

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 3 DE ORALIDAD

Magistrado FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, cinco (5) 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

1.- Mediante sentencias del 21 de marzo de 2017 y 19 de diciembre de 2018¹, proferidas por este Tribunal y por la Sección Primera del Consejo de Estado, luego de evidenciarse el grave déficit de protección del Páramo de Pisba, entre otras determinaciones se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir en dentro de los doce (12) meses siguientes, acto administrativo de delimitación del Páramo, atendiendo la escala y área de referencia generada por el Instituto Alexander von Humboldt y los Estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía. Para el efecto, debía adoptarse un enfoque participativo en los términos de la sentencia T-361 de 2017 y según lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018 y en sus normas reglamentarias. Así mismo, se ordenó la celebración de mesas conjuntas de trabajo entre el Ministerio de Ambiente, la Agencia Nacional de Minería, las referidas Corporaciones Autónomas, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y los municipios del área de influencia.

2.- En el trámite de verificación de cumplimiento de las ordenes impartidas, entre otras actuaciones lideradas por el Despacho, se

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

han celebrado diferentes audiencias de rendición de informes por parte del Ministerio de Ambiente, Corpoboyacá, Corporinoquia, Agencia Nacional de Minería, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Alcaldías, Personerías y comunidad del área de influencia del páramo de Pisba. Así, en diligencias del pasado 17 de septiembre y 1º de octubre, se escucharon las intervenciones, opiniones e inquietudes de habitantes de la comunidad afectada, residente y vecina al Páramo, gremios agrícola y ganadero, sector minero, Juntas de Acción Comunal, organizaciones cívicas, concejales, líderes indígenas y ambientales, entre otros, de cara a su participación e intervención en el proceso de delimitación adelantado por el Ministerio de Ambiente. Otros actores han intervenido a través de escritos radicados con destino a esta causa.

3.- Vistas las intervenciones, especialmente aquellas de la comunidad y ciudadanía en general, el Despacho encuentra con suma extrañeza y preocupación que, en el marco del procedimiento de delimitación paramuna adelantado por el Ministerio de Ambiente, no se han garantizado con suficiencia los derechos de participación e información a los afectados, en los términos de la Ley 1930 de 2018 y de la sentencia T-361 de 2017 emitida por la Corte Constitucional.

4.- En su gran mayoría, los miembros de la comunidad coinciden en afirmar que: **i)** se han realizado muy pocas reuniones presenciales con el fin de brindar espacios de participación, **ii)** se les ha convocado a reuniones virtuales, pero por razones de ubicación geográfica e imposibilidad absoluta de acceso a recursos tecnológicos no han podido intervenir, **iii)** en las pocas sesiones presenciales se brinda un espacio reducido para la exposición de sus opiniones, **iv)** las diligencias se caracterizan por la falta de planeación y organización, **v)** los funcionarios encargados se expresan en lenguaje técnico y de difícil comprensión, **vi)** los materiales y ayudas audiovisuales utilizados no son lo suficientemente claros, visibles y comprensibles, **vii)** las reuniones son asistidas por distintos funcionarios, lo que trunca el proceso de comunicación e impide la continuidad entre una y otra sesión, **viii)** no existe claridad respecto de la línea de delimitación, las actividades permitidas en zona de páramo, los procesos de compensación económica, la eventual restricción del derechos reales, **ix)** sus manifestaciones no son tenidas en cuenta, y **x)** desconocen los términos y condiciones en que se va a desarrollar la delimitación, entre otros aspectos.

5.- Debe recordarse que, en virtud de lo ordenado en el numeral NOVENO de la sentencia, el proceso de delimitación paramuna debe llevarse a cabo con plena observancia de los derechos de participación e información de los afectados. En ese sentido, no se trata de garantizar la mera oportunidad de asistencia a reuniones virtuales o presenciales según el caso. El derecho de participación se materializa y se encuentra ligado al derecho de información. De la inobservancia de este último no puede colegirse la satisfacción del primero. Por lo tanto, solo en la medida que se suministre información detallada, en lenguaje comprensible y claro, y se transmita por medios idóneos de acuerdo a los contextos socioculturales en que se pretende difundir, podrá llegar a materializarse un adecuado ejercicio participativo.

