



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado No. : 25000 23 41 000 2024 01831 00
Demandante : Alan David Vargas Fonseca y Mónica Patricia García Moreno
Demandado : Agencia Nacional de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Parques Nacionales Naturales de Colombia
Medio de Control : Acción de cumplimiento
Providencia : Sentencia de primera instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el proceso promovido por los demandantes, surtido el trámite procesal respectivo.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Se persigue el cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1930 de 2018; disposición relacionada con el proceso de saneamiento predial en los páramos, que debía realizarse en un término de cinco años (a.001-i.002).

En los **hechos**, mencionan que la Ley 1930 de 2018 ordenó una estrategia integral y prioritaria para formalizar los derechos sobre la tierra de los habitantes tradicionales de los páramos y así materializar el enfoque poblacional, proceso que debía adelantarse en un lapso de cinco años es decir, hasta el 27 de julio de 2023, fecha para la cual no hay información que permita inferir que el mandato se haya cumplido o que al menos esté en proceso de implementación. Afirman que entre el 26 y el 29 de agosto de 2024, radicaron las solicitudes de cumplimiento ante las entidades demandadas.

2. Contestación de la demanda

2.1. Superintendencia de Notariado y Registro. En su respuesta (a.010-i.009) y como fundamento de defensa, manifestó que el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, señala que el Gobierno Nacional adoptará unas medidas de carácter general para realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos sin embargo, no establece un deber u obligación que deba ser cumplido directamente por la Superintendencia de Notariado y Registro, relacionadas con las siguientes actividades que no están a su cargo: i) diseño y planificación de una obra pública; ii) adquisición predial de bienes inmuebles por utilidad pública; iii) elaboración o contratación de avalúos para adquisición predial para obras de utilidad pública; iiiii) procesos de selección para financiación o administración de obras públicas; v) apropiación de recursos para construcción de obras públicas; vi) construcción de obras públicas; y vii) administración de obras públicas. Adujo que no se constituyó la renuencia, por cuanto la norma no señala expresamente

un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza suya, y la petición fue respondida con oficio SNR2024EE094771 del 30 de septiembre de 2024.

2.2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En su respuesta (i.011) expresa que no encuentra configurada la renuencia al cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, en atención a que en el marco de sus competencias ha adelantado diferentes actuaciones; señaló que la norma debe ser interpretada a la luz de las funciones de cada una de las entidades obligadas, por lo cual precisó que dentro de las suyas no se encuentra la de realizar el saneamiento predial de inmuebles ubicados en zona rural; sí produce información que sirve para estos efectos y la entrega a las entidades que corresponde.

2.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En su respuesta (i.012), aduce que ha adelantado las acciones pertinentes en relación con la definición de criterios y la elaboración de la metodología de valoración ambiental para los avalúos de los bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, para reconocer el grado de conservación de los mismos además, señaló que ha actuado en coordinación con Parques Nacionales Naturales de Colombia y con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018. Afirmó que no fue constituida en renuencia, toda vez que la parte demandante no presentó solicitud respecto de las actuaciones adelantadas frente al cumplimiento de la norma que se reclama.

2.4. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Expone (i.014) que el proceso de saneamiento de los predios que se encuentran dentro de los páramos y hacen parte de las áreas protegidas, conlleva en parte la adquisición de predios, que implica la apropiación de recursos presupuestales, por lo que conforme con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 es improcedente la acción de cumplimiento. Además, la procedencia de esta acción opera siempre y cuando la inoperancia de la norma presuntamente infringida sea evidente, y sobre el particular manifestó que con oficio No. 202418019800312 del 13 de septiembre de 2024 se le informó a la parte demandante de todas las acciones que se realizan para el saneamiento de los predios; advirtió que para adelantar el proceso dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 se hace necesaria la adquisición de los terrenos que tengan propiedad privada, por lo que por parte de la entidad se expidió la resolución 244 del 23 de junio de 2015, que rige el proceso de adquisición de bienes rurales al interior de Parques Nacionales, y que la faculta para adquirir por negociación directa, bienes inmuebles de propiedad privada, bienes fiscales y mejoras inscritas y no inscritas, constituidas antes del 30 de noviembre de 2016.

