culturalmente, exaltaron la importancia del desarrollo de estos espacio de protección del ecosistema el cual es prioritario para la comunidad indígena, y manifestaron el interés de trabajar con el ministerio para lograr la protección del páramo.

Se propuso realizar una primera sesión de líderes y que éstos sean los encargados de transmitir a todo el pueblo UWA el proceso de delimitación, por lo que se programó la reunión para el 4/03/2017.

Informe de Comisión –142-. Objetivo: Desarrollar un acercamiento en relación con los temas para la concertación de la delimitación del páramo Almorzadero. Desarrollo de la Agenda: Se revisaron las acciones del páramo de Santurbán – Berlín, y páramo Tama

El 4/03/2017<sup>88</sup> en el municipio de Chitagá se realizó la presentación y socialización de manera participativa de la medida de delimitación del Páramo Almorzadero con líderes Uwa y de los aspectos jurídicos de la delimitación de esos ecosistemas. Se resuelven las diferentes inquietudes que tenían los asistentes. Que en dicho espacio se acordó realizar una socialización con la Nación Uwa en el municipio de Cubará.

“[E]n consideración a las inquietudes que expresan el grupo de más o menos 15 mujeres indígenas, toma la palabra y teniendo en cuenta un lenguaje especial, realizó por largo tiempo, la explicación a las mujeres indígenas, de los temas tratados, logrando así, la participación en lengua de la líder U'wa y el compromiso de parte de las asistentes, de socializar al interior de sus familias en el Resguardo<sup>89</sup>”.

En el formato de asistentes se observan miembros de la comunidad UWA [asistente técnico, cabildo, asesor, auxiliar de enfermería, vocal, docente, asistente administrativa, presidente, fiscal, delegado, tesorero, estudiantes, grupo de mujeres indígenas].

El 6/04/2017, en instalaciones de la casa de la Nación Uwa, ubicada en el municipio de Cubará, se reunieron las autoridades indígenas, así como representantes de las comunidades de

la Nación Uwa y representantes del Ministerio y de CORPONOR, con el fin de cumplir lo acordado el día 4 de marzo de 2017 y socializar la medida de delimitación del Páramo Almorzadero.

Las autoridades indígenas tradicionales de la Nación Uwa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONOR acordaron: "Aunar esfuerzos para la protección de los páramos Almorzadero y Sierra Nevada el Cocuy, para lo cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procederá a delimitar los páramos Almorzadero y Sierra Nevada del Cocuy con base en los estudios técnicos.

Se firmó el siguiente acuerdo:

1. La Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander fortalecerá a la Nación Uwa para el desarrollo del ordenamiento ambiental del territorio indígena Uwa.
2. Las Autoridades Indígenas y representantes de las comunidades de los Departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander de la Nación Uwa, del Resguardo Unido Uwa, continuarán trabajando en todo el proceso (sic) de protección y conservación de los páramos, en ejercicio del goce efectivo de sus derechos, en especial el de la autonomía del territorio.
3. El vicepresidente de ASOUWA se compromete a socializar al interior de los cabildos que no asistieron a la asamblea por razones ajenas al Ministerio de Ambiente, la socialización de la delimitación de los páramos.

El Ministerio convocó a representantes de todos los páramos del país, para que en el marco de la celebración de la semana por las montañas, se generara un espacio de encuentro abierto que permitiera el diálogo con y entre los habitantes de los páramos, compartiendo experiencias, escuchando y comprendiendo desde diferentes perspectivas las implicaciones del proceso de delimitación de los páramos. Dicho evento fue fundamental para que las organizaciones y comunidades identificaran asuntos comunes y asumieran el escenario desde una mirada proactiva y de liderazgo para encontrar soluciones colectivamente.

Los representantes del páramo Almorzadero convocaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a otras entidades de orden nacional, regional, departamental y local a varios espacios de diálogo.

El 22/04/2017 se realizó reunión<sup>vi</sup> en el municipio de Chitagá, por solicitud de su alcalde, con campesinos de la región de Chitagá, Cerrito y Concepción, en la que se recopilieron las propuestas de éstos y se les brindó información. - folios 68 a72 C1  
Compromiso: Gestionar evento de reunión con Banco Agrario.

El 10/07/2017 el Ministro recibió en su despacho a diferentes líderes de las comunidades asentadas al (sic) interior del páramo Almorzadero, en la cual participaron además, la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -CORPONOR, la Corporación Autónoma Regional, Diputado de Norte de Santander, FEDEPAPA, entre otros. En la reunión el Ministro acompañado de su equipo asesor, escuchó cada una de las inquietudes y preocupaciones de la comunidad, resolviendo cada una de ellas.

El 10/07/2017 y el 11/07/2017 el Ministerio organizó el encuentro nacional de actores de los páramos en el marco de la Semana por las Montañas, evento al que asistieron 150 representantes de todos los páramos del país, a quienes se les brindaron propuestas sobre el manejo de las actividades agropecuarias en los páramos. Folios 73 a 84 c1 2019-041.

Se hicieron grupos de trabajo por regiones y las mesas temáticas realizadas en la reunión de "Actores estratégicos Nacionales", de acuerdo a las metodologías propuestas.

Objetivos: brindar elementos para mejor comprensión de los procesos de gobernabilidad de los ecosistemas páramos, reconocer e intercambiar visiones y experiencias sobre la gestión de los páramos como insumo para construir ruta para reconversión y sustitución; e identificar conflictos de intereses de los actores ubicados al (sic) interior de los páramos del país.