6.- No obstante, lo que evidencia el Despacho es todo lo contrario a lo expuesto en el párrafo anterior. Las opiniones y sentir de las comunidades directamente involucradas en el proceso denotan un contexto generalizado de desinformación, ausencia de participación, transmisión de información por canales a los cuales no se tiene acceso, poco conocimiento del trámite, temor ante eventuales desplazamientos involuntarios, miedo a participar activamente, descontento con lo actuado por parte del Ministerio de Ambiente y total desconfianza en la institucionalidad estatal. No solo frente la citada cartera, sino, respecto a entidades como los Ministerios de Agricultura y Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Instituto Alexander von Humboldt, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia y Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía. Organismos estos en quienes, si bien no se encuentra a cargo el proceso de delimitación, radican una serie de competencias en las materias que se encuentran bajo su cargo, tales como, la política nacional de protección de ecosistemas de páramo y estrategias para su conservación y preservación, administración del catastro minero, autorización del ejercicio de la actividad minera, vigilancia y control de minería ilegal, protección de fuentes hídricas, etc. Razón por la cual, confluyen como agentes involucrados en la medida que, dentro del complejo paramuno se encuentra el Parque Nacional Natural de Pisba y se ejercen por alrededor de doce (12) municipios, actividades de minería, agricultura, ganadería y pancoger.

7.- A juicio del Despacho, la falta de credibilidad y confianza ciudadana en el proceso de delimitación paramuna, en las actuaciones hasta ahora desplegadas por el Ministerio de Ambiente y en el ejercicio de funciones y competencias por parte de las autoridades atrás reseñadas, impide llevar a cabo un adecuado

proceso participativo y resta legitimidad al mismo. La delimitación paramuna es una decisión administrativa cuyo eje central gravita en torno al proceso participativo y debe proferirse previo consenso, análisis y solución de las problemáticas socioambientales que se susciten a su alrededor.

8.- Con fundamento en lo anterior y ante la trascendental importancia que reviste el Páramo de Pisba para el ecosistema nacional, el Despacho ordenará al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el marco de las ordenes contenidas en el fallo popular, antes del próximo 30 de diciembre y, preferiblemente en el mes de noviembre de los corrientes, lleve a cabo de manera presencial y en alguno de los municipios que ocupan mayor extensión en la zona delimitada por Resolución 1501 de 6 de agosto de 2018 (Gámeza, Tasco, Socha, Socotá, Chita), reunión conjunta con 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.

9.- Lo anterior, con el fin de dar a conocer, de su propia mano, a la comunidad en general el estado actual del proceso de delimitación paramuna. Así como, garantizar adecuados espacios de participación en recinto abierto al público y con observancia de los protocolos vigentes de bioseguridad. Los citados Ministros y Directores deberán escuchar las intervenciones de la comunidad y brindar respuestas en lo que a su ramo compete. Para el efecto, se respetarán límites de tiempo prudenciales de intervención, se deberá brindar respuesta y se difundirá la información correspondiente en condiciones de claridad, especificidad y detalle de tal suerte que se haga comprensible por medios digitales, audiovisuales, físicos como volantes, carteles, folletos explicativos y cualquier otro que se considere idóneo teniendo en cuenta el contexto sociocultural y grado de escolaridad de los participantes.

10.- La citada diligencia deberá ser coordinada, liderada y ampliamente difundida en todos los municipios del área de influencia, por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las Alcaldías y Personerías municipales junto con las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía y la Defensoría del Pueblo (Nacional y Regional Boyacá), quienes deberán propiciar espacios abiertos al público en los que se lleve a cabo la transmisión de la reunión por medios tecnológicos y audiovisuales de tales condiciones que permitan la visualización y escucha en proyección masiva. La publicidad y

difusión en cuanto a la realización de la reunión, deberá llevarse a cabo por múltiples medios digitales y físicos, tales como redes sociales, sitios y micrositiros web, avisos informativos, carteleras en las instalaciones de establecimientos públicos, cuñas radiales, envío de volantes a través de Concejales, líderes y miembros de juntas de acción comunal, etc.

11.- Se precisa a los Ministros y Directores de las carteras y organismos anotados, que su participación es de carácter obligatoria e indelegable y atiende al contenido de las ordenes contenidas en el fallo popular, especialmente a las relativas a la realización de mesas de trabajo en las que les corresponde *"coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las autoridades durante el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba"*. Además, porque su comparecencia debe responder al llamado efectuado por orden de autoridad judicial y en atención a su deber de colaboración con la recta impartición y administración de justicia.

