

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
DESPACHO No. 3 DE ORALIDAD

Magistrado FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

### REFERENCIAS

#### **PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ  
DEMANDADOS: CORPOBOYACÁ - AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA –  
ALCALDÍA DE SOCHA - CARBONES ANDINOS LTDA.  
RADICACION: 15001 23 33 000 2014 00223 00

Corresponde decidir los recursos interpuestos por las apoderadas de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, contra el auto proferido el pasado 5 de octubre, con ocasión de la verificación de ordenes impartidas en sentencias del 21 de marzo de 2017 y 19 de diciembre de 2018<sup>1</sup>, emitidas por este Tribunal y por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la presente causa.

**1.-** Por auto del pasado 5 de octubre, este Despacho ordenó al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrar de manera presencial y con participación obligatoria e indelegable de los Ministros de Agricultura y Minas y Energía, los Directores de la Agencia Nacional de Minería, Instituto Alexander von Humboldt, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía, una reunión presencial en alguno de los municipios del área de influencia del Páramo de Pisba a más tardar el próximo 30 de diciembre, con el fin de garantizar en mayor medida espacios de participación comunitaria. También, se concedió a la cartera del Ambiente, el término de seis (6) meses para que expida las normas y reglamentación de que tratan los artículos 30 y 31 de la Ley 1930 de 2018.

---

1. Cuyo ordinal NOVENO fuere aclarado mediante decisión de 25 de abril de 2019.

**2.-** La apoderada del Ministerio de Ambiente interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, contra la orden relativa a la expedición de la reglamentación de la Ley 1930 de 2018, contenida en el numeral SEGUNDO de la providencia recurrida. Expuso que se trata de una orden distinta a las contenidas en el fallo objeto de cumplimiento. No obstante, el Ministerio tiene en trámite proyectos de resolución para regulación de *i)* cierres mineros y *ii)* agricultura de bajo impacto. Los cuales se encuentran en etapas de concertación y difusión para su posterior expedición definitiva. Recalcó que la reglamentación de la Ley requiere de planeación, cooperación y trabajo interinstitucional e intersectorial que permita establecer prioridades y posibles soluciones para el cumplimiento de metas. Por lo que, se requiere de suficiente tiempo para expedir la reglamentación, cuya ausencia no imposibilita el cumplimiento del fallo. Anotó que la labor del Ministerio gira en torno a la delimitación paramuna garantizando el derecho a la participación de los afectados. Proceso que ha sido de difícil cumplimiento dadas las condiciones de la pandemia generada por la propagación de la Covid 19.

**3.-** A su turno, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía entabló recurso de reposición contra la decisión referida a la asistencia obligatoria del Ministro, a la reunión ordenada por el Despacho. Señaló que la imposición de ordenes a la entidad vulnera su derecho al debido proceso, toda vez que nunca ha sido parte, ni formalmente vinculada dentro del proceso. Tampoco hace parte de las entidades obligadas con el fallo popular. Las ordenes tienen destinatarios específicos dentro de los cuales no se encuentra esa cartera ministerial. No obstante, la entidad puede participar en mesas y reuniones a las que sea invitada y *"en los asuntos que sean de su competencia dentro del ámbito de la actividad minera legal, a través de sus dependencias misionales y técnicas dispuestas para el efecto"*. Destacó que la decisión desconoce lo dispuesto en los artículos 9 a 14 de la Ley 498 de 1998, según los cuales, las autoridades pueden transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores, salvo en precisas materias señaladas en el artículo 11 *ibidem*. Por lo que, a la reunión deben comparecer empleados públicos del nivel directivo y/o asesor que tienen la capacidad técnica para atender los asuntos de competencia de la entidad.

### **Procedencia y oportunidad de los recursos**

**4.-** La Ley 472 de 1998 reguló múltiples aspectos concernientes a la acción popular. En materia de recursos, en su artículo 36 estableció la procedencia de la reposición contra los autos que se profieran en el curso de aquella. En lo que atañe a la apelación, en los artículos 26 y 37 señaló que procedería **i)** contra el auto que decreta medidas cautelares previas, y **ii)** contra la sentencia de primera instancia conforme al trámite y oportunidad previstos en las reglas del procedimiento civil, respectivamente. Al respecto, en auto de importancia jurídica del 26 de junio de 2019<sup>2</sup>, la Sala Plena del Consejo de Estado reafirmó que, de acuerdo con la norma especial que rige las acciones populares, las únicas decisiones apelables en este tipo de acciones son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia. Es decir que, la apelación interpuesta por la apoderada del Ministerio de Ambiente deviene improcedente, por lo que se dará trámite al recurso de reposición.