Respecto del páramo de los Santanderes se identificaron las siguientes dudas: ¿por qué si el problema es con la minería, se le suma la agricultura? ¿Por qué no se hizo socialización de estudios técnicos, económicos y sociales? ¿Es posible hacer nuevos estudios? ¿Se necesitan estudios científicos e información para el proceso de reconversión? ¿Dónde están los recursos para la reconversión? ¿Qué haremos los campesinos si no podemos cultivar? ¿Qué hacen los campesinos que cuentan con préstamos bancarios si pierden capacidad financiera por el cambio? ¿Por qué se siguen otorgando títulos en páramos? ¿Dónde y cuáles son los incentivos económicos para la conservación? ¿Cuál es la diferencia entre productos químicos usados arriba o abajo del páramo? ¿Qué hacer con los terrenos baldíos en la zona de páramos -formalización-? ¿Por qué no se puede aprovechar forestalmente las especies introducidas en proyectos anteriores? ¿Cómo se hace el reconocimiento de los saberes ancestrales en estudios técnicos? ¿Cómo se garantiza la inclusión de las organizaciones en el proceso de estudio e implementación de normas? ¿Valor de los predios que están en el páramo?

El moderador o relator de cada mesa presentó respuesta que el grupo planteó, se identificaron los principios, los derechos colectivos, individuales y del ambiente, acciones de conocimiento e información, actores y acciones

Dentro del Registro de actores sociales se encontraron cinco (5) líderes del páramo Almorzadero.

El 9/08/2017<sup>xvii</sup> se realizó debate público en la Comisión V del Senado, el cual tuvo la participación de representantes de comunidades campesinas del páramo el ALMORZADERO.

El 12/08/2017, en el municipio de Pamplona (Norte de Santander), se atendió audiencia convocada por **las comunidades del páramo Almorzadero** absolviéndose por parte del Ministro las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Se contó "con una multitudinaria participación de líderes campesinos de los municipios de Pamplona, Chitagá, Mutiscua, Silos y Cácuta"<sup>xviii</sup>. Se establecieron como compromisos la conformación de una mesa técnica para el 23 de agosto de 2017 en el municipio de Cerrito (Santander), la cual tenía como finalidad, conocer y resolver las dudas e inquietudes que tenían las comunidades.

Los campesinos insistieron en el cambio de la ley antes de diciembre de 2017, para que los dejen cultivar la tierra.

Se determinaron conclusiones relacionadas con: Posibles etapas para la construcción de una ruta de transicionalidad, alternativas - economía del habitante de páramo, y elementos básicos para entender la transicionalidad.

El 13/08/2017 se realizó audiencia pública en el municipio de Pamplona que contó con la participación del Ministro y de líderes campesinos del **Cerrito**, Concepción, San Miguel, **Carcasi**, La Gabarra y Gauca. El Ministro atendió de manera directa los requerimientos de la población y se absolvieron las diferentes inquietudes que tenían las comunidades. Compromisos: (i) reiteró la conformación de una mesa técnica para el 23/08/2017 en el municipio de Cerrito (Santander). Y (ii) se acordó una reunión para el 25/08/2017 también en el municipio de Málaga, para tratar el tema de los créditos con el Banco Agrario.<sup>28</sup>

Compromiso: Entrega de iniciativas a la comisión V y comisión conjunta.

El 17/08/2017<sup>29</sup> en el municipio de Pamplona y el día 25/08/2017 en el municipio de Málaga, se llevaron a cabo reuniones en las cuales participaron representantes del Ministerio, un representante del Banco Agrario y diferentes alcaldes y **líderes de la región**; en estas reuniones se absolvieron las diferentes inquietudes que tenían tanto alcaldes como la comunidad respecto a los créditos que otorga este banco.

Los días 22 y 23 de agosto de 2017, en los municipios de Pamplona y de Cerrito, respectivamente, se desarrolló evento donde se atendieron dudas y solicitudes de las comunidades respecto a la delimitación del páramo Almorzadero, se recogieron propuestas de la comunidad que fueron incorporadas en la resolución de delimitación y a los lineamientos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias. También se expresaron entre otras cosas los siguientes planteamientos:

- El Ministerio garantizará a través de los lineamientos de zonificación y reconversión una mayor participación de las comunidades en lo relacionado con delimitación de los páramos.
- El Ministerio velará por el ajuste a la ley de páramos desde una perspectiva de derechos, incluyente y participativa.
- Ante las inquietudes de los habitantes del páramo Almorzadero, quienes manifestaron su preocupación por un posible desplazamiento ocasionado por los procesos de delimitación, el Ministerio y las autoridades ambientales fueron claros al asegurar que "no es nuestra intención desplazar a nadie, al contrario, debemos pasar del país del conflicto a la colaboración".

A los folios 47 a 53 C1 2019-041 se observa acta de las reuniones, en las que se realizaron las siguientes propuestas:

#### En la reunión del 22/08/2017

- Proyectos con la formulación de los campesinos.
- Alcaldía de Cocota propone apostarle al turismo y para ello tienen intereses en comprar un sitio turístico llamado La Laguna con avistamiento de aves y caminos reales.
- Concejal de Chitagá pide que el gobierno envíe técnico para que les indique qué deben sembrar, que les den el material vegetativo y demás elementos, en razón a que los campesinos saben cómo hacerlo pero no tiene el material para fortalecer esos nacientes.

