



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
EXPEDIENTE: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
ACTOR: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ
DEMANDADOS: CARBONES ANDINOS S.A.S., CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE BOYACÁ, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, MUNICIPIO DE SOCHA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

TEMA: IMPROCEDENTE ACLARACIÓN DE SENTENCIA PROFERIDA EN SEGUNDA INSTANCIA / La aclaración no permite un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido / Se acreditó la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la vulneración de los derechos colectivos amparados / No ofrece duda la ejecutoriedad de la sentencia de 18 de diciembre de 2018, ni el término previsto para la adopción del plan de manejo del páramo de Pisba o las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para orientar y articular a las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental / ACLARACIÓN de la frase: “desde un enfoque participativo”.

AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA

La Sala procede a decidir la solicitud de aclaración interpuesta oportunamente por la apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, a través de la cual se modificó la providencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió al amparo de algunos de los derechos colectivos invocados por la parte actora.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

1. La solicitud de aclaración de la sentencia de 19 de diciembre de 2018

La apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante escrito remitido el 1º de febrero de 2019¹, solicitó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 285 del Código General del Proceso, se aclare la sentencia de 19 de diciembre de 2018, con fundamento en lo siguiente:

“[...] No queremos generar confusión pero si es necesario que se nos aclare:

- 1. VIOLACION DE DERECHOS COLECTIVOS: Conforme a lo ordenado en el numeral QUINTO de sentencia emitida por esta Corporación “Declarar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...) responsables de la vulneración de los derechos colectivos”, esto no debería declararse así teniendo en cuenta los argumentos antes (sic) enunciados donde se evidencia que esta cartera en el marco de la ley ha hecho todo lo posible para adelantar dicha delimitación, la cual fue (sic) suspendida por el fallo de tutela proferido dentro proceso 2018-000016 JUZGADO 2 ADMINISTRATIVO DE DUITAMA.*
- 2. EL TÉRMINO QUE CONTARÍA EL MINISTERIO PARA LA DELIMITACIÓN DE PARAMO DE PISBA: En el fallo de la tutela 2018-00016 del juzgado 2 administrativo de Duitama, se estableció para la delimitación del páramo de Pisba un periodo de doce meses, el cual empezó a correr desde el mes de agosto de 2018, en cumplimiento a las órdenes dadas a esta sentencia; no obstante se resalta que conforme a lo ordenado en el artículo Noveno de la presente sentencia se estable un lapso de 12 meses contados a partir de la notificación de misma para el cumplimiento de la misma obligación, por lo tanto se solicita se aclarare el término a tener en cuenta.*
- 3. EL TÉRMINO DEL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL PÁRAMO DE PISBA: De acuerdo al artículo décimo de la presente sentencia se establece que una vez delimitado el páramo de Pisba se debe adoptar el plan de manejo del mismo en un término de 12 meses, no obstante se resalta que de acuerdo a lo establecido en la Ley 1930 de 2018, “Por medio de la cual se dictan las disposiciones que regula la gestión de los páramos en Colombia”, en la citada Ley se determinó en el inciso segundo del artículo sexto, “Planes de manejo ambiental de los páramos”, donde se establece un plazo de cuatro (4) años para su adopción a partir de la delimitación.*

¹ Folios 2068 y ss. del expediente de la referencia.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

Por otra parte, es importe resaltar, que teniendo normatividad expresa que regula la gestión de los páramos en Colombia, se revise por parte del Consejo de Estado aclarar si se debe aplicar los lineamientos dados en lo relacionado por la Sentencia T-361 de 2017 expedida esta cuando aún no se tenía la Ley 1930 de 2018.

De igual forma se debe resaltar que en el inciso primero del artículo sexto de la Ley de Páramos la adopción de los Planes de Manejo de los páramos está a cargo de las "Corporaciones Autónomas Regional con área de páramo en su jurisdicción y es el Ministerio en el marco de sus funciones y de acuerdo al parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley de Páramos quien formulara los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo, por lo cual dicha orden genera confusión frente a lo regulado por la ley, teniendo en cuenta que no somos los líderes para adelantar dicho proceso [...]". (Resalta la Sala).