12.- De otro lado, el Despacho encuentra que parte de los tropiezos que viene presentando el proceso de delimitación paramuna obedece a la ausencia de regulación de la Ley 1930 de 2018, cuyo objeto es *"(...) establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento."* Dicha ley se refirió a temas como: los procesos de delimitación de páramos, el régimen de ejercicio de actividades mineras y agropecuarias en tales zonas, Planes de Manejo Ambiental de Páramos, saneamiento predial, adopción de estrategias con enfoque diferencial de los habitantes de zonas de páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral, gestores de páramos, programas de educación y formación ambiental, financiación y destinación de recursos para la realización de actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, entre otros. Así mismo, en los artículos 30 y 31 se determinó que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de órgano rector de la gestión del medio ambiente y protección de páramos, debía expedir las normas requeridas para el efecto y reglamentar la Ley en el término máximo de doce (12) meses contados a partir de su vigencia. Hecho que tuvo lugar el 27 de julio de 2018, cuando fue promulgada.

13.- Como se explicitó, la norma especial que en la actualidad rige los procesos de delimitación de páramos en Colombia es la ya referida Ley 1930 de 2018. En virtud de ella, corresponde al Gobierno Nacional, representado por el Ministro del ramo, expedir la regulación de los múltiples aspectos de interés general allí legislados. De existir determinación y reglamentación en tales materias, podría imprimirse mayor celeridad y garantías al proceso de delimitación del Páramo de Pisba. Como quiera que de dicha situación depende el cumplimiento de las ordenes contenidas en el fallo popular y hasta el momento el Ministerio de Ambiente no ha reglamentado dicha Ley, sobrepasando el plazo conferido por el legislador, el Despacho le concederá el término de seis (6) meses para que proceda a expedir la citada reglamentación, especialmente en aquellos aspectos de mayor urgencia y relevancia de cara al proceso que se adelanta en la actualidad.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE:

1.- En el marco de las ordenes NOVENA a DÉCIMO SEGUNDA del fallo de segunda instancia proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, **ORDENAR** al **Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible** que:

1.1.- Antes del próximo 30 de diciembre y, preferiblemente en el mes de noviembre de los corrientes, lleve a cabo de manera presencial y en alguno de los municipios que ocupan mayor extensión en la zona delimitada por Resolución 1501 de 6 de agosto de 2018 (Gámeza, Tasco, Socha, Socotá, Chita), reunión conjunta con 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.

1.2.- ADVERTIR a 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, que **su participación es de carácter obligatoria e indelegable**, según lo expuesto.

La inobservancia de lo anterior, conllevará a la imposición de las sanciones a que haya lugar por desacato en los términos del artículo de la Ley 472 de 1998 y conforme a lo dispuesto en los artículos 43 y 44.3 de la Ley 1564 de 2012.

1.3.- La diligencia deberá ser coordinada, liderada y ampliamente difundida en todos los municipios del área de influencia, por parte del **Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible** en coordinación con las Alcaldías y Personerías municipales junto con las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía y la Defensoría del Pueblo (Nacional y Regional Boyacá), quienes deberán proporcionar adecuados espacios de participación en recinto abierto al público y con observancia de los protocolos vigentes de bioseguridad, en los que se lleve a cabo la transmisión de la reunión por medios tecnológicos y audiovisuales de tales condiciones que permitan la visualización y escucha en proyección masiva. La publicidad y difusión en cuanto a la realización de la reunión, deberá llevarse a cabo por múltiples medios digitales y físicos, tales como redes sociales, sitios y micrositiros web, avisos informativos, carteleras en las instalaciones de establecimientos públicos, cuñas radiales, envío de volantes a través de Concejales, líderes y miembros de juntas de acción comunal, etc.

1.4.- En el marco de la reunión comunitaria, los **Ministros y Directores** deberán:

- Dar a conocer a la comunidad en general el estado actual del proceso de delimitación paramuna.
- Escuchar las intervenciones de la comunidad y brindar respuestas en lo que a su ramo compete.
- Conceder límites de tiempo prudenciales en cada intervención.
- Brindar respuesta e información en condiciones de claridad, especificidad y detalle de tal suerte que se haga comprensible por medios digitales, audiovisuales, físicos como volantes, carteles, folletos explicativos y cualquier otro que se considere idóneo teniendo en cuenta el contexto sociocultural y grado de escolaridad de los participantes.

2.- CONCEDER el término de seis (6) meses al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, en su calidad de organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de los páramos en Colombia, expida las normas y

reglamentación de que tratan los artículos 30 y 31 de la Ley 1930 de 2018, según las motivaciones expuestas.

3.- ORDENAR que la presente providencia sea ampliamente publicada en la página oficial WEB del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y Orinoquía y en todos los municipios de la zona del páramo de Pisba. Por Secretaría notifíqueseles.

4.- Cumplido lo anterior, ingrese inmediatamente al Despacho para lo pertinente.

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".