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el numeral 14 del artículo 152 del CPACA.¹

¹ CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente

2. Problema jurídico

Consiste en: ¿Las entidades demandadas -O una o varias de ellas- incumplen las normas jurídicas que le endilga la parte demandante? Se analizará si se presenta el incumplimiento que se reclama, y se confrontarán los cargos de la demanda con los argumentos de defensa, la norma jurídica que se endilga incumplida, junto con la normativa y la jurisprudencia aplicables.

3. Caso concreto

Se trata de establecer si como lo pide la parte demandante, se le debe ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Tierras, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, que procedan a cumplir el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, disposición relacionada con el deber de adelantar un proceso de saneamiento predial en los páramos, en un término de máximo cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

3.1. La acción de cumplimiento

La Constitución Política consagra en el artículo 87 que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*.

La norma constitucional fue concretada con la Ley 393 de 1997, que entre otras disposiciones, consagró su objeto (Artículo 1), los titulares de la acción (Artículo 4), las causales de procedibilidad (Artículo 8) y de improcedibilidad (Artículo 9).

Por su parte, el CPACA establece disposiciones expresas sobre esta acción en los artículos 146 (Es un medio de control), 152.14 y 155.10 (Competencias para el trámite), 161.3 (Requisito de procedibilidad), 164.1.e (Oportunidad para demandar-caducidad de la acción) y 189 (Efecto de cosa juzgada).

El Consejo de Estado (M.P. Alberto Yepes Barreiro, 17 de julio de 2015, rad. 470002331000 201500032 01; en el mismo sentido, entre otras, M.P. Susana Buitrago Valencia, 23 de abril de 2015, rad. 25000234100020140134001; M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 9 de abril de 2015, rad. 25000 2341000 2014 0153701) ha precisado sobre esta acción *"que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos*

hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M.P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan.



*expedidos por las diferentes autoridades de acuerdo con sus funciones.// De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos”.*²

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; iii) que la norma esté vigente; iiiii) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda, vi) que no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, vii) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

3.2. Constitución en renuencia

3.2.1. Se erige como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento y consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad que pretende demandar, para exigirle que atienda un mandato legal o el de un acto administrativo, con citación precisa de la norma jurídica que estima omitida y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado (Providencia de 20 de octubre de 2011, rad. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo; También del 9 de junio de 2011, rad. 47001-23-31-000-2011-00024-01, M.P. Susana Buitrago Valencia) ha señalado que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*.

Ahora, para dar por satisfecho este presupuesto obligatorio, no es necesario que el solicitante en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición, que lo pretendido es el obedecimiento de un deber legal o administrativo y que pueda inferirse el propósito de agotar tal requisito. Y por su parte, la renuencia es la negativa del ente requerido frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición jurídica invocada, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al propósito de cumplimiento perseguido.

² Las transcripciones (Textos entre comillas) que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el documento del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.

3.2.2. En este caso, los demandantes acudieron ante las demandadas para solicitar el cumplimiento de la disposición aquí reclamada, y aun cuando afirmaron no estar en renuencia, por cuanto conforme con las funciones propias de cada entidad han adelantado las gestiones pertinentes dentro del proceso de saneamiento predial dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018. Se encuentra cumplido este requisito.

3.3. Disposición de la que se aduce incumplimiento

En el caso concreto, la disposición cuyo cumplimiento se persigue, es:

- Ley 1930 de 2018, artículo 8. *"SANEAMIENTO PREDIAL. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Parques Nacionales Naturales de Colombia y demás autoridades competentes, deberán realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos, para lo cual contarán con un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la entidad que haga sus veces, definirá los criterios y elaborará una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de los mismos. Lo anterior, en desarrollo al principio de distribución equitativa de cargas públicas y beneficios.

Para tal efecto, se debe establecer un plan de acción, teniendo como base la delimitación de los páramos ordenada por la presente ley.

PARÁGRAFO. Las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes deberán realizar la inscripción de los polígonos de los páramos delimitados en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria para los fines pertinentes".

3.4. Como se observa, la precitada disposición establece un mandato claro, expreso y exigible a las entidades demandadas, toda vez que es concreta y taxativa: El Igac, la Ant, la SNR y PNN, "**deberán**" en un "**término máximo de cinco años**", realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos.

Y un segundo mandato también perentorio, lo asignó al MADS y al Igac: **definirán** los criterios y **elaborarán** una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de los mismos

Y también ordenó que las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes, **deberán** realizar la inscripción de los polígonos de los páramos delimitados en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria para los fines pertinentes.

En consecuencia, el cumplimiento de la norma jurídica debía efectuarse por todas las entidades obligadas, de forma coordinada conforme con sus competencias y atribuciones propias dentro del lapso legal establecido.

3.5. En sus escritos de contestación, las entidades demandadas informaron:

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló que en el marco de la reglamentación del artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 y de manera conjunta con el IGAC y Parques Nacionales Naturales de Colombia: i) realizó los procesos de contratación de un equipo multidisciplinar para la construcción de indicadores que permitieran la reglamentación del artículo 8 de la Ley de páramos (Primer semestre del 2023); ii) generó una propuesta conjunta para determinar el grado de conservación en los páramos delimitados, a partir de las coberturas naturales y las presiones antrópicas que se evidencian en cada uno de los bienes inmuebles sujetos a esta reglamentación (Segundo semestre del 2023); iii) presentó y ajustó la propuesta con expertos de diferentes profesiones e instituciones con el fin de verificar y complementar la metodología (Segundo semestre del 2023); iv) ajustó la metodología y complementó la propuesta de valoración económica a partir de los costos de la restauración pasiva, para lo cual solicitó los costos de inversión en actividades de restauración (Primer semestre de 2024); v) generó la construcción de una base de datos a nivel nacional de bienes inmuebles en páramo con el fin de identificar sus características principales (tamaño, cobertura, dispersión de datos); información base para la construcción de las memorias justificativas, así como el análisis de impacto económico de la medida. Además, ilustró la metodología de valoración ambiental, en el cual describió el componente ambiental y el componente económico.

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi indicó que en el marco de sus competencias ha realizado mesas técnicas de trabajo permanentes, identificando 36 páramos a sanear, los cuales tienen aproximadamente 2.912.166 hectáreas; y, además: i) entregó insumos cartográficos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo solicitado por la mesa técnica interinstitucional, esta información cuenta con la base cartográfica de los predios que se encuentran inmersos en los complejos de páramos de Colombia; ii) realizó la entrega formal de insumos cartográficos de presuntos baldíos e información de R1 y R2 de los predios inmersos en los polígonos de Parque Nacionales Naturales de Colombia – PNNC; iii) creó un esquema de visita predio a predio de forma interinstitucional; iiiii) en coordinación con ocho Direcciones Territoriales del IGAC, adelantó procesos relacionados con el saneamiento predial en zonas de interés para PNN y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Almorzadero, Iguaque, Pisba, Cruz Verde Sumapaz y Los Nevados); v) adelantó el diseño de una metodología que permite hacer un análisis multitemporales sobre cambios y afectaciones por ocupación y uso en los suelos. Esta metodología se desarrolló en el marco de un convenio con la UPRA y tiene la potencialidad de ser replicado para otras zonas del país; vi) adelantó la actualización de la base de conservación catastral de predios inmersos en el páramo perteneciente a los municipios de Cerrito y Concepción en Santander, labores iniciadas en el cuarto trimestre de 2023.

- La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia informó que conforme a sus registros, dentro de las áreas protegidas que se encuentran a su cargo, existen 21 páramos, los cuales equivalen a 947.726,36 hectáreas. Explicó que para el saneamiento predial es necesaria la adquisición

de los terrenos que tengan propiedad privada, por lo que expidió la Resolución 244 de junio 23 de 2015, que rige actualmente el proceso de adquisición de bienes rurales al interior de la entidad. Y que en el marco de sus competencias ha efectuado las siguientes gestiones: i) solicitud de inscripción registral de la limitación del dominio y adquisición de predios; ii) con la información de la capa de Páramos delimitados para el año 2020, dispuesta a la fecha por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha identificado un total de 285 predios de propiedad privada que traslapan con los ecosistemas de páramo, ubicados en áreas protegidas de jurisdicción de la entidad, sobre este total de predios la entidad ha adelantado las acciones dirigidas a realizar la inscripción registral de limitación al dominio por causas ambientales, y las acciones tendientes a su adquisición, las que detalla. Señaló que en 2024 se continuó con los espacios interinstitucionales, con el IGAC y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, producto de estas sesiones compiló información de coberturas de la tierra y coberturas del sistema de monitoreo de sensores remotos y se realizó una cuantificación de las coberturas en estado natural (bosques, herbazales, arbustales, entre otros) y presión (pastos, mosaicos, vegetación secundaria, entre otros) con el sistema de Corine Land Cover nivel 3; y que se han realizado jornadas de análisis de monetización con el IGAC y el Ministerio durante junio y julio de 2024 con el fin de determinar valores por hectárea para la valoración monetaria del grado de conservación de los predios la cual a su vez, será cuantificada con la propuesta que incluye tres atributos principales: i) Estado de las coberturas naturales; ii) Estado del recurso hídrico; y iii) estado del suelo. Y, en el segundo semestre de 2024 se han realizado revisiones técnicas y jurídicas del proyecto de resolución que reglamenta el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018.

3.6. Lo anterior significa que las entidades obligadas reconocen de manera implícita, que no le han dado cabal cumplimiento a la orden legal dentro del plazo que se les otorgó, si bien se les reconoce que han realizado varias actividades con miras a adelantar el proceso que les corresponde de saneamiento predial en los páramos. Pero el hecho relevante crucial está probado: No han cumplido el mandato que se les fijó.

No hay duda que entre 2018 y 2023, plazo que se les concedió, las entidades han contado con sus respectivos presupuestos anuales que como lo reconocen en sus escritos al proceso, les ha permitido adelantar las actividades que reseñaron e incluso efectuar contrataciones en aras de cumplir; estas circunstancias demuestran que se les han apropiado recursos presupuestales debidamente aprobados, pero no han procedido dentro de estos, a la asignación de los necesarios para la satisfacción de la función que se les estableció a su cargo, que por estar ordenada en la Ley, es su deber garantizar la prestación del servicio público atribuido y por tanto ha sido su obligación desde 2018, gestionar, presupuestar y destinar los recursos para cumplir el cometido legal que les corresponde, deber que incluso deviene del principio constitucional que exige la realización de los fines esenciales del Estado (artículo 2, C.Po), en particular los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, máxime cuando están obligadas a actuar y a remover obstáculos por los principios que rigen la función administrativa, la que está al servicio de los intereses generales, se desarrolla con base en los de igualdad, moralidad,

eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículos 209, C.Po. y 1 y 3, CPACA), que a su vez integran el derecho a una buena, sana y honesta administración.

Se agrega que en estas condiciones, la pretensión de cumplimiento es procedente, porque además, se demostró la constitución en renuencia de las entidades, su omisión al deber impuesto dentro del plazo otorgado, la obligación que se pide acatar se encuentra asignada en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, el que está vigente y es exigible y contiene la obligación clara, expresa, inobjetable y exigible a sus exclusivos cargo, de adelantar y culminar el proceso de saneamiento predial en los páramos colombianos, mandato jurídico que han desacatado; los demandantes no cuentan con algún medio judicial ordinario para obtener que se acate la norma jurídica reclamada y no se busca la protección de derechos fundamentales.

3.7. A lo expuesto, se suma que la Sala no puede permanecer impasible ante la situación que se presenta, pues se reconoce la importancia vital del ecosistema universal que exige la especial protección urgente, real y efectiva de los páramos, como lo resaltó la Corte Constitucional (Sentencia T-361 de 2017):

“Los páramos son un ecosistema único en el mundo del bioma tropical andino y Colombia posee aproximadamente la mitad de éste en la superficie de la tierra. La principal importancia de ese entorno natural se refiere a su biodiversidad, y a los servicios ambientales que ofrece. El ecosistema paramuno es sumamente sensible a la intervención humana con las actividades agrícolas, ganaderas o mineras, por ello, debe protegerse y gestionarse con sumo cuidado. Además, en las disciplinas de la Biología y la Ecología existe una amplia discusión sobre el límite del bioma de páramo y del bosque alto-andino, empero lo que sí está claro es que la presión al segundo afectará al primero. (...)

14.4.3. *Como se esbozó en líneas previas, los biomas de los páramos suministran el servicio de recepción de carbono derivado de la composición del suelo y de su geología, al igual que de algunos de recursos bióticos. Por ejemplo, las tuberías, sub-ecosistemas que se hallan en los páramos, pueden almacenar cinco mil toneladas de carbono por hectárea. Así mismo, los científicos señalan que la alta concentración de materia orgánica en la superficie de esos lugares garantiza la absorción de CO₂.*

En ese contexto, el ecosistema paramuno se convierte en una herramienta para reducir los efectos negativos del cambio climático en los siguientes términos:

“[L]as características del suelo y su vegetación permiten al páramo hacer grandes capturas y acumulaciones del dióxido de carbono que, como resultado de procesos industriales, se presenta en la atmósfera y causa daños en la capa de ozono e influye negativamente en el cambio climático global. Por eso en los páramos hay grandes cantidades de carbono que, de no estar atrapados en sus suelos, estarían en la atmósfera.”

Inclusive, se ha indicado que la captura de carbono que realiza el páramo es mayor a la que efectúa el bosque tropical. Ese ecosistema merece protección por su condición de recurso natural y por los servicios ambientales que presta.

14.5. *Ahora bien, las actividades de agricultura, ganadería y de minería han venido afectando el ecosistema de páramo en su capacidad de almacenamiento de agua y de carbono. La importancia de protección de los páramos aumenta si se tiene en cuenta que son ecosistemas frágiles con poco umbral de resistencia y resiliencia, debido a que estuvieron aislados por largo tiempo, al ser islas biogeográficas. Entonces, los biomas paramunos jamás*

sufrieron disturbios ni están acostumbrados a ellos. En la Sentencia C-035 de 2016, se precisó que el ecosistema paramuno se ve perturbado por:

“i) el fuego; (ii) la ganadería; (iii) la agricultura; (iv) la minería a cielo abierto y de socavón; (v) las plantaciones de especies exóticas; (vi) la construcción de obras civiles; (vii) el corte de matorrales para leña; (viii) la presencia de especies invasoras, y (ix) la cacería. Como se puede observar, los ecosistemas de páramo han estado sometidos a una serie de disturbios que pueden acabar con estos ecosistemas en atención a su fragilidad”.

En esos disturbios, los científicos han precisado que la minería es el que tiene mayor impacto negativo para los páramos, toda vez que su intervención es extrema y la capacidad de recuperación del ecosistema es mínima. Así, esa actividad causa: “1. Alteraciones y destrucción de la dinámica hidrológica a escala local y regional (...)”; 2. [Destrucción de los suelos] y “su capacidad de almacenamiento hídrico; 3. Contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; 4. [Deterioro de] la diversidad y las dinámicas del ecosistema; y 5. [afectaciones] socioeconómicos y culturales”, que surgen de la pérdida de servicios ambientales, de modo que la comunidad demanda su restablecimiento. Es más, “los disturbios por minería, unidos a disturbios ya existentes por expansión de la ganadería y agricultura pueden causar la destrucción total de los páramos”.

Así las cosas, la delimitación de los ecosistemas de páramo es una herramienta significativa para su conservación, porque permite regular la intervención humana en ese nicho ecológico e impedir su degradación en la prestación de servicios ambientales o su desaparición. Inclusive, identificaría el grado de modificación de los ecosistemas de alta montaña que estaríamos dispuestos a aceptar como sociedad. Esa labor debe comprender la interacción con otros biomas e incluir a los límites de éste a la ZTBP con el fin de desarrollar una gestión sostenible. En otras palabras:

“Al páramo hay que conservarle, pero la conservación integral significa no sólo proteger el territorio, su biodiversidad y los recursos naturales sino también respetar la interacción con otros ecosistemas y con procesos sociales y culturales. Por esto, poner un límite para diferenciar el manejo “dentro” y “fuera” suena una medida bastante arbitraria desde el punto de vista científico. Sin embargo, delimitar el páramo puede ser una herramienta muy poderosa desde el punto de vista político”.

3.8. Nuestra Alta Corte en su sentencia recién transcrita, anterior a la Ley que se pide hacer cumplir, ya destacaba la importancia de la delimitación de los páramos que exige a su vez dentro del objeto de la Ley 1930 de 2018 de *“establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento”* (Artículo 1), el saneamiento predial, como ejemplo de la gestión ambiental que se requiere en procura de su debida protección; y al citar un precedente de sí misma, consagró que *“La Sala Plena materializó esa inquietud en la siguiente premisa: “Una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas”.* Y advirtió que en esa actividad estatal, *“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”.*

De ahí que se establece que las demandadas han desacatado la orden legal impuesta, por lo que es jurídico declararlas en incumplimiento del mandato consagrado en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018.

Así que prospera la demanda, por lo que se les ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Tierras, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Unidad Administrativa Especial Parques Naturales Nacionales de Colombia y a la Superintendencia de Notariado y Registro, que dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, prioricen, coordinen y terminen el proceso de saneamiento predial en todos los páramos de Colombia. El lapso se concede en razón de las varias actividades que deben ejecutar las entidades obligadas y de los trámites de coordinación que deben concretar entre ellas.

Y para trámites de posibles incidentes de desacato, se asigna la obligación de cumplir, en cabeza de los representantes legales de cada una de dichas entidades.

3.9. En consecuencia, se responde al problema jurídico que se planteó, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad Administrativa Especial Parques Naturales Nacionales de Colombia y la Superintendencia de Notariado y Registro, incumplen la norma jurídica que les endilga la parte demandante, esto es, el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018. Y para el cumplimiento que se exige, se les impartirá la orden establecida en el acápite precedente de estas consideraciones.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad Administrativa Especial Parques Naturales Nacionales de Colombia y la Superintendencia de Notariado y Registro, incumplen el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, relacionado con el proceso de saneamiento predial en los páramos.

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Tierras, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Unidad Administrativa Especial Parques Naturales Nacionales de Colombia y a la Superintendencia de Notariado y Registro, que dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, prioricen, coordinen y terminen el proceso de saneamiento predial en todos los páramos de Colombia.

Y para trámites de posibles incidentes de desacato, se asigna la obligación de cumplir en cabeza de los representantes legales de cada una de dichas entidades.



TERCERO: NOTIFICAR a las partes, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Agente del Ministerio Público, conforme con el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente, una vez ejecutoriada la presente decisión, previas las anotaciones de rigor en el sistema de información judicial SAMAI.

Esta decisión fue aprobada en sesión de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado

Firma electrónica

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Firma electrónica

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma electrónica del Consejo de Estado denominada SAMAI, en consecuencia, se garantiza autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.