Según Acta de reunión visible a los folios 91 y 92 C1 2019-041, la reunión se desarrolló así: (i) el director de CORPONOR recogió insumos para construir las dos propuestas para los compromisos adquiridos por el Ministro, consistentes en: posibles etapas para la construcción de una ruta de transicionalidad, alternativas económicas para el habitante del páramo y elementos

básicos para entender la transicionalidad. (ii) El Ministerio explicó los propósitos de la reunión para recopilar información sobre transicionalidad y la modificación de la ley de páramos. (iii) El banco Agrario interviene para indicar la existencia de créditos para zonas de páramo

#### **En la reunión del 23/08/2017**

Se alegó lo siguiente –lo que resulta relevante para la población del Cerrito y Carcasi–:

- El Alcalde del Cerrito se opuso a la delimitación porque después de que esto ocurra no habrá nada para ellos. Pidió que se deje claro cómo van a intervenir en el Congreso para modificar la ley. E invitó a sus campesinos a proteger su páramo.

-Delegado de los campesinos dijo que no compartían la división que les estaban proponiendo y tampoco la prohibición contenida en el proyecto de Ley 126 de 2016<sup>28</sup>, que impedía la práctica de agricultura y ganadería.

- Se escucharon las propuestas de los campesinos a través de la mesa de trabajo para que el Ministro las entregue al Senado.

- Líder campesino propone que se designe un delegado por cada municipio, escogido por los campesinos de Cerrito, San Andrés, Concepción, Guaca, Carcasi.

- CIRO MENESES se pregunta cómo acceden a vender parques nacionales o que les paguen por conservar la tierra; LEONEL SUÁREZ del municipio el Cerrito propuso una mesa de negociación nacional de páramos, construcción de plan de manejo ambiental y reconocimiento de los derechos del campesino; ELMAN JAIMES pide se pensione a las personas del campo; ASILCO [Asociación de Mujeres Rurales] pide el reconocimiento al trabajo de la mujer campesina; CRISTINA OBREGÓN [Delegada de mujeres campesinas] pide control sobre los costos; CARMEN ROSA [en representación de las mujeres] pide que se les den propuestas que puedan evaluar y alegó que los insumos están costosos y la papa está perdida; ALEXANDER VARGAS pide que los capaciten en otros países sobre buenas prácticas de trabajo y de explotación de páramos.

- Se pidieron “proyectos de ovejas para las zonas de páramos con comercialización”.

- Personero de Concepción señaló que debe reconvertirse para sembrar y tener animales de otra forma, ya que los costos que les plantean son difíciles de conseguir.

- Personero de Cerrito. Alegó que no había claridad sobre la zonificación, sobre la reconversión y sobre cuáles son las herramientas. “No sabemos cómo se va hacer eso.”

Se conformó<sup>29</sup> una Secretaría Técnica integrada por representantes de los líderes de 5 municipios de la región García-Rovira, esto son: CERRITO, GUACA, SAN ANDRÉS y CONCEPCIÓN.

Se creó un grupo de trabajo en el que se discutió el proyecto de páramos, las exigencias al gobierno, las prácticas amigables, las propuestas, las exigencias y lo relacionado con el financiamiento para la conservación. Para finalmente concluir:

-La preocupación de las comunidades campesinas por los efectos de la modificación de la Ley 1753 de 2015, con la que se pretende prohibir las actividades agropecuarias en los páramos. Situación que está fuertemente vinculada a la ausencia de propuestas tangibles que permitan construir una nueva economía del habitante del páramo.

- Se observa disposición de los actores para la reconversión de actividades agropecuarias, pero no para la sustitución, la cual conlleva desplazamiento. Algunas propuestas incluyen ceder área para la sustitución en porciones de sus predios.

- Una modificación a la norma debe analizarse en el marco de la Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional, en concreto, en la primacía del interés general sobre el particular, en el caso del derecho al medio ambiente y a la vida, en razón a la dificultad de la regresividad en materia ambiental.

- Como las propuestas de las comunidades están enfocadas en la modificación de la norma, varias de ellas podrían tener aplicabilidad en el marco de transicionalidad que plantea la legislación actual. Y varias propuestas coinciden con los insumos que se han venido recogiendo en el marco de la formulación de lineamientos para reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.

- Se requiere construir una estructura financiera para la sostenibilidad de las alternativas que puedan ofrecerse a las comunidades. “[E]n el caso de Almorzadero es especialmente difícil de trabajar dado que existe un alto número de habitantes del páramo, en tanto que el número de beneficiarios es reducido en comparación con otros casos.”

Compromiso: Entregar la relatoría y sus anexos a la Comisión V del Senado, y la conformación de la comisión conjunta páramo Almorzadero.

No se determinó la fecha de la próxima reunión.

El 25/08/2017 se realizó reunión con líderes campesinos de Málaga y el Banco Agrario. -folios 85 a 86 C1 2019-041-. En ella se concluyó: El banco no tiene restricciones para zonas de páramos y se mantienen las condiciones de crédito en esas áreas, usos o zonas dentro de la finca y legalidad o sana posesión. Por parte del Ministerio se sugiere mantenerse informados.