2. La aclaración de las providencias judiciales proferidas por esta jurisdicción

Para conservar la seguridad de las decisiones judiciales, se ha establecido que las providencias judiciales son intangibles o inmutables por el mismo juez que las dictó, por lo que no se pueden reformar y mucho menos revocar. De manera que solamente en circunstancias determinadas en el ordenamiento jurídico, las mismas pueden aclararse, corregirse o adicionarse.

El artículo 285 del C.G.P.², aplicable por la remisión que a esta normatividad hace el artículo 306 del C.P.A.C.A.³, regula la hipótesis asociada a la aclaración de las providencias judiciales, en los siguientes términos:

"[...] ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

² Mediante el Acuerdo No. PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinó «ARTÍCULO 1º.- Entrada en vigencia del Código General del Proceso. El Código General del Proceso entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país el día 1º de enero del año 2016, íntegramente».

³ «ART. 306.- Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo».



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración [...]" (Resalta la Sala).

En este mismo sentido, esta Sección, mediante providencia de 6 de julio de 2018⁴, se refirió a los requisitos de procedencia de las solicitudes de aclaración y su diferencia respecto de las solicitudes de adición, así:

"[...] Requisitos para la procedencia de la aclaración y adición de la sentencia

*22. De lo anterior se desprende que, tanto la solicitud de aclaración como de adición de las providencias tienen una finalidad propia: por un lado, la **aclaración** persigue que se precisen conceptos o frases que resulten equívocos y que se encuentren contenidos en la parte resolutive o que influyan en ella; y por otro, la **adición** resulta procedente cuando el auto o sentencia haya pasado por alto resolver cualquiera de las pretensiones formuladas por las partes o de cualquier otro asunto que por mandato de la ley debía ser objeto de pronunciamiento.*

23. Así las cosas, quien haga uso de estas figuras jurídicas no debe perder de vista que estos no dan cabida a un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido, sino, como se dijo, la aclaración persigue precisar conceptos o frases equívocas que estén contenidas en la parte resolutive o la afecten, mientras que la adición procede cuando se ha omitido resolver alguno de los extremos de la Litis o sobre cualquier otro punto de derecho que debió ser objeto de pronunciamiento. [...]". [Subraya la Sala].

Así las cosas, la figura procesal de aclaración de sentencias procede cuando se incurre en una imprecisión que impide comprender el sentido de la orden judicial; mientras que la adición de la sentencia, según el artículo 287 *Ibidem*, procede cuando en la sentencia se omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la *litis* o sobre otro punto que, de conformidad con la ley, debía ser objeto de pronunciamiento.

3. Resolución de la solicitud

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 6 de julio de 2018, C. P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm. 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A. Rocío Selene Ruiz González y otros como miembros de la comunidad del Valle de Lili contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

De la lectura del memorial presentado por la apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se desprenden las siguientes solicitudes:

- 3.1. Se aclare si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es responsable de la vulneración de los derechos colectivos amparados en la providencia de 19 de diciembre de 2018, aun cuando dicha autoridad ministerial ha adelantado acciones tendientes a la delimitación del páramo de Pisba, procedimiento que se encuentra “[...] suspendido por el fallo de tutela proferido dentro proceso 2018-000016 Juzgado 2 Administrativo de Duitama [...]”.**

Respecto del anterior planteamiento, encuentra la Sala que el mismo resulta ser contrario a la finalidad de la aclaración, pues lo cierto es que el título de responsabilidad, atribuido a esa entidad ministerial por haber conculcado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, no ofrece duda alguna.

Por el contrario, la parte recurrente pretende, a través de este argumento, abrir nuevamente el debate judicial concluido, a pesar de que el nexo causal existente entre la conducta omisiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el daño antijurídico ocasionado al territorio objeto de protección, fue demostrado durante el trámite de la acción popular con radicación 15001-23-33-000-2014-00223-02.

Tal como se señaló en la parte motiva de la providencia de 19 de diciembre de 2018, el páramo de Pisba aún no ha sido delimitado por el referido Ministerio, aun cuando dicha autoridad cuenta con los presupuestos técnicos base para el ejercicio de la función de demarcación del mencionado ecosistema.

Se resalta que la función de delimitación de las zonas paramunas, reconocida, en su momento, por los artículos 34 de la Ley 685 de 2001, 3° de



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

la Ley 1382 de 2010, 202 de la Ley 1450 de 2011 y 173 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015 y, actualmente, por el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018, debe ejercerse de forma prioritaria y urgente, ante el comportamiento frágil del páramo de Pisba, el cual ha sido gravemente afectado como consecuencia del control inexistente de los impactos generados por las actividades económicas que se encuentran prohibidas en este territorio.

Por ello, la conducta omisiva del Ministerio recurrente afecta gravemente tanto los derechos colectivos de las presentes y futuras generaciones, como los derechos individuales de los pobladores de este territorio. Luego, no puede aquella autoridad modificar la naturaleza del recurso de aclaración para promover una tercera instancia y, en tal sentido, alegar presupuestos fácticos no presentados durante el trámite de la acción popular. Más aun cuando la decisión judicial, a la que el Ministerio atribuye la omisión en el ejercicio de sus funciones, fue proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Duitama el 29 de junio de 2018, y confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia de 9 de agosto de 2018, dentro del trámite de la acción de tutela con radicado 15238-3333-002-2018-00016-01, con el objeto de conminar a dicha autoridad a que, efectivamente, cumpla con su deber de delimitación del complejo paramuno de Pisba.

Precisamente, el ordinal sexto de la parte resolutive de la sentencia de 9 de agosto de 2018, señaló lo siguiente:

“[...] Sexto. Modificar el término concedido por los literales a y b del numeral segundo de la sentencia de fecha 29 de junio de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Duitama. En consecuencia, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita Resolución que delimite el Páramo de Pisba, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse, en todo caso, de acuerdo con las reglas fijadas en los acápite 19.2 y 19.3 de la sentencia T-361 de 2017 y las descritas en la presente providencia [...]”



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

En este orden de ideas, no resulta procedente la primera solicitud de aclaración propuesta por el recurrente, teniendo en cuenta que la providencia de 19 de diciembre de 2018, no ofrece duda alguna sobre el concepto de responsabilidad atribuido al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual se sustenta en la conducta omisiva y negligente debidamente probada, agravada por el carácter multidimensional del conflicto que se ha generado por la tardía modificación del uso del suelo.

3.2. Se aclare el término a tener en cuenta para dar cumplimiento a la orden relacionada con la expedición del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, considerando que “[...] en el fallo de la tutela 2018-00016 del juzgado 2 administrativo de Duitama, estableció (...) un periodo de doce meses, el cual empezó a correr desde el mes de agosto de 2018 [...]”.

Visto lo anterior, es menester recordar que el presupuesto para solicitar la aclaración de una providencia judicial, resulta ser la existencia en la parte resolutive de conceptos que generen incertidumbre por conducir a diversas interpretaciones, o que, sin ser claros, estén en la parte motiva y tengan directa relación con lo establecido en la resolutive.

Sin embargo, de la lectura del alegato bajo estudio la Sala no advierte la configuración de las enunciadas dudas hermenéuticas, pues lo que se pone de presente es la existencia de otra orden judicial, proferida en sede de tutela, cuya verificación le corresponde a una autoridad judicial distinta.

Entonces, puede concluirse que el Ministerio no está cuestionando en sí mismo el contenido del ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia del 21 de marzo de 2017, modificada por esta Sección mediante sentencia de 19 de diciembre de 2018⁵, sino que pretende que esta Sala de decisión

⁵ La orden judicial es la siguiente: “[...] NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

determine a qué orden debe dar cumplimiento, lo cual, ciertamente, resulta improcedente.

En efecto, la ejecutoriedad de la providencia objeto de la solicitud de aclaración, no ofrece duda alguna y debe interpretarse al tenor de los artículos 228 y 230 de la Constitución Política, es decir, considerando que las decisiones de la administración de justicia son independientes y sólo están atadas al imperio de la ley.

Por ende, en atención a los principios autonomía e independencia judicial, previstos por el artículo 5° de la Ley 270 de 1996, *“ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias”*, razón por la cual a la Sala no se pronunciará sobre el particular, en tanto ambas órdenes judiciales están cobijadas por el principio de cosa juzgada.

Sumado a lo anterior, claramente resulta improcedente que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pretenda obtener la armonización de los términos previstos en el ordinal sexto de la parte resolutive de la sentencia de tutela de 9 de agosto de 2018 y en el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia del 21 de marzo de 2017, modificada mediante sentencia de 19 de diciembre de 2018; cuando en el trámite de la acción popular, surtido en segunda instancia, guardó silencio sobre el particular a sabiendas de que el *a quo* había ordenado como mecanismo de restablecimiento de los derechos colectivos la delimitación del mismo complejo paramuno y que, por ello, el objeto de la *litis* giraba en torno a este asunto.

