



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga,

DOS 02
DICIEMBRE DE 2015
DIECINUEVE (19)

**AUTO INTERLOCUTORIO: SE ABSTIENE DE SANCIONAR AL SEÑOR
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y CIERRA
INCIDENTE DE DESACATO**

Exp. 680012333000-2015-00734-00

Accionantes: **COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL
PARAMO DE SANTURBAN
CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS
LUÍS CARLOS PÉREZ**

Accionado: **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**

Vinculados de oficio: - **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**
- **MUNICIPIO DE VETAS**
- **MUNICIPIO DE CALIFORNIA**
- **MUNICIPIO DE SURATÁ**
- **ACUEDUCTO METROPOLITANO DE
BUCARAMANGA S.A. E.S.P.**
- **DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

Vinculados en
el trámite de
cumplimiento: - **SENA e ICA**

Acción: **DE TUTELA-Incidente de Desacato**

I. ANTECEDENTES

A. Incumplimientos que se le endilgan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto de la Sentencia T-361 de 2017 proferida por la H. Corte Constitucional.

1. En el Tercer Informe de Verificación (Fls.842 a 847Vto, Cuad. CumpI.02) el Ministerio Público considera: **(i)** que hay graves problemas para informar las actividades de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017: no existen estrategias específicas para que el conocimiento de ésta llegue a la población residente en el área rural; se prioriza publicitarla en el micro sitio web, al que no todos los interesados tienen acceso; las cuñas radiales y el material video gráfico son insuficientes **(ii)** en las etapas de consulta y concertación no se han hecho reuniones con las comunidades, como sí ocurrió en la etapa de acercamiento, por lo que no entiende cómo se va a garantizar un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo, haciéndose necesario tener cronogramas detallados para cada municipio, y **(iv)** “entre los meses de julio a octubre de 2018, no realizó ningún avance en el cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional”.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

2. En el Cuarto Informe de Verificación (Fls. 842 a 847Vto, Cuad. Cumpl. 02; y 157 a 165, Cuad. Inc. Desacato) el Ministerio Público expone que: **(i)** el Ministerio no ejecuta en el territorio de manera adecuada el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Que por ello hizo algunas visitas para corroborar las actividades realizadas, observando a finales de febrero de 2019 que las reuniones realizadas por el Ministerio en los Municipios de Salazar de las Palmas y Cágota – Norte de Santander-, tuvieron poca asistencia; que dicha cartera ha incurrido en procesos de “prueba y error”; no ha sido asertivo el Ministerio para vincular a la población en las importantes reuniones interinstitucionales que ha adelantado con autoridades regionales y locales; reitera los problemas para informar a la población rural, pues la estrategia del Ministerio es muy abstracta: no tienen fechas exactas en el cronograma de una línea de trabajo y tienen como fuentes a medios de comunicación; **(ii)** el Ministerio le presentó un proyecto de programas de sustitución, el cual considera que no protege el ecosistema de páramo y no contiene alternativas concordantes con la vocación de la población que en él reside; además de no evidenciar alguna implementación, **(iii)** el Ministerio no ha identificado ni caracterizado a los actores sociales relevantes en el proceso de delimitación, pues para ello utiliza criterios “muy limitados”. Sostiene que si bien los accionantes no son personas vulnerables a la luz de la Constitución, dicha condición si la tienen los pobladores del páramo de Santurbán-Berlín quienes en la actualidad realizan actividades vedadas como la agricultura y la minería y resultan afectados por la delimitación al no poder realizar actividades de dónde derivar su sustento como lo vienen haciendo. También, se carece de una base de datos de actores sociales que sirva como insumo para la planificación y organización de las diferentes actividades necesarias para realizar el proceso de delimitación del páramo; y **(iv)** se debe retomar los lineamientos desarrollados por el Tribunal Administrativo de Santander en los autos proferidos en cumplimiento para la garantía de los principios de la función pública de planificación, economía y eficiencia a fin de evitar reiterar los errores en que el Ministerio ha incurrido.