El 26/08/2017, en el municipio de Guaca se llevó a cabo reunión en la que participaron **comunidades campesinas**, el Concejo Municipal de dicho municipio y funcionarios del Ministerio, estos últimos explicaron la medida y las implicaciones de la delimitación del páramo y resolvieron las inquietudes que surgieron por parte de los participantes de la reunión.

El 27/10/2017 el Ministerio participó en el municipio de Cerrito en sesión descentralizada de la Asamblea Departamental de Santander, en la que expuso aspectos puntuales del proceso de delimitación del Páramo Almorzadero.

7.6. Como lo informó la señora viceministra, a estas reuniones no le antecedió una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participara. Convocatoria que, como dijo la Corte en la sentencia T 361 de 2017, debía señalar el objeto del trámite, las instancias e instrumentos específicos de participación, los deberes y derechos de los participantes y el cronograma de actuaciones que desarrollaría el MADS para emitir la resolución que materialice la clasificación de territorio de la zona.

Tampoco cumplió el MADS con el deber de crear un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web institucional, sitio de la internet que sirviera para mantener informados a los participantes del procedimiento de delimitación del páramo, con el cronograma de las fases de participación, los documentos, los datos, o fechas y lugares de la realización de las sesiones de intervención o de participación de la comunidad. Afirmación que se sostiene en el hecho de que interrogada la señora viceministra por el cumplimiento de los contornos del derecho de participación ambiental, no informó del cumplimiento de este deber.

Precisamente la Corte Constitucional señaló el espíritu de estas actuaciones, que es garantizar el derecho de participación ambiental de la comunidad hija del páramo, en estos términos:

Esta Corte reitera que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.

La autoridad ambiental establecerá una fase de información donde las personas podrán acudir a los estudios sobre la delimitación del Páramo de Santurbán. Como mínimo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá divulgar, en el vínculo destinado para informar a la comunidad sobre el procedimiento de delimitación, los documentos técnicos elaborados por: a) el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt -IAvH-; b) la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -Corponor-; c) la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB-; y d) por otras organizaciones que estime necesario socializar. De igual manera en ese vínculo se colgará la presente sentencia. En ese sitio de la red de internet, se mantendrá informados a los participantes del procedimiento con documentos, datos o fechas de las sesiones de intervención o de participación.

Adicionalmente, el MADS evaluará si existe la necesidad de actualizar los estudios sobre la materia.

La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento en que los participantes emiten su opinión, juicio o análisis de las alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno en el marco de sesiones, audiencias o reuniones. El MADS garantizará las condiciones para que el procedimiento sea público, de modo que los participantes conozcan las posiciones de los demás. Para ello, se elaborarán actas de las intervenciones, documentos que serán divulgados en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación. También, evitará que los espacios de interacción o exposición sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos o por un sector en específico.



Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones. El MADS garantizará espacios de participación que respeten el principio de buena fe y transcurran en un proceso de diálogo deliberativo que busque la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos, que se encuentren fundados en el interés público. Las deliberaciones estarán orientadas a lograr acuerdos que plasmen una adecuada ponderación de los derechos cuya efectividad está en juego, procurando evitar posturas adversariales y de confrontación que bloqueen la toma de una decisión definitiva. El MADS garantizará que esta fase sea pública. Para ello, se elaborarán actas de las sesiones, documentos que serán publicados en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación. Así mismo, la administración deberá adoptar medidas para: a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación.

Y además la Corte advirtió “que la participación en el procedimiento de delimitación de páramos deberá ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, deberá ser abordada desde una perspectiva local. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.”

Esta decisión de la Corte se erige como un contra-argumento a la tesis del MADS, que sostiene que con fundamento en el artículo 79 de la Constitución Nacional y el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo, una vez delimitados los páramos por la autoridad competente, se debe elaborar, adoptar, implementar los planes de manejo ambiental, de conformidad con los lineamientos del Ministerio, “[e]s decir, que posterior a su delimitación, se procede de manera participativa con las comunidades que habitan los páramos para las acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades prohibidas y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad.” Además, en el artículo 6 de la Ley 1930 de 2018 se establece que los planes de manejo ambiental se realizarán con posterioridad a la delimitación.

7.7. En la sentencia T 361 de 2017 la Corte afirmó que la eficacia y sustentabilidad de la gestión y delimitación del páramo depende de la participación de los afectados. Estas son sus palabras:

En el caso de las actividades en páramos, las personas perturbadas con la protección ambiental cuentan con una visión de territorialidad que marca sus comportamientos y forma de apropiación productiva. El Estado pretende modificar tales elementos. La eficacia y sustentabilidad de la gestión de esos ecosistemas depende de la participación de los afectados, y de asumir un enfoque de derechos sociales y ambientales. Ello implica la preservación del entorno y la sustitución real de las actividades que garantiza la satisfacción de necesidades básicas de esos individuos. Un paso inicial son las modificaciones de prácticas productivas.

La necesidad de que se discuta y cree un modelo de sustitución y de reconversión de actividades se desprende de uno de los contenidos esenciales del derecho a la participación ambiental (Supra 13.5). Además, varios intervinientes, como la asociación del Municipio del Páramo de Santurbán y los habitantes del Municipio de Vetas, aseveraron que la prohibición de las actividades mineras en la zona delimitada como páramo impide que sigan desarrollando la actividad de la que derivan su sustento.