**5.-** Por remisión del artículo 36 de la Ley 472 de 1998, a las reglas del procedimiento civil, el inciso 3º del artículo 318 del CGP advierte que la reposición deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia. En el *sub examine*, la providencia recurrida fue notificada el 13 de octubre de los corrientes. Como quiera que los recursos objeto de decisión fueron radicados el 19 siguiente, lo fueron dentro de la oportunidad legal.

### **Solución de fondo**

**6.-** El Despacho desatará los recursos de reposición y confirmará en su integridad la decisión censurada, conforme a continuación se expone. También rechazará por improcedente la apelación presentada en subsidio.

**7.-** No es cierto que, como lo señalara la apoderada del Ministerio de Ambiente, la orden relativa a la reglamentación de la Ley 1930 de 2018 esté desligada o no corresponda con el cumplimiento del fallo popular. Para el efecto, se dirá que, como se decantó en el fallo de segunda instancia *-para cuya fecha de expedición ya se encontraba en vigencia la Ley 1930 de 27 de julio de 2018-*, los criterios jurisprudenciales existentes en relación con la protección y delimitación participativa de ecosistemas paramunos fueron

---

2. Reiterado en decisiones del 19 de diciembre de 2019 (Exp: 25000-23-41-000-2017-02042-01(AP)) y del 10 de febrero de 2021 (Exp: 08001-23-33-000-2019-00646-01(AP)).

acogidos por el legislador en la citada norma. Es decir que, la decisión judicial atendió a tal imperativo legal, que pregona por la participación incluyente, enfoque diferencial, gestión integral, preservación y uso sostenible de los páramos *-considerados por el legislador como de **prioridad nacional e importancia estratégica** para la conservación de la biodiversidad del país-*.

**8.-** En tal sentido, en el numeral **NOVENO** de la sentencia *-aclarado por auto del 25 de abril de 2019-* se dispuso que la cartera del Ambiente debía adelantar el proceso de delimitación *"desde un enfoque participativo"*, tomando como insumos el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por las respectivas autoridades ambientales. Para garantizarse, el enfoque participativo debía *"(...) 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**"*. Como lo advirtió el Tribunal Constitucional, fue por mandato de la Constitución Política de 1991, que *"la participación es un parámetro vinculante en la regulación de la gestión ambiental de esos ecosistemas"*.

**9.-** Conforme al contenido de la Ley 1930 y según lo indicado por la Corte Constitucional, el proceso de delimitación paramuna exige entender que, con la imposición de la línea de demarcación, resultan involucrados y afectados diversos actores sociales y económicos. Valga señalar: propietarios, tenedores y poseedores de predios, agricultores, mineros, ganaderos, habitantes, residentes, líderes, menores de edad, adultos mayores, madres y padres cabeza de familia, a quienes, por virtud de la Ley 1930, se extendieron una serie de derechos y deberes antes desconocidos y seguramente desatendidos. La Ley impone una serie de prohibiciones y limitaciones para el ejercicio de derechos reales, así como para el ejercicio de actividades que constituyen el sustento de las familias residentes en el Páramo de Pisba. Como lo advierte la misma Ley y la Corte Constitucional en la sentencia atrás citada, el derecho de participación se garantiza con la posibilidad de intervención y de atención a las manifestaciones de la comunidad involucrada y afectada en múltiples aspectos de su vida. Temas que fueron mencionados en la Ley, pero que, hasta la presente no han sido objeto de reglamentación.

**10.-** En el fallo popular se ordenó que el derecho a la participación debía garantizarse según lo dispuesto en la Ley 1930 y en sus

normas reglamentarias. Si bien no se consagró una orden expresa de reglamentación, no lo fue porque ello no fuera pertinente, sino porque como lo señaló el artículo 31 *ibidem*, el gobierno nacional contaba con un plazo de doce (12) meses para reglamentar la Ley. Sin embargo, transcurridos más de treinta y seis (36) meses desde su vigencia -27 de julio de 2018-, ello no se ha dado.