3. No incluir en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán a los municipios de la Subregión del Catatumbo (Fls. 243 a 319, Cuad. Inc. Desacato.). El Presidente de la Asociación de Instituciones de Norte de Santander y tres particulares más, señalan que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incurre en desacato de la precitada sentencia, pues ha omitido incluir a Ocaña y a ocho municipios del Catatumbo, en el procedimiento de delimitación del páramo de Santurban-Berlín, por lo que solicita que se sancione al señor Ministro

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

de Ambiente y se le ordene: **a)** priorizar, concertar y convocar de manera urgente a la realización de talleres, a los ciudadanos de Ocaña y los restantes municipios de la Región del Catatumbo, con el propósito de ser escuchados y tenidos en cuenta en la delimitación del páramo de Santurbán-Berlín, como quiera que sus fuentes de agua dependen de manera directa de la correcta delimitación, y **b)** vincular en ellos a los usuarios del acueducto de Ocaña, a la Asociación de Amigos Usuarios del Acueducto de Ocaña (ADAMIUAIN) y al Sindicato de Educadores de Ocaña (ASINORT). Para sustentar la solicitud afirman que: **(i)** hacen parte del ecosistema paramuno de Santurbán - Berlín la cuencas del Río Algodonal, la reserva Forestal del Río Tejo, el Área Única de los Estoraques y el Páramo de Jurisdicciones, como se reconoce por CORPONOR en la Resolución 00628 del 04.11.2014, los cuales suministran agua potable a los Municipios de Ocaña, Ábrego, La Playa, Teorama, San Calixto, El Carmen, Convención, El Tarra y Hacarí, **(ii)** en la región del Catatumbo ocurren de manera reiterada derrames de petróleo por atentados en contra de oleoductos, lo que afecta el recurso hídrico, y **(iii)** hay una grave deforestación de bosques que aumenta cada año, **(iv)** en el páramo de "Jurisdicciones" se instalaron antenas de comunicaciones que promovió la llegada de empresas multinacionales, sin contemplar un plan para mitigar los efectos que ello genera. Así, sostienen que el Estado no tiene una política de responsabilidad social y ambiental, situación que se agrava con la exclusión de los habitantes del Catatumbo del procedimiento emprendido por el Ministerio de Ambiente para cumplir la Sentencia T-361 de 2017, pues sólo realizaron consultas en lo que atañe al Río Agonal en el Municipio de Ábrego.

B. Apertura de Incidente de Desacato

La suscrita Magistrada Ponente, por Auto del 19.03.2019 (Fl. 166, Cuad. Inc. Desacato) con base en la reseña que se hace en el literal anterior, abrió formalmente incidente de desacato **contra el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dr. Ricardo José Lozano Picón**, otorgándole cinco días de plazo para informar las razones por las cuales no muestra avances importantes en el cumplimiento de la plurimencionada Sentencia T-361 de 2017, destacando las advertencias hechas por la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente y del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales en los informes tercero y cuarto de cumplimiento. También se dispuso que las hipótesis de posibles incumplimientos advertidos por el

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

Ministerio Público y los accionantes se resolverían en el trámite de incidente de desacato; por Auto del 08.04.2019 (Fis. 320 a 320Vto.) se corrió traslado de la solicitud de imponer sanción por desacato presentada en representación de la comunidad de Ocaña.

C. La defensa del señor Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible frente al incumplimiento endilgado

1. En respuesta a lo dicho por el Ministerio Público en su Tercer Informe de Verificación (Fis. 1213 a 1226, 842 a 847Vto, Cuad. Cumpl. 02), expone que: **(i)** ha cumplido con las órdenes dadas por el Tribunal Administrativo de Santander en Auto del 25.09.2018, como lo fueron responder inquietudes del Min.Público y publicar ese Auto en el minilink de Santurbán en su página web institucional, **(ii)** acepta que el cronograma presentado no especifica las fases de consulta y concertación, pues de manera preliminar se decidió realizarlas en cada uno de los municipios, siendo necesario concertar con las autoridades locales los sitios y fechas para su realización, **(iii)** sobre los lineamientos para promover programas de sustitución y reconversión de actividades mineras, expone que ello debe ser resultado de un proceso participativo y concertado con los habitantes del Páramo de Santurbán y que para ello, diseña un plan de trabajo junto con el Ministerio de Minas que incluye caracterizar las actividades mineras legales e ilegales en Santurbán e identifica las posibles actividades productivas de sustitución, **(iv)** se ha ejecutado una amplia estrategia de “comunicación para el desarrollo”, para lo cual recapitulan ampliamente actividades ya hechas en el primer cuatrimestre de 2018; **(v)** finalmente frente al análisis cualitativo presentado por el Ministerio Público, anota que en las dos últimas semanas de febrero y en la primera de marzo se realizarán las fases de consulta municipal y durante el mes de abril/2019 se realizará la fase de concertación, sesiones en las cuales se garantizará la información sobre la delimitación del páramo y las prohibiciones legales sobre actividades a desarrollar dentro de él.