La Corte no desconoce que los por menores y precisiones de las políticas de reconversión y sustitución de actividades deben ser desarrollados en diferentes actos administrativos y demás reglamentaciones, al punto que la totalidad del plan no puede quedar plasmado en la resolución de delimitación. Lo que en realidad se ordena corresponde a que se precisen los elementos que delinearán dicho programa, aspectos que deben ser discutidos por los afectados desde la misma consagración de la prohibición de actividades.<sup>xxii</sup> [...] En todo caso, deberá darse participación a los afectados con las prohibiciones y a las organizaciones sociales interesadas, en espacios de deliberación a los que sea sensible el diseño y concepción de las medidas que se adopten.

En este caso el MADS no demostró haber cumplido este deber, pues del material probatorio que se allegó a la tutela se evidencia que hubo una que otra discusión sobre el tema, pero no hubo una directriz clara para la discusión de las medidas adoptadas frente a quienes se verán desplazados de sus fuentes de ingreso por la protección del páramo.

**7.8.** Una vez elaborado el proyecto de acto administrativo que delimitaba el páramo, no se estableció un plazo razonable para que la colectividad formulara observaciones contra esa reglamentación. Se afirma que no lo cumplió, porque en el auto de pruebas se le requirió y no cumplió con la carga de demostrarlo.

**7.9.** Tampoco demostró el MADS que abrió el espacio de deliberación sobre las estrategias frente a las labores vedadas en el páramo. Recuérdese que la Corte le impuso el deber, en cualquier caso, de darle participación a la ciudadanía y a

las organizaciones sociales interesadas, en espacios de deliberación a los que sea sensible el diseño y concepción de las medidas que se adopten. Y en la resolución de delimitación del páramo se estableció:

**ARTÍCULO 4o. DIRECTRICES ESPECÍFICAS PARA ACTIVIDADES AGROPECUARIAS.**

En virtud de lo previsto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), aplicarán las siguientes directrices en el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias existentes antes del 16 de junio de 2011 que se encuentran al interior del área delimitada en el artículo 1 del presente acto administrativo: a) Se deben diseñar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias con el fin de garantizar la aplicación gradual de la prohibición y velando en todo momento por la protección de los servicios ecosistémicos del páramo. b) El control de plagas y otros, deben utilizar productos que no afecten los servicios ecosistémicos que presta el páramo, así como garantizar la disposición adecuada de envases y empaques vacíos de los mismos. c) Proteger los suelos mediante técnicas adecuadas de manejo que eviten la salinización, compactación, erosión, contaminación o revenimiento y, en general, la pérdida o degradación de los suelos. d) Asegurar la conservación de los humedales, nacimientos hídricos, las áreas de recarga hídrica, los márgenes riparios y de cuerpos lénticos, el aislamiento de las fuentes de agua, así como el uso eficiente del recurso en las actividades agropecuarias que evite su contaminación o desperdicio. e) El desarrollo de actividades agropecuarias debe tener en cuenta las guías ambientales para el sector agrícola y pecuario expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. f) Debe prestarse especial atención a aquellas actividades agropecuarias de subsistencia o que están llamadas a garantizar el mínimo vital de las comunidades ubicadas al interior del páramo, en la gradualidad de la reconversión evitando en todo caso una ruptura abrupta de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida. g) La planeación del desarrollo de las actividades debe incorporar herramientas de planificación predial y promover la conservación de la agrobiodiversidad. PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales deben avanzar en la definición de lineamientos más detallados, en el marco de la zonificación y determinación del régimen de usos.

Desde luego que el Tribunal no es la autoridad para juzgar la rectitud de esta medida, ni lo hace, pero echa de menos lo que la sentencia T 361 de 2017 estableció como una obligación en el proceso de delimitación del páramo: “corresponde a que se precisen los elementos que delinearán dicho programa, aspectos que deben ser discutidos por los afectados desde la misma consagración de la prohibición de actividades.”

**7.10.** En la sentencia T 367 de 2017 la Corte dispuso: “En tercer lugar, en coordinación con las autoridades locales y regionales, el MADS deberá crear un sistema de fiscalización de gestión de la resolución. En particular, se discutirá

sobre el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo. El modelo planteará los principios, deberes, así como responsabilidades de las autoridades, y algunas estrategias para la eliminación de las labores vedadas, por ejemplo, la minería ilegal. En cualquier caso, deberá darse participación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales interesadas, en espacios de deliberación a los que sea sensible el diseño y concepción de las medidas que se adopten.<sup>xciii</sup> En este caso el Tribunal echa de menos el espacio de participación a la ciudadanía sobre estas medidas. Ni siquiera se trajo la concepción de las mismas, ni su socialización con la comunidad.

7.11. Tampoco cumplió el MADS con la obligación de evidenciar en el acto administrativo de delimitación del páramo los argumentos esbozados en las deliberaciones, pues en la RESOLUCION 152 de 2018 no se registra el apartamiento de los argumentos de la comunidad que no fueron atendidos. De hecho, la señora viceministra respondió negativamente la siguiente pregunta: ¿En la resolución que delimitó el páramo Almorzadero, se tuvieron en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación? En caso positivo, cómo se evidencian estos en la RESOLUCION 152 de 2018 (enero 31), publicada en el Diario Oficial No. 50.528 de 07 de marzo de 2018.