3.3. Se aclare el término a tener en cuenta para dar cumplimiento a la orden relacionada con la adopción del plan de manejo ambiental del Páramo de Pisba, dado que el plazo de 12 meses, contraria el término de 4 años previsto para su adopción, “[...] de acuerdo a lo establecido en la Ley 1930 de 2018, “Por medio de la cual se

Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia [...].”



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

dictan las disposiciones que regula la gestión de los páramos en Colombia”, (...) en el inciso segundo del artículo sexto, “Planes de manejo ambiental de los páramos [...]”.

Al respecto, lo primero que la Sala pone de manifiesto es que el contenido de la solicitud presentada por la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no reúne los requisitos establecidos por la ley para la procedencia de la aclaración de providencias judiciales.

En efecto, como pudo observarse, el precitado argumento, lejos de exponer algún tipo de duda acerca de un concepto o frase contenido en la sentencia de 19 de diciembre de 2018, lo que verdaderamente presenta es una inconformidad frente a los plazos conferidos por la Sala para dar cumplimiento al ordinal décimo primero de la parte resolutive de la providencia cuestionada, esto es:

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

En tal sentido, la entidad recurrente debe recordar que la jurisprudencia de la Sección⁶ ha precisado que quien haga uso de las solicitudes de aclaración o adición no debe perder de vista que dichos institutos no dan cabida a un nuevo estudio de fondo sobre lo ya decidido.

Aun así, lo cierto es que el referido alegato tampoco resulta de recibo puesto que, en ningún momento, esta autoridad judicial actuó en contravía del plazo previsto en el inciso segundo del artículo 6° de la Ley 1930 de 2018.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 6 de julio de 2018, C. P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm. 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A. Rocío Selene Ruiz González y otros como miembros de la comunidad del Valle de Lili contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

Se precisa a la entidad demandada que, a diferencia de la manifestación textual contenida en su escrito de aclaración, la norma cuya aplicación se cuestiona establece que las Autoridades Ambientales deben **elaborar, adoptar e implementar** los Planes de Manejo Ambiental de los páramos, “[...] en un plazo **no mayor a cuatro (4) años** contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años [...]”. (Negrilla de la Sala)

Así, con la utilización de la expresión “no mayor”, el legislador, haciendo uso del lenguaje, pretende promover una conducta proactiva y eficaz de las autoridades ambientales en el ejercicio de sus funciones. Interpretación que, notoriamente, no contiene un plazo genérico y único de cuatro para cada zona paramuna. Sino que, por el contrario, atiende a un concepto de flexibilidad que se fija de conformidad con las circunstancias locales, así como dependiendo del nivel de conflictividad asociado a los usos del suelo y, primordialmente, de acuerdo con el grado de vulnerabilidad del ecosistema.

Así, emerge, de una parte, que el término otorgado por el legislador es flexible; y de la otra que, en dicho plazo, no solo se debe garantizar la adopción del plan de manejo ambiental del páramo, sino también su implementación; es decir que, en dicho término, también deben diseñarse, adoptarse y ejecutarse los mecanismos educativos, políticos, financieros y jurídicos necesarios para el cabal desarrollo del respectivo PMA.

Es por ello que, en la parte motiva de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, y reconociendo la necesidad de articular un esfuerzo interinstitucional para la adopción del plan de manejo ambiental ordenador de este territorio - el cual abarca la jurisdicción de distintas autoridades ambientales y gubernamentales-, se estableció el término de doce (12) meses, contado a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el páramo de Pisba, para el desarrollo de esta labor, el cual se consagró ante la fragilidad del ecosistema que nos ocupa y, precisamente, por la imperiosa necesidad de



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

sustituir las actividades prohibidas que desarrollan los pobladores de estos territorios, quienes como sujeto de derechos requieren de una pronta intervención.

Nótese, en este mismo sentido, que esa entidad ministerial, mediante Resoluciones 769 de 2002⁷, 839 de 2003⁸ y 1128 de 2006, ya había definido plazos para la delimitación y zonificación de los ecosistemas paramunos, términos que, infortunadamente, no fueron acatados.

Por todo lo anterior, no es admisible que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostenga que “[...] en la citada Ley se determinó, en el inciso segundo del artículo sexto, “Planes de manejo ambiental de los páramos”, (sic) un plazo de cuatro (4) años para su adopción a partir de la delimitación [...]”, pues en primer lugar, esa no es la lectura literal, ni teleológica de aquella disposición normativa; adicionalmente, la inestabilidad jurídica que genera la ausencia de zonificación perpetua la vulneración de los derechos colectivos de la ciudadanía en general, e individuales de las personas que habitan el páramo de Pisba; y, finalmente, de la autoridad ministerial recurrente, como rectora de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, se exige el ejercicio proactivo de sus funciones de orientación y coordinación para alcanzar este cometido que cobija la jurisdicción de diversas autoridades ambientales.

⁷ Señaló el artículo 7 de la citada resolución, “[...] plazos. El estudio sobre el estado actual de los páramos deberá ser efectuado en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de los términos de referencia enunciados en el artículo 3º de la presente resolución.

El plan de manejo de los páramos deberá ser formulado dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del estudio sobre el estado actual de los páramos y así mismo dar inicio a su implementación.

PAR. 1º—Los plazos previstos en el presente artículo podrán ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio del Medio Ambiente, con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen [...]”.

⁸ Dispuso el artículo 8º “[...] Términos. Conforme lo ordena el artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002, las autoridades ambientales elaborarán el Estudio del Estado Actual de los Páramos (EEAP) del área de su jurisdicción dentro del término de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, y los Planes de Manejo Ambiental (PMA) deberán formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la culminación del mencionado estudio. El plazo previsto en el presente artículo podrá ampliarse hasta en un término igual, previa solicitud de la autoridad ambiental dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la exposición de las razones de orden técnico, operativo o financiero que la justifiquen, en cumplimiento de lo ordenado por el párrafo del artículo séptimo de la Resolución 769 de 2002 [...]”.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

3.4. Se aclare si al Ministerio recurrente le corresponde dar cumplimiento al ordinal décimo primero de la parte resolutive de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, a pesar de que según “[...] el inciso primero del artículo sexto de la Ley de Páramos, la adopción de los Planes de Manejo de los páramos está a cargo de las “Corporaciones Autónomas Regional con área de páramo en su jurisdicción [...]”.

En relación con la precitada solicitud y al igual que acontece con el numeral anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pretende cuestionar el contenido de la sentencia de segunda instancia, provocando un estudio de fondo de lo ya decidido, lo cual resulta improcedente y escapa al objeto de la aclaración de providencias judiciales. No obstante lo anterior, la Sala estima pertinente reiterar el marco normativo y fáctico que sirvió de sustento de la orden judicial que se cuestiona.

Tal como se trajo a colación en la parte motiva de la providencia de 19 de diciembre de 2018 y de conformidad con el documento denominado “*Estudios Técnicos Soporte para la delimitación del complejo de Pisba*”⁹, este complejo paramuno se encuentra ubicado en el territorio de las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá (Corpoboyacá, 95,1%) y Orinoquia (Corporinoquia, 4,9%). Y, adicionalmente, el 31,54% del área se acompasa con el territorio del Parque Nacional Natural (PNN) Pisba, cuyo manejo está a cargo de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Fue así que ante la necesidad de coordinar la función de zonificación atribuidas a las mencionadas autoridades ambientales, la Sala ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), “[...] **liderar** el proceso de adopción del

⁹ Estudio elaborado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en el año 2015, obrante a folio 1330 y 1331 del cuaderno 3 del expediente, en CD anexo.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

Plan de Manejo del Páramo de Pisba, en colaboración con las autoridades ambientales y territoriales competentes [...]”.

En efecto, el Decreto Ley 3570 de 2011¹⁰, le otorgó a la referida autoridad ministerial entre otras, la siguiente función:

*“[...] 9. **Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)**, dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente [...]”.*

Por ello, atendiendo las competencias de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA de aquel Ministerio, en el sentido de orientar y gestionar la creación de espacios y mecanismos para fomentar la coordinación, fortalecimiento, articulación y mutua cooperación de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental¹¹ y como superior jerárquico de las autoridades ambientales legalmente facultadas para expedir los actos administrativos de zonificación del páramo de Pisba, en el ámbito de cada jurisdicción, se determinó que a esta autoridad, le correspondería coordinar y articular el desarrollo de este proceso.