2. En respuesta a la Apertura Formal de Incidente de Desacato y al Cuarto Informe de Verificación del Ministerio Público (Fis.228 a 229). El Ministerio, por intermedio de apoderada judicial, centra su defensa en la consideración de no estar probado el elemento subjetivo, necesario para imponer la sanciones de multa y/o arresto, pues si bien el plazo para expedir la nueva delimitación está vencido, lo cierto es que ha desplegado una conducta positiva para desarrollar el cronograma de actividades presentado ante el H. Tribunal Administrativo de Santander el 09.10.2018. Con referencia a las observaciones del Ministerio

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

Público en su Cuarto Informe sostiene **i)** que en él se omite evaluar las actuaciones desarrolladas conforme al precitado cronogramas de actividades, lo que explica que no se registre una matriz de seguimiento, pese a que se cuenta con evidencia documental y probatoria frente a cada una de las actividades que sí ha realizado, **(ii)** rechaza que exista una gestión improvisada en el cumplimiento de la sentencia, haciendo notar que el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 implica realizar un proceso participativo ambiental sin antecedentes, habiendo sido necesario realizar ajustes metodológicos, incluso para acoger las recomendaciones del Ministerio Público, lo cual llevó a ajustar el esquema de participación de nodos regionales a reuniones municipio por municipio, replanteando la estructura de los grupos interdisciplinarios que acompañarían en territorio el proceso participativo. Que ha realizado las siguientes actividades en desarrollo del cronograma para el cumplimiento de la T-361 de 2017:

i. Actividad 1. Preliminares, dentro de este punto realizó: **a)** Subactividad 1: preparación para los puntos ineludibles, entre el 16.10.2018 y el 03.12.2018, destacando la mesa de trabajo que tuvo lugar el día 06.11.18 con el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería (ANIM), la CDMB y CORPONOR para presentar caracterización minero ambiental del área del Páramo de Santurbán (anexos 2.f.5 y 2.f.6), **b)** Subactividad 2: Crear un mensaje institucional de comunicación para los actores relevantes.

ii. Actividad 2: Estado del arte: con las sub actividades de: **a)** 1: Identificación, caracterización y análisis de actores involucrados y de las actividades agropecuarias (información primaria y secundaria), adelantada hasta el 04.03.2019. Recrea que CORPONOR, recopiló información –predio a predio– sobre las principales actividades agropecuarias presentes en el territorio de Santurbán, así como aspectos sociales y económicos relacionados con los productores, para lo cual se adelantaron jornadas de trabajo internas para analizar información; **b)** Sub actividad 2: Identificación, caracterización y análisis involucrados y de las actividades mineras. En tal virtud se encontró que: existen 44 títulos mineros vigentes superpuestos con la delimitación contenida en la Resolución 2090/2014, que abarcan en conjunto 28.885.3 hectáreas, de las cuales 14.661 se encuentran en el páramo de Santurbán (15% del total del área delimitada). De ellos, 15 títulos se encuentran dentro del área delimitada y 6 más se superponen a la misma, de los cuales 9 tienen licencia ambiental, pero únicamente 4 están en ejecución –todos ubicados en el Municipio de Vetás–., **c)** Subactividad 3: Identificación y análisis de alternativas de reconversión o sustitución susceptibles de aplicación en el

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

páramo (proyectos sostenibles o negocios verdes), así como de los mercados y costos de oportunidad, lo que se ha realizado bajo los parámetros de la Ley 1930 de 2018, que permite continuar realizando actividades agropecuarias de bajo impacto en las zonas de páramos delimitadas, bajo estándares ambientales, y la Resolución 886 de 2018 del Min.Ambiente, que contiene los lineamientos del plan de manejo ambiental; **d) Subactividad 4:** Identificación, caracterización y análisis de actores involucrados para la propuesta de instancia de coordinación y sistema de fiscalización, realizada entre el 13.10.18 y el 4.03.19. Sobre este aspecto, el Min.Ambiente llama la atención acerca de haber levantado la base de datos de estos actores con información primaria tomada de las reuniones realizadas en territorio en la fase de convocatoria e información llevadas a cabo en la vigencia 2018; y en cuanto a las actividades agropecuarias, se señala que el MinAmbiente revisó y analizó información aportada por CORPONOR, esta fue obtenida predio a predio, es decir mediante un levantamiento primario. En este aspecto menciona que conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional, la realización del censo no es condición para adelantar el proceso de delimitación, sino que este deberá ser ordenado en la resolución de delimitación, por tanto, este conteo y caracterización de población se efectuará en una etapa posterior, en el marco de la formulación e implementación del programa de reconversión o sustitución de labores no permitidas. **III. Actividad 3: Modelo de financiación.** Fue desarrollada entre el 18.02 y el 26.03 de 2019, y registra los siguientes avances: **a)** se celebró un convenio con la Unión Europea para la implementación de la estrategia técnica del “Programa de generación de Negocios Verdes”, en el marco de realización de talleres de fortalecimiento empresarial en jurisdicción de la CAS, CDMB y CORPONOR, **b)** se contrataron profesionales para implementar la estrategia de verificación de negocios a priorizar en la jurisdicción del páramo Santurbán-Berlín, y **c)** se han hecho acercamientos para con el Min.Agricultura, FINAGRO, el Instituto Von Humbolt y USAID para completar el diseño del modelo de financiación conforme a la Ley 1930 de 2018. **IV. Actividad 4: Lineamientos para el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración.** Realizada entre el 16 de octubre de 2018 y el 1 de abril de 2019, con el objeto de definir el cierre de las actividades mineras existentes en el páramo se hicieron mesas de trabajo conjuntas con el Min.Minas **V. Actividad 5:** Suscribió un Convenio con el Instituto Von Humbolt para obtener insumos técnicos, cartográficos, sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos para el acertado diseño de los programas de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y mineras. **VI. Actividad 6, 7, 8 y 9 y 10,** a realizar en el futuro inmediato, que incluye fases de

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

acercamiento en los Municipios de Vetas y el corregimiento de Berlín, municipio de Tona, y hacer contacto con la Gobernación, Alcaldía Municipales, Personerías, autoridades ambientales y líderes sociales de los municipios de Tona, Vetas, Suratá, California, Matanza, Charta, Guaca, El Playón y Santa Bárbara del departamento de Santander con jurisdicción en el Páramo. También se inició la planificación de la visita a los municipios e Salazar y Cócota.

3. Sobre la no inclusión de los municipios del Catatumbo en el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 (Fls. 354 a 358, Cuad. Inc. Desacato).

Mediante apoderada judicial solicita negar la sanción por desacato en este punto, debido a que los pobladores de los Municipios de Ocaña, Teorama, San Calixto, El Carmen, Convención, El Tarra y Hacarí no son afectados por la decisión administrativa que se adoptará en cumplimiento de la T-361 de 2017, de allí que no deban hacer parte del procedimiento participativo que se adelanta para la nueva delimitación del páramo de Santurban-Berlín. Como fundamento de lo anterior, se sostiene que: **(i)** los peticionarios no están legitimados por activa para promover el presente incidente de desacato pues no interpusieron la acción de tutela que llevó a la expedición de la Sentencia T-361 de 2017, no se vincularon a este durante la etapa de revisión de la Corte Constitucional, **(ii)** el fundamento del amparo al derecho fundamental a la participación ambiental por la Corte Constitucional, no es el deterioro ambiental del ecosistema páramo, como lo consideran los particulares que solicitan incluir al Catatumbo, sino el no garantizar que la población impactada con su delimitación participara en la gestión del mismo, **(iii)** la Corte Constitucional no enumeró los municipios que deben ser tenidos en cuenta en la nueva delimitación del páramo de Santurbán-Berlín, pues “la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida”, entendiéndose que son quienes viven en el macizo de Santurbán disponiendo que para su delimitación geográfica el Ministerio de Ambiente se guiara por el documento técnico denominado “Aportes para la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25000 y análisis del sistema social asociado al territorio: Complejo de Páramos Jurisdicciones Santurbán-Berlín Departamentos de Santander y Norte de Santander” elaborado por el Instituto Alexander Von Humbolt, **(iv)** De este documento se extrae que los Municipios de Ocaña, Teorama, San Calixto, El Carmen, Convención, El Tarra y Hacarí no hacen parte del área potencial del páramo, ni tampoco los estudios técnicos de CORPONOR sobre Santurbán se refieren a ellos, **(v)** la subzona hidrográfica que garantiza el agua potable al Municipio de Ocaña comprende 234.020 hectáreas,