7.12. Por todo lo expuesto y en general por desatender las reglas establecidas en la sentencia de tutela T 361 de 2017, que se erigen como normas del sistema jurídico por su valor vinculante, según se vio líneas atrás, y que el MADS debió atender en el proceso de delimitación del páramo, se concluye que en este proceso no se garantizó el derecho de participación ambiental de las mujeres que integran ASOMUARCE, quienes tienen su arraigo en el páramo. En su página informan:

ASOMUARCE, es una asociación relativamente joven, con cinco años de creación; nació por la necesidad de organización que tenían las mujeres campesinas y artesanas del Municipio del Cerrito. Por la historia productiva de la región en la cría de ovejas, se desarrolló la producción de lanas, oficio que en la mayoría de los casos es realizado por las mujeres, quienes aprendieron el arte del hilado y preparación de la lana para la fabricación de ruanas, cobijas, sombreros, chales, guantes, medias, bufandas, tapices y muchos otros productos que permiten resistir los fuertes fríos, ya que las temperaturas oscilan desde los 8º hasta los 0º.

ASOMUARCE es hoy la representación autóctona de la cultura del páramo El Almorzadero, la expresión de la diversidad en el paisaje que ofrece retributivamente la naturaleza a la población que se mantiene atenta y vigilante a la protección del ecosistema. Asomuarce es la representación femenina de una población milenaria, originada en la formación indígena Chitarera.

El fin de ASOMURCE, "es fomentar el desarrollo integral de la mujer campesina, las artesanas y sus núcleos familiares, a partir de lograr su organización y capacitación para implementar actividades y proyectos económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos de carácter asociativo. Además la asociación tendrá como objetivos específicos los siguientes: ...formular y gestionar proyectos de carácter asociativo; motivar a la mujer artesana para que se valore como ser social, capaz de aportar a

la sociedad; promover programas para el mejoramiento de la productividad agropecuaria, mediante el desarrollo de tecnologías apropiadas y ambientales, sostenibles y lograr la comercialización de los productos... (Registro de Cámara de Comercio)

Cuatro centenares de estas mujeres conforman la Asociación de Mujeres Campesinas y Artesanas del Cerrito que aprendieron de las abuelas y de las abuelas de las abuelas el arte de la producción de tejidos en lana. A mediados del año 2009 por la gestión que realizó Gloria Calderón Basto, la representante de la Asociación ante el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (Centro Agroindustrial y turístico de los Andes-Seccional Málaga), fue otorgado un curso de capacitación para Jóvenes Rurales, cuya especialización consistió en el aprendizaje y elaboración de nuevos estilos y diseños de prendas en lana.

En efecto, el proceso de delimitación del páramo debió garantizar el derecho de la participación ambiental de la comunidad paramuna, a partir de los siguientes estándares de participación de manera concreta para el procedimiento de delimitación de paramos, a saber: "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".

7.13. Según la Resolución 152 de 2018, que delimita el Páramo Almorzadero, éste se encuentra en jurisdicción de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Tona en el departamento de Santander, y Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander. Y según los documentos que registran las reuniones celebradas con anterioridad a la delimitación del páramo, estas tuvieron asiento en los municipios de Chitagá, Cubará, Pamplona, Málaga, Guaca y Cerrito. No hay prueba de que en los demás municipios se consultó a la comunidad.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA, SALA DE DECISIÓN CIVIL-FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**1° CONFIRMAR** la sentencia de tutela proferida por el JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BUCARAMANGA, de fecha 01/08/2019, radicado **68001-31-87-003-2019-00039-02 N.I. 20152**, en la que no se concedió la acción de tutela, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**2° REVOCAR** la sentencia proferida por el JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA de fecha 19/07/2019, radicado **68432-31-89-001-2019-00041-03 INTERNO: 0814/2019** y, en su lugar, conceder la protección del derecho fundamental de participación ambiental de la accionante ASOMUARCE y de las mujeres que la conforman.

**3° DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No. 152 de 2018, "Por medio de la cual se delimita el Páramo Almorzadero y se adoptan otras determinaciones", proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, como quiera que se expidió sin la participación de la accionante ASOMUARCE y de las mujeres que la conforman, y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.

**4°. ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- que en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo Almorzadero, el cual se encuentra conformado por las Jurisdicciones de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Toná en el departamento de Santander, y Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander; a quienes deberán garantizárseles el procedimiento *previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo del derecho de participación ambiental*.

La nueva resolución deberá emitirse y ejecutarse teniendo en cuenta las medidas de conservación del Páramo Almorzadero y de acuerdo con los contenidos mínimos de participación ciudadana contenidos en el Sentencia T-361-2017, sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia.

Para mayor claridad, en cumplimiento de este deber el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- deberá acatar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-361-2017.

**5° SOLICITAR** a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de lo determinado en el presente fallo, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos aquí protegidos y garantizar la participación de la comunidad en la delimitación del Páramo Almorzadero. En desarrollo de esa labor, las autoridades referidas deberán remitir cada cuatro meses un informe conjunto sobre el cumplimiento

de la presente decisión al JUZGADO PROMISCO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA, el juez de primera instancia de este proceso.

6°. **COMUNICAR** la presente decisión a las Gobernaciones de Santander y Norte de Santander, así como a las alcaldías de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Tona en el departamento de Santander, y Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander, para que se vinculen al trámite de cumplimiento de la presente sentencia, al participar como veedores y garantes de su cabal observancia y ejecución.