Nótese como el verbo rector de la orden judicial contenida en el ordinal décimo primero de la parte resolutive de la providencia cuestionada, es liderar y no adoptar, lo cual claramente se soporta en los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad de la función administrativa y garantiza el cumplimiento de las responsabilidades compartidas que le competen a cada una de las entidades citadas en la decisión.

¹⁰ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”

¹¹ Artículo 3, numeral 10 del Decreto 1682 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias”



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

En los términos expuestos, la Sala reitera que la orden contenida en el ordinal décimo primero de la parte resolutive de la sentencia de 19 de diciembre de 2018 no ofrece duda alguna y debe ejercerse al tenor de las competencias legales atribuidas a dicha autoridad ministerial.

3.5. Se aclare si durante el procedimiento de delimitación del páramo de Pisba, se deben aplicar los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, a pesar de que para la época en la que se profirió dicha providencia aún no había sido promulgada la Ley 1930 de 2018.

Para resolver, la Sala recordará, en primer lugar, lo previsto sobre el particular, en el acápite XIII.2.1. de la providencia cuestionada, esto es:

“[...] Asimismo, del material probatorio se advierte que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuenta parcialmente con los insumos referidos por el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, a efectos de proferir el acto administrativo a través del cual delimite el Páramo de Pisba. Esto es, la cartografía emanada del Instituto Von Humboldt, a escala 1:100.000.000, y el estudio técnico de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a escala 1:25.000. (...)”

Finalmente, la Sala advierte que la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017, fijó las bases participativas que han de guiar el procedimiento de delimitación de los páramos, al siguiente tenor:

*“[...] En ese contexto, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos (Supra 15.3). Esa facultad implica una vinculación flexible al ordenamiento jurídico, puesto que la autoridad tiene la libertad para materializar esa función, al punto que la administración sólo debe esperar la cartografía proferida por el IAvH, construida con base en los estudios de las corporaciones autónomas respectivas, y podrá apartarse de ésta, al formular una justificación a favor de la protección de ese nicho. Sin embargo, el ejercicio de las potestades discrecionales se halla controlado por el ordenamiento jurídico y no se identifica con un escenario de ausencia de derecho. **En realidad, en el proceso de delimitación de páramos, las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales, por ejemplo, los mandatos de optimización de proporcionalidad así como de razonabilidad.**”*



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

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

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

Con base en lo anterior, en el numeral XIII.3.2 de la parte motiva de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, se adujo lo siguiente:

“[...] la Sala precisa que en dicho lapso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá garantizar un enfoque participativo en la delimitación del Páramo de Pisba, de conformidad con las bases que deben guiar aquel procedimiento previstas por la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017. Por lo anterior, la orden quedara así:

NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia [...].

De la lectura detallada del aparte transcrito y teniendo en cuenta lo manifestado por la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sala estima procedente referirse al alcance de la frase: “**desde un enfoque participativo**”.

Para tal efecto y teniendo en cuenta que, de conformidad con la sentencia de 19 de diciembre de 2018, el significado de dicha frase se enmarca en lo previsto por la sentencia T-361 de 2017, así como en lo dispuesto en materia de participación por la Ley 1930 de 2008, la Sala procederá a exponer las razones por las cuales los criterios de participación contemplados en la *ratio decidendi* de la sentencia T-361 de 2017, no son excluyentes con lo previsto sobre el particular en la denominada Ley de Paramos y, en tal sentido, el cambio de legislación no conllevó a un cambio de jurisprudencia.

En primer lugar, debe considerarse que aun cuando los efectos de la sentencia T-361 de 2017 son *inter partes*¹², es una realidad que la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, concluyó que los apartes que fijan el contenido y alcance de los derechos constitucionales en los fallos proferidos por esa corporación judicial al realizar el control concreto mediante sentencias de tutela, sirven de criterio auxiliar de la actividad de los jueces, en los siguientes términos:

[...] las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el

¹² Tal como se dispone en el numeral segundo del artículo 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 36 del Decreto 2191 de 1991.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
 Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad [...]”.

En este contexto y en virtud del principio de igualdad, la *ratio decidendi* de las sentencias de revisión vinculan a todos los funcionarios judiciales al momento de resolver una controversia judicial, así:

“[...] En síntesis, la Corte ha considerado que la obligatoriedad de la ratio decidendi de los fallos de tutela se desprende del principio de igualdad y del acceso a la administración de justicia pues (de no ser así) la aplicación de la ley y la Constitución dependería del capricho de cada juez - y se habla de capricho precisamente para referirse a los casos en los que los jueces no justifican por qué se apartan de la jurisprudencia de unificación -, de manera tal que casos idénticos o similares podrían ser fallados en forma absolutamente diferente por distintos jueces e incluso por el mismo juez” y al acceso a la administración de justicia porque “...las decisiones de la Corte y su interpretación de la Constitución serían ignoradas por los jueces, en contra del derecho de los asociados a que exista una cierta seguridad jurídica acerca de la interpretación de las normas [...]”¹³

Es por lo anterior que, antes de aplicar el mencionado precedente, a esta corporación judicial le correspondió determinar si se había configurado un cambio normativo que ameritara la adopción de una decisión diferente, garantizando con ello el cumplimiento del deber de tratar explícitamente los casos iguales de la misma manera, en los términos previstos por la Corte Constitucional, en la sentencia C-836 de 2001, es decir:

“[...] Un cambio en la legislación motivaría un cambio de jurisprudencia, pues de no ser así, se estaría contraviniendo la voluntad del legislador, y por supuesto, ello implicaría una contradicción con el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder (artículo 113) y vulneraría el principio democrático de soberanía popular (artículos 1° y 3°). 18. Por otra parte, cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos los casos en que el principio o regla jurisprudencial, sigan teniendo aplicación. Con todo, la aplicabilidad de los principios y reglas jurisprudenciales depende de su capacidad para responder adecuadamente a una realidad social cambiante [...]”¹⁴

¹³ Sentencia T-351 de 2011, en la que se refiere a la reiterada posición al respecto que también se encuentra en las sentencias: C- 104 de 1993, T-566 de 1998 y T-292 de 2006.

¹⁴ Sentencia C-836 de 2001.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

Ahora bien, respecto a lo señalado en la Ley 1930, en materia de participación, resulta pertinente traer a colación el numeral 4 del artículo 2 de la citada norma.

“[...] ARTÍCULO 2°. Principios. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios:

*4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por implementación de alianzas para mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. **El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos [...].”***

En igual sentido, el artículo 4 de la norma *ibídem*¹⁵ dispuso que les corresponde a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural, definir los lineamientos de participación del procedimiento de delimitación de los páramos.

Entonces, puede concluirse que aun cuando la Ley 1930 de 2018, reconoció la necesidad de garantizar un enfoque participativo en todo el proceso de protección de los páramos, lo cierto es que dicha norma no constituye un cambio normativo relevante, puesto que los presupuestos que aterrizan dicho cometido aún no han sido fijados a través de las respectivas normas reglamentarias.

¹⁵ La citada norma es del siguiente tenor: “[...] **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 [...].”**



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

Así, a efectos de garantizar la implementación de una metodología que reconozca la importancia de la participación de la comunidad como ejercicio del control político para la promoción del debate ciudadano en los asuntos públicos, los lineamientos previstos por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017, resultan plenamente vigentes.

Por las razones expuestas, la Sala precisa y aclara que el alcance de la frase: “*desde un enfoque participativo*”, debe interpretarse al tenor de lo previsto en el acápite 15, del capítulo denominado “la participación en el procedimiento de delimitación de páramos”, contenido en la *ratio decidendi* de la sentencia T-361 de 2017, así como en lo previsto sobre el particular en la Ley 1930 de 2018 y en las normas que reglamenten aquella disposición.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud elevada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contenida en los numerales 1, 2 y parcialmente 3 de la petición de aclaración de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ACLARAR el ordinal noveno de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, proferida, en segunda instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el sentido de precisar que la frase: “*desde un enfoque participativo*”, debe interpretarse al tenor de lo previsto en el acápite 15, del capítulo denominado “la participación en el procedimiento de delimitación de páramos”, contenido en la *ratio decidendi* de la sentencia T-361 de 2017, así como en lo previsto sobre el particular en la Ley 1930 de 2018 y en sus normas reglamentarias.



Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02 (AP)
Demandante: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

TERCERO: En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
VALDÉS**
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Consejero de Estado