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

de las cuales únicamente 714 pertenecen al páramo, lo que evidencia que la gestión del páramo Santurbán-Berlín no incide en ese suministro, existiendo otros instrumentos de protección ambiental, como lo son los parques naturales y las reservas forestales, para la protección de esas 234.020 hectáreas en las que se encuentran ecosistemas diferentes al de páramo, **(vi)** así es claro que la identificación de los actores sociales que hacen parte del procedimiento de la nueva delimitación no fue una decisión arbitraria, sino técnicamente fundada en información brindada por el Instituto Alexander Von Humbolt.

D. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Únicamente el **Alcalde de Vetás** (Fls. 350 a 352, Cuad. Inc. Desacato) interviene en el trámite de incidente de desacato para oponerse a la inclusión de los habitantes del Catatumbo en el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, por considerar que la problemática por ellos expuestas no guardan estrecha relación con lo decidido por la Corte Constitucional, pues únicamente en el Municipio de Abrego, que se ubica en el Catatumbo, tiene influencia la delimitación del Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

E. LA ACTUALIZACIÓN DEL CRONOGRAMA DE CUMPLIMIENTO PRESENTADO POR EL SEÑOR MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

1. En el **Oficio 81401463 del 05.07.2019** (Fls. 368 a 374) la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **actualiza el cronograma para el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y afirma que expedirá la resolución con la nueva delimitación del páramo de Santurbán el próximo 18 de diciembre de 2019.** En el precitado oficio se reseñan las generalidades de actividades que hasta ese momento había realizado en cumplimiento de la Sentencia T-631 de 2017, destacando que la Fase Informativa se desarrolló directamente en el territorio a fin de garantizar el acceso a la información relacionada con la delimitación del Páramo de Santurbán y abordar el proceso de participación desde una perspectiva local, para así garantizar la igualdad de oportunidades de los participantes, involucrando a la comunidad de cada municipio. Recrea el inicio de la Fase de Consulta e Iniciativa con un acercamiento previo en los municipios de Santander y Norte de Santander con influencia en el páramo de Santurbán, realizándose la convocatoria amplia y pública a través del WhatsApp, llamadas telefónicas y las emisoras comunitarias. Expone el diseño metodológico para la recepción de las propuestas, opiniones e intervenciones en esta Fase de Consulta e Iniciativa, apoyándose para tal

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

objetivo en los Personeros Municipales. Sintetiza los pasos a realizar en la visita a cada municipio y el protocolo para la participación en las reuniones de consultas. Reseña que para el 05.07.2019 han recibido 3.207 intervenciones “entre propuestas, alternativas, juicios, opiniones y sugerencias” que son objeto de revisión y estudio (consolidación, procesamiento, categorización, evaluación y respuesta justificada). Elabora la siguiente reseña de reuniones de consulta:

| No. | MUNICIPIO | FECHA DE REUNIÓN DE ACERCAMIENTO | FECHA REUNIÓN DE CONSULTA | DIAS ENTRE ACERCAMIENTO Y CONSULTA |
|-----|---|----------------------------------|--|------------------------------------|
| 1 | Salazar de las Palmas (Acercamiento realizado por el Sr. Ministro) | 25 de febrero | 06 de abril | N/A |
| 2 | Cácota (Acercamiento realizado por el Sr. Ministro) | 26 de febrero | 05 de abril | N/A |
| 3 | Abrego (subrayas añadidas) | 12 de marzo | 06 de abril | 25 |
| 4 | Arboledas | 13 de marzo | 04 de abril | 22 |
| 5 | Bochalema | 15 de marzo | 07 de abril | 23 |
| 6 | Bucaramanga – reprogramada | 21 de marzo | Convocatoria inicial 11 de abril. Reunión realizada el 26 de mayo | 66 |
| 7 | Bucarasica | 14 de marzo | 12 de abril | 29 |
| 8 | Cáchiera | 27 de marzo | 13 de abril | 17 |
| 9 | Cácota | 14 de marzo | 05 de abril | 22 |
| 10 | California-reprogramada | 25 de marzo | Convocatoria inicial 28 de abril. Reunión realizada el 13 de mayo | 48 |
| 11 | Charta – reprogramada | 28 de marzo | Convocatoria inicial 28 de marzo. Realizada 5 de mayo | 38 |
| 12 | Chinácota | 11 de marzo | 30 de marzo | 19 |
| 13 | Chitagá | 07 de marzo | 30 de marzo | 23 |
| 14 | Cúcuta | 04 de junio | 25 de junio | 21 |
| 15 | Cucutilla | 13 de marzo | 04 de abril | 22 |
| 16 | El Playon | 27 de marzo | 22 de abril | 26 |
| 17 | El Zulia | 22 de mayo | 06 de junio | 15 |
| 18 | Floridablanca reprogramada | Oficio 9 de abril y reunión | Reunión inicial 27 de abril, segunda reunión mayo 18. Confirmación 22 de abril | 39 |
| 19 | Girón | 22 de abril | 27 de abril | 5 |

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

| | | | | |
|----|----------------------------|-------------|-------------|----|
| 20 | Gramalote | 13 de marzo | 13 de abril | 31 |
| 21 | Guaca | 26 de abril | 18 de mayo | 22 |
| 22 | Labateca | 8 de marzo | 27 de marzo | 19 |
| 23 | La Esperanza | 26 de marzo | 12 de abril | 17 |
| 24 | Lourdes | 14 de marzo | 05 de abril | 22 |
| 25 | Los Patios | 23 de mayo | 18 de junio | 26 |
| 26 | Matanza | 28 de marzo | 12 de abril | 15 |
| 27 | Mutiscua | 10 de marzo | 31 de marzo | 21 |
| 28 | Pamplona | 13 de marzo | 04 de abril | 22 |
| 29 | Pamplonita | 09 de marzo | 31 de marzo | 22 |
| 30 | Piedecuesta | 22 de marzo | 26 de abril | 35 |
| 31 | Puerto Santander | 22 de mayo | 18 de junio | 27 |
| 32 | San Cayetano | 06 de junio | 26 de junio | 20 |
| 33 | Santa Bárbara | 24 de abril | 09 de mayo | 15 |
| 34 | Salazar de Las Palmas | 12 de marzo | 06 de abril | 25 |
| 35 | Santo Domingo de Los Silos | 06 de marzo | 31 de marzo | 25 |
| 36 | Santiago | 12 de marzo | 06 de abril | 25 |
| 37 | Suratá | 26 de marzo | 28 de abril | 33 |
| 38 | Toledo | 07 de marzo | 30 de marzo | 23 |
| 39 | Tona | 05 de abril | 26 de abril | 21 |
| 40 | Vetas | 24 de marzo | 23 de abril | 30 |
| 41 | Villa Caro | 12 de marzo | 06 de abril | 25 |
| 42 | Villa del Rosario | 23 de mayo | 05 de junio | 13 |

Destaca la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que estaba planeado la realización de estas reuniones de la Fase de Consulta e Iniciativa entre el 28 de enero y el 15 de abril de 2016, pero sólo pudieron iniciarlas el 25 de febrero y concluir el 26 de junio, en atención a que las fechas fueron finalmente concertadas con autoridades locales. También expone las razones por las que se realizaron reprogramaciones en los Municipios de Bucaramanga, Charta, Floridablanca y California, que se relacionan con contratiempos para aumentar la participación de personas interesadas o compromisos de la agenda del señor Ministro del Medio Ambiente; así que recibieron el 07 de abril la propuesta de delimitación de los accionantes. Afirma que ante el período electoral y con el propósito de cumplir la exigencia contenida en la Sentencia T-361 de 2017, relacionada con garantizar que los espacios de participación no sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos, **se posponen las reuniones de la Fase de Concertación hasta después del 27 de octubre de 2019.**