7° Notificar la presente decisión a todos los sujetos procesales. Cumpla la secretaria del Tribunal con esta orden.

8° Enviar los expedientes de tutela [68432-31-89-001-2019-00041-03 INTERNO: 0814/2019 y 68001-31-87-003-2019-00039-02 N.I. 20152] a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión. Cumpla la señora secretaria del Tribunal con esta orden en la forma y término establecido en la Ley. [Decreto 2591 de 1991, art. 32].

9° A través de la Secretaría del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, **LÍBRENSE** la comunicaciones y oficios, en la forma y términos establecidos en la ley, para darle cumplimiento al presente fallo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MERY ESMERALDA AGÓN AMADO**  
MAGISTRADA PONENTE



**ANTONIO BOHÓRQUEZ ORDUZ**  
MAGISTRADO



**RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA**  
MAGISTRADO

<sup>1</sup> Texto tomado de Recomendación para la delimitación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Complejo de Páramos Almorzadero a escala 1:25.000. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

<sup>2</sup> Tomado de "PÁRAMOS". Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana <http://www.minambiente.gov.co>

<sup>3</sup> "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública." (Resaltado fuera del texto original)".

<sup>4</sup> Texto tomado de <https://asomuarceartelana.es.tl>

<sup>5</sup> Dijo la Corte Constitucional: "Nótese que el debate supera la confrontación de la Resolución 2090 de 2014 con la ley, toda vez que ésta carece de parámetro de sujeción en esa materia por ausencia de establecimiento de criterios de procedimiento, como advirtió el MADS. En realidad, se discute sobre la aplicación directa del derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación de páramos. Lo anterior se refuerza con la idea de que la Carta Política de 1991 es un texto democrático y participativo, características que deben irradiar todo el ordenamiento jurídico así como decisiones de la administración. Así las cosas, la Sala no puede soslayar el relevante asunto ius-fundamental que se encuentra revisando.

"El medio de control de nulidad simple no tiene la idoneidad suficiente para resolver la litis del proceso de la referencia, dado que ésta implica delimitar los alcances de un derecho fundamental, aspecto que escapa la órbita de una herramienta procesal que pretende mantener la conformidad de normas administrativas objetivas frente al ordenamiento jurídico, ya sean legales o constitucionales.

"Las causales de nulidad que podrían proceder en una demanda ante la jurisdicción contenciosa, la ausencia de consulta a los posibles afectados en la decisión antes de la expedición del acto administrativo o las irregularidades en la producción del mismo, no cuentan con la aptitud para enjuiciar los actos que los solicitantes acusan por las razones que enarbolan.

La Ley 1437 de 2011 sanciona con nulidad la decisión administrativa que se toma de manera inconulta en relación con los afectados, norma que reconoce la invalidez de los actos jurídicos que se expidieron sin intervención de los interesados. La mencionada prescripción protege el principio de participación, empero no incluye los elementos esenciales de la participación ambiental, ausencia que demuestra la carencia idoneidad del medio de control de nulidad simple.

Los derechos mencionados tienen un nexo axiológico en común que se refiere a la obligación que tiene el Estado de permitir que la ciudadanía participe en las determinaciones que perturban su vida cotidiana. Sin embargo, el principio a la participación ambiental tiene particularidades derivadas de la materia que regula, es decir, los recursos naturales. Tales especificidades distancian ese mandato de optimización de la participación genérica regulada en el CPACA. Por ejemplo, del parámetro normativo mencionado en el estatuto administrativo y procesal no se desprende las siguientes obligaciones: i) el reparto equitativo de las cargas ambientales; ii) la necesidad de incluir programas de reconversión de las actividades que presionan los biomas, labores de las cuales las personas derivan su sustento proceso que debe efectuarse con los afectados; o iii) la participación de las víctimas de daños ecosistémicos en la formulación de mitigación de dicho perjuicio, entre otros.

En realidad, los componentes del derecho a la participación ambiental se derivan de los artículos 2 y 79 de la Constitución, disposiciones que han sido precisadas en algunos aspectos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a partir del análisis de casos revisados en sede de tutela. Se trata de aspectos de la gestión de los ecosistemas que sobrepasa la regulación y la finalidad del CPACA.



La causal de irregularidades en la producción de los actos administrativos se usa para evaluar la desconformidad de un acto jurídico frente a los parámetros de forma fijados por una ley, es decir, se requiere de la existencia de criterios estipulados en una norma. La Sala recuerda que los demandantes censuraron errores de trámite acaecidos antes de la expedición del acto general cuestionado y no reprochan el contenido del mismo. Así, la idoneidad del medio de control de nulidad simple debe analizarse en relación con los errores acaecidos en la producción de la Resolución 2090 de 2014. Sobre el particular, este juez colegiado considera que el ataque de los tutelantes escapa a la esfera de la hipótesis de nulidad mencionada, puesto que ésta se circunscribe a la vulneración de parámetros legales o constitucionales fijados de manera clara en la materia objeto de regulación de la Resolución 2090 de 2014, es decir, el control de regularidad de una norma inferior frente a las prescripciones de trámite superiores. El legislador no señaló trámite o criterios para la expedición de los actos de delimitación de parámetros, de modo que esa causal no ofrece medios para evaluar la actuación de la administración, comportamiento que por discrecional que sea se halla sometido a la Constitución y los derechos fundamentales.

En relación con la vinculatoriedad del principio de legalidad al ámbito de producción de los actos administrativos generales, el Consejo de Estado ha indicado que el juicio de validez de las decisiones de la administración se restringe a verificar la conformidad del acto jurídico con ley, al confrontar el proceso de la conformación de la voluntad de la administración con los requisitos señalados en la proposición de rango legal, por lo que si esas condiciones no son fijadas por parte del legislador, la autoridad quedará en la arbitrariedad para proferir el acto sin la intervención de la ciudadanía. Esa posición judicial advierte la incapacidad del medio de control de nulidad simple para evaluar la eventual vulneración del derecho de participación en la producción de una decisión regulatoria ambiental, cuando la ley no estipula dicho derecho o procedimiento. La postura descrita se sintetiza en el siguiente fragmento:

“En cambio, en el ámbito de la producción de medidas regulatorias o reglamentarias, contenidas en actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, normalmente el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales, más allá de exigir, obviamente, que el acto sea proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad, lo cual no implica, desde luego, que el legislador carezca de la facultad de establecer, cuando así lo considere necesario, procedimientos especiales para la producción de tales actos administrativos, los cuales obviamente se tornarían obligatorios en tales casos.

Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma”.

Inclusive, en el medio de control de nulidad simple, el Consejo de Estado no ha utilizado como parámetro de confrontación normativa el principio de participación ambiental para evaluar la validez de los actos generales que regulan esa materia. El máximo tribunal ha usado dicho mandato para el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en fallos de protección de derechos colectivos en las acciones populares del río Bogotá y cerros orientales en la misma ciudad. La Sala advierte que ese manejo es distinto, toda vez que, en el primer caso, la participación funge como estándar de adjudicación para resolver la causa, mientras en el segundo el mandato se comporta como criterio relevante para impartir los remedios judiciales. Ello denota escenarios dispares. Se recuerda que el caso puesto a disposición de los actores se refiere al modelo inicial descrito de una providencia y valoración judicial. Encima, el análisis de participación que ha efectuado el Consejo de Estado se concentra en acciones populares y no en medios

ordinarios de control como la nulidad simple.

La posición expuesta descarta la idoneidad de la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución 2090 de 2014 eventualmente procedente en el marco del medio de control de nulidad simple, por cuanto los parámetros normativos que sustentarían esa decisión son impertinentes para enjuiciar el acto en comentario por los derechos hipotéticamente fueron desconocidos por parte del MADS. Además, la suspensión de los efectos del acto administrativo no resolvería la vulneración de derechos denunciada por parte de las actoras. Inclusive, esa determinación causaría un perjuicio mayor para el ambiente, al dejar sin instrumento de control y de protección el ecosistema del Páramo de Santurbán.

Conjuntamente, la acción de tutela es el mecanismo preferente para resolver la presente controversia, en la medida en que exige la intervención del juez constitucional de más alta jerarquía, puesto que se requiere que se unifique y aclare la interpretación sobre el alcance de un derecho fundamental, esto es, la participación ambiental. Este juez constitucional tiene el deber de concretar una norma de carácter indeterminada o abierta, al delimitar en el caso concreto las sub-reglas de ese principio. El artículo 35 del Decreto 2591 de 1991 atribuye de manera especial y prevalente a la Corte Constitucional dicha función. Un ejemplo de la utilización de esa facultad corresponde con algunas decisiones en que este Tribunal ha reconocido el derecho de participación a las comunidades que se ven perturbadas con megaproyectos de infraestructura que afectan el ambiente. En dichas ocasiones, ha establecido la necesidad de que los grupos sociales sean consultados, a pesar de que no pertenecen a colectivos étnicos diferenciados.

<sup>vi</sup> En la sentencia T 468 de 2003 se argumentó la necesidad de acatar el precedente así: (i) Para garantizar el carácter normativo de la Constitución como norma de normas; (h) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia; (iii) para garantizar la seguridad jurídica y el rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico, y (iv) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima.

<sup>vii</sup> Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.

<sup>viii</sup> Resalta el Tribunal.

<sup>ix</sup> Información tomada de [corponor.gov.co](http://corponor.gov.co)

<sup>x</sup> Resalta el Tribunal.

<sup>xi</sup> Resalta el Tribunal.

<sup>xii</sup> Folio 22 C1. 2019-041

<sup>xiii</sup> Se consignó: traslapando con el área de paramo el 2.78% del territorio indígena.

<sup>xiv</sup> Véase a folio 30 C1 2019-041, el formato de la Agenda general del evento.

<sup>xv</sup> Véase folio 40 c1. 2019-041.

<sup>xvi</sup> Según oficio de la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio. Folios 37 y 38 C1 2019-041.

<sup>xvii</sup> Según oficio de la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio. Folios 37 y 38 C1 2019-041.

<sup>xviii</sup> Véase al folio 38 del C1 2019-041, el oficio de la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio

<sup>xix</sup> Folios 62 y 63 C1 2019-041.

<sup>xx</sup> PROYECTO DE LEY NO. 126 DE 2016 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA PRESERVACIÓN, CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS REGIONES DE PÁRAMO EN COLOMBIA"

<sup>xxi</sup> Folio 58 c1 2019-041

<sup>xxii</sup> Resalta el Tribunal.

<sup>xxiii</sup> Resalta el Tribunal.