**11.-** A juicio del Despacho, el respeto del derecho a la participación de la comunidad afectada se garantiza en mayor proporción en la medida que la Ley 1930 de 2018 se encuentre debidamente reglamentada. Como se expuso en la providencia recurrida, las principales preocupaciones y oposiciones de los residentes y vecinos del páramo giran en torno a la incertidumbre jurídica y económica sobre las actividades permitidas en zona de páramo, los procesos de compensación económica, la eventual restricción de derechos reales, entre otras, que deberían ser objeto de reglamentación y no lo han sido. De existir tal reglamentación, se brindaría mayor seguridad jurídica al proceso de delimitación y se facilitaría la seguridad y confianza de la comunidad en el proceso.

**12.-** Así las cosas, es evidente que, el adecuado cumplimiento de las ordenes impone la reglamentación de la Ley 1930 de 2018 por parte del Ministerio de Ambiente. La ausencia de ello se ha convertido en un obstáculo que, en observancia del derecho sustancial y en aras de propender por el cumplimiento integral del amparo de derechos de orden colectivo, exigen del juez popular actitud proactiva tendiente a su remoción. Es por ello que, en el marco de lo ordenado en el fallo objeto de verificación, se concedió el plazo de seis (6) meses al Ministerio de Ambiente para que procediera a reglamentar la pluricitada Ley. Plazo razonable si se tiene en cuenta que el legislador concedió un término de un (1) años, y que a la fecha ya se ha superado ampliamente.

**13.-** En lo que atañe a la inconformidad manifestada por la apoderada del Ministerio de Minas y Energía, el Despacho dirá que, en efecto, dicha cartera no ha sido vinculada formalmente como parte procesal o interviniente dentro de la presente causa, por lo que, en principio, devendría improcedente imponerle orden alguna a la que no se vio obligada con ocasión de lo dispuesto en la parte resolutive del fallo popular. No obstante, el Despacho aclara que la asistencia y participación obligatoria e indelegable del Ministro en la reunión -ordenada a cargo del Ministerio de Ambiente-, no deviene de su inexistente carácter de obligado con la sentencia.

**14.-** Al funcionario se le convoca en ejercicio de los deberes y poderes de ordenación e instrucción previstos en los artículos 42 y

43 de la Ley 1564 de 2012 – Código General de Proceso, según los cuales, corresponde al Juez velar por la solución de las causas a su cargo, así como por el cabal cumplimiento de las ordenes judiciales. De igual forma, porque como lo dispone el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, en el término de cumplimiento de la sentencia "(...) *el juez conservará la competencia para tomar las **medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil***" y también "(...) *comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, **en lo que sea de su competencia**, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.*".

**15.-** Bajo ese entendido fue que el Despacho dispuso la comparecencia del Ministro de Minas y Energía en la reunión que estará a cargo y bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente. Se reitera, no porque se trate de una autoridad obligada con el fallo popular, sino porque, para garantizar su cumplimiento y el respeto del derecho a la participación de los afectados, se considera pertinente y necesaria la asistencia del citado funcionario. Circunstancia que, de no darse, conllevará, no a la imposición de sanción por desacato, sino al ejercicio de los poderes correccionales previstos en el artículo 44 del CGP.

**16.-** Ahora bien, en cuanto al uso de la figura de la delegación, el Despacho no desconoce que, por virtud de lo dispuesto en Ley 498 de 1998, las autoridades administrativas cuentan con la posibilidad de transferir el ejercicio de funciones a otros funcionarios o autoridades. Sin embargo, dadas las particularidades y circunstancias generalizadas de desconfianza y escasa credibilidad institucional por parte de la comunidad afectada en relación con el proceso de delimitación paramuna, es que, por orden de autoridad judicial se reclama la presencia obligatoria e indelegable del Ministro de Minas y Energía en la referida reunión. Así que, por tratarse de la convocatoria a través de providencia judicial y por orden de autoridad competente, se mantendrá la decisión en este aspecto y no se contemplará la posibilidad de delegación como pretendiera solicitarlo la apoderada recurrente.

En virtud de lo expuesto, el Despacho

## **RESUELVE:**

**1.- CONFIRMAR** en su integridad el auto de 5 de octubre de los corrientes, según lo expuesto.

**2.- RECHAZAR POR IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contra el numeral segundo del auto de 5 de octubre hogaño, según los motivos expuestos.

**3.-** En firme esta providencia, regrese de inmediato el expediente al Despacho para proceder con la verificación de órdenes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

**Constancia:** "La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado conductor del proceso en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA".