



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Magistrada Ponente: LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES**

Bucaramanga, doce (12) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

**AUTO:**

- I) NO OBRE INCIDENTE DE DESACATO,**  
**II) REQUIERE PREVIO A DECIDIR SOBRE APERTURA DE INCIDENTE DE DESACATO**

<b>Radicado:</b>	<b>680012333000-2015-00734-00</b>
<b>Consulta:</b>	<a href="#">680012333000-2015-00734-00 Las actuaciones realizadas a partir del 01.04.2022 se deberán consultar en el aplicativo SAMAI.</a>
<b>Accionante:</b>	<p><b>COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL PARAMO DE SANTURBAN</b> No registra correo electrónico. <b>CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS LUÍS CARLOS PÉREZ</b>, representada legalmente por Julia Adriana Figueroa. <a href="mailto:paraquehayajusticia@ccalcp.org">paraquehayajusticia@ccalcp.org</a> <b>ALIX MANCILLA MORENO, DADAN AMAYA, LUIS JESUS GAMBOA Y ERWING RODRÍGUEZ SALAH</b>, quienes actúan en nombre propio y en representación de los miembros del Comité por la Defensa del Páramo de Santurbán. <a href="mailto:alixmancillamo@gmail.es">alixmancillamo@gmail.es</a> <a href="mailto:ersalah@gmail.com">ersalah@gmail.com</a> <a href="mailto:luiegam@yahoo.com">luiegam@yahoo.com</a> <b>JULIA ADRIANA FIGUEROA.</b> <a href="mailto:jfigueroa@ccalpc.org">jfigueroa@ccalpc.org</a></p>
<b>Accionado / Incidentada:</b>	<p><b>Dra. MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ</b>, con Cédula de Ciudadanía No. 32.878.098, en su calidad de <b>MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</b>, en adelante <b>MADS</b> <a href="mailto:procesosjudiciales@minambiente.gov.co">procesosjudiciales@minambiente.gov.co</a> <a href="mailto:Despachoministra@minambiente.gov.co">Despachoministra@minambiente.gov.co</a> <a href="mailto:Susana.muhamand@gmail.com">Susana.muhamand@gmail.com</a></p>
<b>Vinculados de oficio:</b>	<p><b>1. Por el Tribunal, desde el auto admisorio de la tutela:</b> <b>CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA</b> en adelante <b>CDMB</b> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co">notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co</a> <b>CORPORACIÓN REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL</b> en adelante <b>-CORPONOR-</b>. <a href="mailto:corponor@corponor.gov.co">corponor@corponor.gov.co</a></p> <p><b>2. Por la Corte Constitucional, en sede de revisión</b></p> <p><b>2.1. En Auto del 15/04/2016:</b> <b>MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, Santander.</b> <a href="mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co">notificaciones@bucaramanga.gov.co</a> <b>MUNICIPIO DE VETAS, Santander.</b> <a href="mailto:gobierno@vetas-santander.gov.co">gobierno@vetas-santander.gov.co</a> <b>MUNICIPIO DE CALIFORNIA, Santander.</b></p>

	<p><a href="mailto:notificacionjudicial@california-santander.gov.co">notificacionjudicial@california-santander.gov.co</a>  <b>MUNICIPIO DE SURATÁ, Santander.</b>  <a href="mailto:notificacionjudiciales@surata-santander.gov.co">notificacionjudiciales@surata-santander.gov.co</a>  <a href="mailto:ambiente@surata-santander.gov.co">ambiente@surata-santander.gov.co</a>  <b>ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A E.S.P.</b>  <a href="mailto:lirodriiguez@amb.com.co">lirodriiguez@amb.com.co</a>  <a href="mailto:gespinoza@amb.com.co">gespinoza@amb.com.co</a>  <b>DEPARTAMENTO DE SANTANDER</b>  <a href="mailto:notificaciones@santander.gov.co">notificaciones@santander.gov.co</a></p> <p><b>2.2 En Auto del 29/07/2016:</b>  <b>SOCIEDAD MINERA DE VETAS, ANTES LEYHAT COLOMBIA SUCURSAL</b>  <b>COMPAÑIA MÁRMOLES DEL SANTURBÁN LTDA</b>  <b>ECO ORO MINERALES CORP. SUCURSAL</b>  <b>SOCIEDAD MINERA DE SANTANDER S.A.S</b>  <b>SOCIEDAD MINERA POTOSI LTDA.</b>  <b>LA ELSY LTDA.</b>  <b>COMPAÑIA GALWAY RESOURCES HOLDCO LTDA SUCURSAL COLOMBIA (SOOCIEDAD MINERA CALVISTA COLOMBIA S.AS)</b>  <b>SOCIEDAD ORDINARIA DE MINAS COLORO S.O.M LTDA.</b>  <b>EMPRESA MINERGETICOS S.A</b>  <b>EMPRESA MINERA LA PROVIDENCIA LTDA.</b>  <b>EMPRESA MINERA REINDA DE ORO LTDA.</b>  <b>EMPRESA CARBONES DE COLOMBIA EXPORTACIÓN.</b>  <b>ORO BARRACUDAR S.A.S</b>  <b>SOCIEDAD MINERA LA ESMERALDA</b>  <b>PEDRO JOSUÉ RODRÍGUEZ ROLON,</b>  <b>CARMEN ROCÍO RODRÍGUEZ ROLON,</b>  <b>JESÚS ÍNTONIO RODRÍGUEZ ROLON,</b>  <b>JOSÉ ALEXANDER RODRÍGUEZ LÓPEZ,</b>  <b>RICHARD ORLEY RODRÍGUEZ LÓPEZ,</b>  <b>ANA ISABEL RODRÍGUEZ LÓPEZ,</b>  <b>VLADIMIR PATIÑO BURGOS</b>  <b>ELSA GALVIS ÁRDILA,</b>  <b>GERMAN JOSÚE GOMEZ ESPARZA,</b>  <b>EDGAR RINCÓN MARÍN,</b>  <b>ALFREDO MUÑOZ RUIZ,</b>  <b>ALEJANDRINO CAUCA Y MOLINA,</b>  <b>EDWIN ANTONIO PATIÑO RODRÍGUEZ</b>  <b>JOSE ANTONIO PATIÑO LIZARAZO</b>  <b>JERSON A GARCÍA CONTRERAS</b>  <b>SILVESTRE MATEUS GARCÍA,</b>  <b>HELIO JAVIER LAGOS BLANCO,</b>  <b>EDWIN ESTEBAN PULIDO,</b>  <b>EDWIN ANTONIO PATIÑO RODRÍGUEZ,</b>  <b>ELIECER RODRÍGUEZ CAPACHO,</b>  <b>JOSELIN PULIDO,</b>  <b>SANDRA MILENA INFANTE URIBE,</b>  <b>JESÚS SANTAMARIA ARIZA,</b>  <b>LUIS JESÚS URBINA JAIMES</b>  <b>JOSÉ ANTONIO CARRILLO</b>  <b>DIEGO ARNULFO OCHOA BERSI</b></p>
Coadyuvantes por pasiva:	<p><b>ANDRÉS FELIPE ANGEL RUIZ</b>  <a href="mailto:andres.angelru@gmail.com">andres.angelru@gmail.com</a>  <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b></p>

	<a href="mailto:equipojuridico.fabiandiaz@gmail.com">equipojuridico.fabiandiaz@gmail.com</a>
<b>Vinculados al trámite de cumplimiento:</b>	<b>1. En auto del 25.09.2018</b> <b>SENA</b> <a href="mailto:servicioalciudadano@sena.edu.co">servicioalciudadano@sena.edu.co</a> <b>ICA</b> <a href="mailto:notifica.judicial@ica.gov.co">notifica.judicial@ica.gov.co</a> <b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b> – Sandra Lucía Rodríguez Roas – Defensora delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente <a href="mailto:colectivosyambiente@defensoria.gov.co">colectivosyambiente@defensoria.gov.co</a> <a href="mailto:girojas@defensoria.gov.co">girojas@defensoria.gov.co</a> <a href="mailto:sanrodriguez@defensoria.gov.co">sanrodriguez@defensoria.gov.co</a> <b>PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b> – Diego Fernando Trujillo Marín – Procurador delegado para Asuntos Ambientales <a href="mailto:secretariageneral@procuraduria.gov.co">secretariageneral@procuraduria.gov.co</a> <a href="mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co">procesosjudiciales@procuraduria.gov.co</a> <a href="mailto:ariverab@procuraduria.gov.co">ariverab@procuraduria.gov.co</a> <b>SOSALADOS</b> <a href="mailto:germanjacob_1961@hotmail.com">germanjacob_1961@hotmail.com</a> <b>ANDRÉS FELIPE ANGEL RUIZ</b> <a href="mailto:andres.angelru@gmail.com">andres.angelru@gmail.com</a> <b>ASOMINEROS -VETAS</b> <a href="mailto:asominerosvetas@yahoo.com">asominerosvetas@yahoo.com</a> <a href="mailto:Ivonne.gonzalez@asomineros.com">Ivonne.gonzalez@asomineros.com</a>
<b>Ministerio Público:</b>	<b>EDDY ALEXANDRA VILLAMIZAR SCHILLER</b> , en su condición de Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos <a href="mailto:eavillamizar@procuraduria.gov.co">eavillamizar@procuraduria.gov.co</a>
<b>Medio de control:</b>	<b>TUTELA – TRÁMITE INCIDENTAL Y DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA: T-361 DE 2017.</b>
<b>Tema:</b>	Trámite de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-00361 de 2017, que ordena una nueva delimitación del Páramo de Santurbán en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

## I. ANTECEDENTES

**A.** La orden dada en la sentencia de tutela objeto de cumplimiento T-361 de 2017:

Fue proferida por la Corte Constitucional, el 30.05.2017, y resuelve:

«(...) **Cuarto. DEJAR SIN EFECTO** la Resolución 2090 de 2014, “por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán –Berlín, y se adopta otras determinaciones”, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.

**Quinto. ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, **acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.** Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas

procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia.

**Sexto. SOLICITAR** a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de lo determinado en el presente fallo, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos aquí protegidos y garantizar la participación de la comunidad en la delimitación del Páramo de Jurisdicciones Santurbán - Berlín. En desarrollo de esa labor, las autoridades referidas deberán remitir cada cuatro meses un informe conjunto sobre el cumplimiento de la presente decisión al Tribunal Administrativo de Santander, el juez de primera instancia de este proceso.

**Séptimo. COMUNICAR** la presente decisión a las Gobernaciones de Santander y Norte de Santander, así como a las Alcaldías de los Municipios de Bucaramanga, Vetas, California, Suratá y Cúcuta, al igual que las Corporaciones Autónomas de la Frontera Nororiental y Defensa de la Meseta de Bucaramanga para que se vinculen al trámite de cumplimiento de la presente sentencia, al participar como veedores y garantes de su cabal observancia y ejecución. (...)» (Negrita del Despacho).

**B.** El 08.04.2024, se profiere auto previo a la apertura de incidente de desacato en contra de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizando los respectivos requerimientos.

**C.** Con informe contentivo de 64 páginas, obrante al índice 575 Samai, el MADS da respuesta a los requerimientos efectuados en el auto arriba referido, así:

1. Efectúa la revisión de los acuerdos del municipio de Vetas (S), afirmando que:

a) El acuerdo alcanzado en Vetas fue el resultado de un análisis particular y diferenciado para este territorio, basado en información oficial y local, en el marco de un proceso participativo de diálogo, deliberación y construcción conjunta, que surtió las fases y el diálogo de los temas ineludibles tal como ordena la sentencia.

b) El Acuerdo cuenta con amplio respaldo comunitario.

c) El casco urbano del municipio de Vetas, el más alto del país, está ubicado en área de páramo, en el área del acuerdo, y mantenerlo allí lo hace inviable.

d) La minería tradicional en el municipio de Vetas se realiza hace más de 450 años, teniendo por ello arraigo ancestral que hoy en día es referente central de la cultura y del vínculo que las comunidades locales tienen con su territorio.

No obstante, de los 16 títulos mineros que existen en el área del acuerdo, según la Agencia Nacional de Minería, solo 9 títulos cuentan con instrumento ambiental y minero aprobado y vigente.

e) 12 títulos mineros de los 16 existentes en el área del acuerdo no son de la comunidad vetana, por tanto, no se puede predicar que sus titulares tienen arraigo territorial, ancestralidad o vínculos fuertes con el territorio, contrario a lo que sucede con los mineros vetanos que a lo largo de la historia han desarrollado y mantenido una minería de pequeña escala que se realiza con mejores prácticas ambientales.

f) En el área del acuerdo, las actividades mineras tradicionales y de pequeña escala, siempre que se realicen con buenas prácticas, medidas de seguimiento y control ambiental, no representan una amenaza mayor para el ciclo del agua, los elementos de la biodiversidad aún presentes, ni para el páramo en su conjunto.

g) En el acuerdo de concertación al que se llegó con el municipio de Vetas se pactó un trabajo conjunto para el control, seguimiento y vigilancia a las actividades

mineras que se ubiquen por fuera del área de delimitación del páramo y dentro del área de referencia (2019).

h) En lo que tiene que ver con los parámetros de protección del recurso hídrico (Ineludible 4) se incluyó en el acuerdo conformar una mesa para definir los parámetros de protección de las fuentes hídricas, los cuales no se han establecido todavía, así como restaurar 200 hectáreas en área de páramo e identificar las fuentes abastecedoras de los acueductos municipal y veredal.

i) Preocupa al Ministerio de Ambiente que el acuerdo no consideró específicamente acciones para controlar y revertir efectos de la actividad minera que utiliza mercurio y otras sustancias peligrosas en el área del acuerdo, pues esto deteriora la calidad de agua desde las zonas más altas.

Con base en lo anterior el MADS concluye que en el área del acuerdo se observa un riesgo a la protección del páramo, el ciclo del agua y la calidad del agua que en la cuenca baja del Suratá beneficia la ciudad de Bucaramanga y otras del área metropolitana, en el sector de títulos mineros que no son de propiedad de las comunidades locales, por las siguientes razones:

- Sus titulares no poseen arraigo territorial, no hicieron parte de los acuerdos de delimitación, ni se ha documentado que hagan parte de las formas de gobernanza comunitaria.
- Hay alto riesgo de desarrollo de minería de mediana o gran escala en el área del acuerdo.

Por otra parte, señala que reconoce la legitimidad del Acuerdo de Vetas y que fue el resultado de un análisis particular y diferenciado para este territorio, basado en información oficial y local, en el marco de un proceso participativo de diálogo, deliberación y construcción conjunta, que surtió las fases y el diálogo de los temas ineludibles tal como ordenó la sentencia.

Pone de presente que:

- La regla de mayor protección del páramo solo se cumple en el sector que corresponde a los títulos mineros de titularidad de personas jurídicas de Vetas y el área del casco urbano del municipio.
- La regla de mayor protección del páramo **NO SE CUMPLE** en el sector que corresponde a los títulos mineros foráneos, dado que, se evidencia la alta probabilidad de realizar unificación de títulos para realizar minería en escala mediana o grande, todo lo cual pone el riesgo ambiental el área de páramo y el servicio ecosistémicos de provisión y regulación hídrica que beneficia a los pobladores de la cuenca baja.
- El establecimiento final del polígono del área de apartamiento en el municipio de Vetas y demás municipios del departamento de Santander debe realizarse una vez se logren consensos razonados con los municipios de la cuenca baja (Bucaramanga, Floridablanca y Girón) que son beneficiarios del agua que nace en el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y quienes todavía no se han expresado formalmente en la fase de concertación, de manera que se pueda ponderar la visión de todos los actores afectados por la medida administrativa.

2. Se pronuncia sobre lo expuesto por la comunidad del municipio de Vetas (S) en memorial radicado el 27.04.2023 -actuación 503- y 28.06.2023 actuaciones 528-529 de SAMAI, memorial del 21.07.2023, obrante al índice No. 554, samai; afirmando que con el acuerdo de Vetas se redujo el área de páramo.

Área	Área de páramo en Vetas -APV- (ha)	Área del acuerdo del municipio de Vetas - AAMV- (ha)	Diferencia entre APV - AAMV (ha)
Área de referencia de páramo - ARP- 2014 (Resolución 2090 de 2014)	7.240	6.728	-512
Área de referencia de páramo - ARP- 2019 (Nueva área de referencia IAvH)	7.600		-872

3. Se refiere al informe de la Fundación Estación Biológica Guayaacanal, a través del cual se da respuesta a los interrogantes formulados por el Despacho en autos del 14.04.2023 y 04.05.2023, dirigidos al Instituto Alexander von Humboldt, y define si existen diferencias en relación con la respuesta del Instituto Alexander von Humboldt, obrante a los índices 513 y 525 Samai.

Así mismo, justifica por qué se debe dar aplicación por parte del Comité de Verificación de cumplimiento y el MADS a alguno de los dos informes; señalando que el aplicable es el del Instituto Alexander von Humboldt, dado que, el área total de páramo correspondiente al municipio de Vetas es de 7.240 hectáreas tal y como lo menciona el Instituto Alexander von Humboldt en el índice SAMAI 525, pues en esta área se incluyen todas las categorías de zonificación: zonas de preservación, zonas de restauración y zonas de agricultura sostenible.

Muestra que, por el contrario, la interpretación de la Fundación Guayaacanal en su informe es equivocada, ya que allí solo se contempla como área de páramo una de las tres categorías de zonificación (zona de preservación), dejando por fuera las otras dos zonas correspondientes a restauración y uso sostenible, las cuales en momento alguno dejaron de ser páramo según el artículo 3 de la Resolución 2090 del 2014.

4. Responde lo dicho por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en los informes No. 17 y 18, desatando cada una de las preocupaciones expresadas por la entidad, en especial, lo referente a que, lo concertado con el municipio de Vetas (S), no requiere modificación alguna. Se desarrollan en dicha respuesta los siguientes aspectos relevantes:

a) El cronograma compartido al Tribunal en respuesta al Auto del 9 de febrero de 2023 fue publicado en el minisitio Santurbán Avanza, mostrando los respectivos meses que se estaban desarrollando, el cual se puede encontrar en el siguiente link: <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/generalidades/cronogramas>

b) Sobre el acuerdo de Vetas, una vez evaluadas las reglas que fijó la Corte Constitucional para el apartamiento del área de páramo, estas se cumplen parcialmente, dado que, el acuerdo de Vetas en su ineludible 1 solo permite garantizar la mayor protección de páramo en el área de apartamiento que corresponde a los títulos mineros de personas del territorio que tienen vínculo histórico, social y cultural, arraigo territorial y desarrollan su actividad de pequeña minera; y el área del casco urbano que sería inviable de mantenerse al interior del área de páramo y tiene muy bajo potencial de restauración. Validar la totalidad del acuerdo en el tópicos ineludible 1 pone en riesgo el páramo y el servicio ecosistémico de provisión y regulación hídrica afectando a los pobladores de la cuenca baja.

c) Respecto del acuerdo de Vetas se muestra la necesidad de que la definición del polígono final del área de páramo se debe realizar una vez se hayan logrado consensos razonados con otros actores que aún no se han pronunciado, como son los municipios beneficiarios de la cuenca baja, pues la Sentencia llamó a la participación de todos los actores afectados por la decisión, en los mismos niveles de oportunidad.

d) El MADS ha realizado todos los esfuerzos posibles para invitar y convocar a la comunidad de manera amplia, pública y abierta, para lo cual se realizaron invitaciones directas mediante oficio a líderes comunitarios, como los presidentes de juntas de acción comunal, se publican piezas comunicativas en todos los medios posibles tal como el minisitio Santurbán Avanza, redes sociales del Ministerio, páginas web gestionadas por las administraciones municipales y personerías, WhatsApp comunitarios, y se refuerza la convocatoria con invitaciones directas a la comunidad, priorizando las veredas más lejanas con el fin de invitarlos personalmente, así como este acercamiento permite resolver algunas inquietudes de manera previa.

e) El Ministerio en el año 2023 logró concertar con cuatro municipios: Charta, Piedecuesta, Bucarasica y California, los 6 temas ineludibles que indica la Sentencia T-361 de 2017 (Identificación del ecosistema del páramo, programas de reconversión y sustitución, sistema de fiscalización, parámetros de protección de fuentes hídricas, Instancia de coordinación y modelo de financiación,) y con el municipio de Suratá se logró concertar el ineludible que trata de los parámetros de protección de fuentes hídricas y se abordó el diálogo relacionado con la nueva área de delimitación.

f) Se cuenta con nuevo cronograma y se espera que su desarrollo no tenga contratiempos. El cronograma ya fue publicado en el sitio Santurbán Avanza (Enlace:

<https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/generalidades/cronogramas>).

g) Los cronogramas del 2021, 2022 y 2023 se encuentran ya publicados en el minisitio, así como el nuevo cronograma y las actas de concertación.

##### **5. Frente a la solicitud del municipio y personería de Tona:**

Señala que los compromisos pendientes y los cumplidos parcialmente, no se han podido desarrollar porque la comunidad suspendió indefinidamente el diálogo. Resalta que el Minambiente realizó las actividades que misionalmente le competen, pero no puede avanzar en acciones adicionales por la imposibilidad material ya descrita.

Pone de presente que a la fecha se cuenta con 15 compromisos cumplidos totalmente, dos cumplidos parcialmente y tres pendientes, dando cumplimiento a

los compromisos establecidos, aunado a que el Ministerio tiene toda la voluntad y disposición de completar el proceso de delimitación dictado en el fallo.

Resalta que la propuesta integrada de delimitación construida por el Minambiente en 2019 contiene información actualizada de los ETESA - Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales-, por esta razón no se hace necesaria su actualización integral a la fecha, pues se cuenta con la información requerida.

**D.** Con memoriales radicados el 07.08.2024<sup>1</sup>, la comunidad de Cágota y Mutiscua, Norte de Santander, proponen incidente de desacato contra la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible señora María Susana Muhamad González.

Para tal efecto, realizan entre otras, las siguientes observaciones:

- a) No se encuentra ninguna evidencia del cumplimiento de la Fase de Convocatoria.
- b) No se le dio consideración alguna a los aportes de Corponor para la delimitación Santurbán.
- c) No se efectuó en debida forma la fase de información.
- d) Se excluyó un territorio que ya había sido delimitado en la Resolución No. 2090 de 2014.
- e) Existen irregularidades en el proceso, en términos de participación.

## II. CONSIDERACIONES

### **A. Marco normativo y jurisprudencial del incidente de desacato.**

El trámite incidental de desacato se concibe como el ejercicio del poder sancionatorio disciplinario frente a la desatención de una orden judicial, para lo cual, según derrotero del H. Consejo de Estado, debe verificarse:

**1. El elemento objetivo** consistente en determinar «cuál fue la orden dada, quién o quiénes debían cumplirla y el plazo previsto para hacerlo a efectos de verificar si el destinatario la acató de forma oportuna y completa»<sup>2</sup> y,

**2. El elemento subjetivo**, en el que debe valorarse «el grado de responsabilidad a título de culpa o dolo, así como las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta.»<sup>3</sup>

La H. Corte Constitucional<sup>4</sup> ha coincidido en que, al momento de resolver el incidente de desacato deben verificarse los siguientes elementos:

---

<sup>1</sup> Índices 581 y 582 Samai.

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 88001-23-33-000-2017-00059-05(AP).

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-034 del 3 de mayo de 2018, C.P. Alberto Rojas Ríos.



«[...] Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento.

Entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo [...].».

Con base en los parámetros jurisprudenciales reseñados, es claro que, la potestad disciplinaria en desacato está sujeta a la negligencia comprobada de la persona encargada de dar cumplimiento a la decisión judicial, cuya responsabilidad no puede presumirse por el sólo hecho del incumplimiento objetivo o de plazos, sino que debe verificarse su renuencia, negligencia o capricho de no acatar la orden judicial<sup>5</sup>.

Así, la sanción procede cuando se compruebe que efectivamente, y sin justificación válida, se incurre en rebeldía contra el fallo, imponiéndose, se repite, no solo el análisis del vencimiento de términos objetivamente hablando, sino el análisis subjetivo de la conducta; sin perder de vista que, **«la finalidad y esencia del incidente de desacato, no es la sanción en sí misma, sino buscar el cumplimiento de la orden judicial, y con ello una verdadera protección a los derechos fundamentales amparados»**.

**A voces del H. Consejo de Estado<sup>6</sup>** la sanción por desacato se enmarca en el régimen sancionatorio, es decir, **es personal y no institucional**, «[e]n tanto que sólo puede ser impuesta en consideración al sujeto procesal que tenga la posibilidad de hacer efectiva la orden judicial objeto de la consulta por desacato [...]»<sup>7</sup> además, que el trámite debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de la persona de la cual predica el incumplimiento.

**B. El Despacho no abrirá incidente de desacato en contra de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, señora Susana Muhammad González, por**

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Auto del 19 de julio de 2007. Radicación número: 47001 -23-31 -0002004-0146-02 (AP).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 6 de febrero de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado nro. 20001-23-15-000-2003-01977-03

<sup>7</sup> Ibidem

hallarse cumplidos los requerimientos efectuados en el auto del 08.04.2024, así lo muestra la reseña efectuada en el literal C del acápite de antecedentes.

A juicio del Despacho con el informe obrante al índice 575 Samai se muestra que la señora Ministra Susana Muhammad González tiene una intención clara y diligente frente al cumplimiento de la sentencia de tutela T-361 de 2017.

Pone de presente el Despacho que existen acciones efectuadas por la aquí incidentada como máxima autoridad del MADS dirigidas al cumplimiento de la orden de tutela y que si bien para el año 2023 no se cumplieron en su totalidad, es importante resaltar que la señora Ministra logró concertar con cuatro municipios: Charta, Piedecuesta, Bucarasica y California, los 6 temas ineludibles que indica la Sentencia T-361 de 2017 (Identificación del ecosistema del páramo, programas de reconversión y sustitución, sistema de fiscalización, parámetros de protección de fuentes hídricas, Instancia de coordinación y modelo de financiación,) y con el municipio de Suratá logró concertar el ineludible que trata de los parámetros de protección de fuentes hídricas y se abordó el diálogo relacionado con la nueva área de delimitación.

Resulta importante mencionar que los requerimientos efectuados en el auto del 08.04.2024 no pretendían el cumplimiento del cien por ciento de la orden contenida en la sentencia T-361 de 2017, pues, la misma, tal y como la estructuró la Corte Constitucional, está sujeta a la concreción de unas fases, encontrándose el presente asunto aún en la fase de concertación, la cual es una de las más importantes para cumplir con el procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo de emisión de la nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín.

Y si bien estaba presupuestado que para el mes de noviembre de 2023 se debería tener un acto administrativo de delimitación del ecosistema paramuno, la conducta de la señora Ministra, tendiente al cumplimiento, es palpable también, en las acciones que realiza para superar circunstancias que le impiden llegar a acuerdos, las cuales evidentemente provocan que no se cumpla con lo inicialmente previsto, existiendo situaciones que escapan del ámbito subjetivo o del estudio de conducta de la incidentada, pues la no concreción de acuerdos no ha recaído exclusivamente en situaciones propias del MADS o en su inactividad, por el contrario, devienen también de la negativa de las comunidades a abrir el escenario de la concertación como la situación que se expone frente al municipio de Tona.

Aunado a lo anterior el MADS allegó el respectivo concepto frente al acuerdo de Vetas, el cual en definitiva muestra que lo que se busca es respetar la regla técnica fijada por la Corte Constitucional, consistente en, no disminuir en términos de protección, lo delimitado en la Resolución de 2014 y que se cumpla con procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo, en especial que se logren consensos razonados con los municipios de la cuenca baja (Bucaramanga, Floridablanca y Girón) que son beneficiarios del agua que nace en el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Por otra parte, si bien el minisitio Santurbán Avanza estaba desactualizado, el MADS realizó la respectiva actualización advertida por parte del Ministerio Público, y cargó el cronograma previsto para la expedición del acto administrativo definitivo, aspecto que permite a los representantes de las entidades territoriales involucrados en la delimitación del páramo de Santurbán realizar un control social en relación con los incumplimientos del cronograma.

En virtud de lo anterior, no se encuentra mérito para abrir el respectivo trámite incidental, en virtud del cumplimiento integral del requerimiento previo efectuado el 08.04.2024, en especial lo concerniente a aportar el concepto técnico relacionado con la definición de la regla de mayor protección del páramo contenida en la sentencia T-361 de 2017.

**C. De los requerimientos a efectuar.** No obstante lo anterior, al ser la verificación de cumplimiento un trámite de carácter continuo regido por el principio de oficiosidad que busca el cumplimiento de la orden judicial, y con ello una verdadera protección a los derechos fundamentales amparados; el Despacho al contar con el concepto definitivo respecto de la revisión del Acuerdo logrado con el municipio de Vetas, considera necesario, a fin de materializar el procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo de que habla la sentencia T-361 de 2017, requerir de manera oficiosa a la señora Susana Muhammad González para que responda:

1. ¿Si es viable o no técnicamente el acuerdo de concertación existente con el municipio de Vetas, en lo que tiene que ver con la regla de mayor protección?
2. En caso de no ser totalmente viable el acuerdo de concertación existente con el municipio de Vetas ¿Realizará nuevamente el procedimiento amplio, participativo y deliberativo, a fin de que, de este, surja, un acuerdo técnicamente correcto?
3. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Por qué no se encuentra el municipio de Vetas en el nuevo cronograma anexo en el link [https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma\\_2024\\_y\\_Cumplimiento\\_Sentencia.pdf](https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma_2024_y_Cumplimiento_Sentencia.pdf)?

4. ¿Qué acciones llevará a cabo para que se cumpla con la regla de mayor protección del páramo y frente a los títulos mineros foráneos existentes en el municipio de Vetas?
5. ¿Se ceñirá el MADS al nuevo cronograma anexado en el link [https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma\\_2024\\_y\\_Cumplimiento\\_Sentencia.pdf](https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma_2024_y_Cumplimiento_Sentencia.pdf) a fin de tener definitivamente y sin lugar a prórroga al mes de julio del año 2025 la nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín?

Aunado a lo anterior, se hace necesario requerir a la señora Ministra Susana Muhammad González para que ponga de presente a la comunidad del municipio de Vetas el concepto obrante al índice 575 Samai, pues el hecho de que posiblemente se deban acordar nuevos puntos adicionales a la concertación ya existente, genera a la comunidad una situación de incertidumbre de su proceso de delimitación, la cual sólo puede ser aclarado por parte del MADS.

El concepto deberá ser puesto en conocimiento de la comunidad del municipio de Vetas, junto con la respuesta a los interrogantes arriba efectuados, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Debiendo allegar posteriormente la señora Ministra las respectivas constancias e informes pertinentes dentro del término de veinte (20) días a partir de la comunicación de la presente providencia.

Finalmente, se hace necesario instar a la señora Ministra Susana Muhammad González para que en asocio con la Defensora Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente, el Procurador Delegado con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales y Agrarios, el Personero municipal de Tona, y el alcalde municipal de Tona, reanude y finiquite la fase concertación con la comunidad de dicha entidad territorial, para lo cual deberá rendir el respectivo informe en el término de treinta (30) días a partir de la comunicación de la presente providencia.

#### **D. De la solicitud de incidente de desacato efectuada por la comunidad de Cáкота y Mutiscua, Norte de Santander.**

Previo a decidir si se abre formalmente el incidente de desacato en contra de la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Susana Muhammad González, se correrá traslado de los escritos obrantes a los documentos obrantes a los índices 581 y 582 Samai a fin de que ejerza su derecho de defensa y manifiesta si los hechos en él indicados por la comunidad de Cáкота y Mutiscua, Norte de Santander son ciertos. Para lo anterior, deberá responder cada una de las afirmaciones allí

realizadas. Lo anterior, dentro del término de diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE**:

**Primero.** **No abrir incidente de desacato** a la señora ministra **SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ**, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, en calidad de de máxima autoridad del **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, por hallarse cumplidos los requerimientos efectuados en el auto del 08.04.2024.

**Segundo.** **Requerir** a la doctora **SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ**, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, para que, en su calidad de máxima autoridad del **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, para que allegue a este trámite los informes requeridos en el acápite de consideraciones de esta providencia. Lo anterior, dentro de los términos indicados en el los literales C y D del acápite de consideraciones.

**Parágrafo.** Por la Secretaría del Tribunal se deberán enviar los oficios correspondientes.

**Tercero.** **Recordar a la señora ministra que**, incumplir la sentencia de tutela T-361 de 2017, proferida por la H. Corte Constitucional, implica el desconocimiento del carácter vinculante y coercitivo de la misma, en detrimento de los derechos fundamentales en ella protegidos, siendo deber del Tribunal, como juez de cumplimiento, aplicar las sanciones de que habla el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, hasta que se logre el cumplimiento del fallo, sanciones que, de ser económicas, recaen sobre el peculio personal de la autoridad incumplida.

**Cuarto.** **Informar a las partes y a la agencia del Ministerio Público:** Que, para el acceso al expediente y para la entrega de memoriales, debe consultarse el expediente en el aplicativo SAMAI, o ingresando al Link registrado en el encabezado de la providencia.

**Parágrafo:** Los sujetos procesales deberán radicar la totalidad de memoriales en la ventanilla virtual dispuesta en el aplicativo SAMAI, allí deberán consignar en síntesis el asunto del memorial <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>.

**Quinto.** **Notificar** esta decisión a las direcciones electrónicas que se reseñan en la referencia de esta decisión.

**Sexto.** En firme esta decisión, y superados los términos otorgados en la parte considerativa de esta providencia, reingrese inmediatamente al

Despacho el proceso, para considerar la apertura a incidente de desacato.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**La Magistrada,**

[Firma electrónica]

**LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES**  
**Magistrada Ponente**

**Constancia:** El presente auto fue firmado electrónicamente por este Despacho en la plataforma Tribunal Administrativo de Santander, SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el art. 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021.