2. Por Auto del 10 de julio de 2019 (Fls. 443 a 443Vto., Cuad. Inc. Desacato) se incorporó al cuaderno de incidente de desacato la actualización del cronograma de cumplimiento y se corrió traslado a las partes para que se pronuncien sobre él y expusieran las órdenes que consideran deben proferirse para efectivizar el

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. En la oportunidad dada se registraron las siguientes intervenciones:

3. Ministerio Público presenta el **V Informe de cumplimiento** (Fls. 557 a 567) en el cual señala que: (i) se desconocen los resultados de los Convenios celebrados por el Min.Ambiente con el Instituto Von Humbolt y el Ministerio de Agricultura para establecer las actividades de reconversión y los criterios que va a utilizar para evaluar las propuestas de las comunidades, (ii) se debe garantizar la verificación de la participación de los mismos actores en las fases últimas del proceso de delimitación, (iii) expone un análisis de las audiencias de la fase de consulta en Chitagá (advierte que asistieron sólo propietarios y no pobladores, y que el Min.Ambiente debió explicitar los alcances de la T-361 de 2017 pues no eran claros para ellos), Cárcota (se destaca que no se pudo aclarar que se entiende por agricultura de alto y bajo impacto, y que el Min.Ambiente advirtió que no se expropiaría a ninguna habitane), Vetas (se realizó bajo la metodología de mesa técnica a solicitud de la población, sin que el Min.Ambiente tuviera una estrategia eficaz para exponer los alcances legales de las Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017 y la L.1753 de 2015 ante una comunidad que se resiste al cambio de la actividad minera), Tona – Berlín (se presentó alteraciones en el desarrollo de la reunión, y se solicitó asegurar la soberanía alimentaria y el derecho al trabajo e la población), Bucaramanga (la inconformidad se centra respecto a la posible licencia de MINESA) y Cúcuta (tuvo una asistencia mínima, y se presentaron pocas propuestas). Refiere que las estrategias de comunicación se centran en medios locales, en páginas web, redes sociales y llamadas telefónicas a quienes han asistido a las fases anteriores, las cuales considera que son insuficientes para los residentes de los sitios más apartados. Considera que el Min.Ambiente debe utilizar un lenguaje claro para las personas sobre el régimen jurídico del proceso de delimitación, precisar lo que entiende por actividades de alto y bajo impacto y realizarse una vigilancia estricta a los licenciamientos mineros en Vetas y Norte de Santander.

4. Los accionantes (Fls. 568 a 586) solicitan: (i) realizar una audiencia pública para el cumplimiento de las ordenes contenidas en la Sentencia T-361 de 2017, la cual consideran necesaria a fin que el Ministerio de Ambiente no desconozca los aportes, opiniones y preocupaciones y advertencias previas sobre la delimitación del páramo de Santurbán, (ii) ordenar al Min. Ambiente allegar al expediente de desacato el video y las memorias de la reunión realizada el 07 de junio de 2019 en donde expusieron su propuesta alternativa de delimitación al páramo de Santurbán, (iii) ordenar al Ministro de Ambiente que modifique el cronograma para incluir la realización de estudios hidrológicos e hidrogeológicos necesarios y sustentados, para identificar las áreas susceptibles de conservación en el páramo de Santurbán-Berlín, (iv) aclarar por parte del Min. Ambiente sobre la

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

“indefinición de lo que se entiende como territorio priorizado de calidad de páramo”, en atención a la expectativa de trámites de licenciamientos en zonas cercanas a la delimitación, (v) emitir un concepto sobre la viabilidad técnica y económica de su propuesta alternativa de delimitación económica, y (vi) reevaluar los criterios utilizados para la expedición de la Resolución 2090 de 2014, al excluirse parámetros de estudio esenciales para la protección y conservación de la estrella fluvial de Santurbán, (vi) conceptuar sobre la importancia de precipitaciones verticales y horizontales en el macizo de Santurbán con relación al equilibrio hídrico y la mitigación del cambio climático.

Los accionantes hacen énfasis en la necesidad de contar con estudios hidrológicos e hidrogeológicos para determinar cuáles son las áreas susceptibles de conservación dentro de la delimitación del Páramo de Santurbán-Berlín. Resalta que la Corte Constitucional advirtió que el Min.Ambiente no acogió el criterio expuesto por el Instituto Von Humbolt según el cual la delimitación del páramo de Santurbán bajo una franja inferior al ecosistema paramuno, áreas que recibieron un tratamiento diferenciado, siendo posible incluso el desarrollo de actividades mineras. Destacan que la expedición de la Resolución 2090 de 2014 se hizo sin contar con esos estudios, pues sólo se tienen en cuenta aquellos que identifican el ecosistema paramuno con base en la vegetación, por lo que consideran que el trámite de expedición de la nueva delimitación no se puede realizar sin la información técnica-científica que los estudios solicitados brindan, en atención a que la Corte Constitucional reconoció que el páramo y el bosque alto andino forman una integridad ecológica para la regulación hídrica. Señala que tal solicitud sí tiene relación con el derecho a la participación ambiental amparado en la Sentencia T-361 de 2017, lo que evitaría acudir en el futuro a nuevas actuaciones judiciales en búsqueda de la protección a derechos colectivos, los cuales entiende que sí son protegidos por la Corte Constitucional, quien declaró que si bien el Min.Ambiente puede modificar la demarcación realizada en la Resolución 2090 de 2014, ello no puede llevar a afectar las medidas de conservación o salvaguardia del páramo en términos globales. Reiteran que sus propuestas alternativa de delimitación se sustentan en la idea de proteger los acuíferos a perpetuidad desde los 2.000 metros de altura, reprochando nuevamente que en la Resolución 2090/2014 se dejaran por fuera de la delimitación, zonas en donde se puede realizar minería de socavón “bajo argumentos socioeconómicos y de integridad”, resaltando que consideran “urgente y necesario” que el nuevo procedimiento de delimitación “proteja a perpetuidad las zonas de recarga.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

5. El Alcalde Municipal de Vetas (Fls. 587 a 588) solicita que se prioricen las instancias de concertación en dicha municipalidad; se aseguren los mecanismos de concertación y se exponga con anticipación la nueva propuesta institucional de delimitación, a fin de poder emitir opiniones sobre la misma, resaltando que ha presentado una propuesta de delimitación, que promueve la preservación del ecosistema paramuno y el derecho al trabajo de la población de Vetas.

6. Una particular (Fls. 600 a 606) solicita que se reabra la fase informativa para socializar con las comunidades los avances y resultados del Convenio suscrito con el Instituto Von Humbolt el 03.03.2019 y las agendas conjuntas realizadas con el Min.Minas, relacionadas con la determinación de la línea de páramo, la fase de consulta e iniciativa para que se exponga públicamente las 5 propuestas concretas de delimitación del páramo de Santurbán, y la propuesta de delimitación institucional.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

Recae en este Tribunal-Sala de Decisión: Arts. 52.2 del Decreto 2591 de 1991.

B. Los presupuestos para imponer una sanción por incurrir en desacato a sentencia de tutela

Recuerda el Tribunal que el desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción de tutela y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa y arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior funcional, quien decidirá si debe revocarse o no.

Enseña la jurisprudencia que **objetivamente** el desacato se entiende como una conducta que evidencia el incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción de tutela, cuando se han superado los términos para su ejecución sin proceder a atenderla. **Subjetivamente**, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión, no presumiéndose **responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento**. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en no acatarla por parte de la persona

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

encargada de su cumplimiento¹. En síntesis, la sanción procede cuando se compruebe que, efectivamente y **sin justificación válida**, se incurre en rebeldía contra el fallo de tutela, imponiéndose no solo el análisis del vencimiento de términos objetivamente hablando, sino el análisis de la conducta, valga decir, si ésta se muestra indolente para dar cumplimiento a la orden impuesta en la sentencia de tutela.

De otra parte, la naturaleza jurídica del desacato no es *per se* sancionatoria, es decir que no puede concebirse como la consecuencia a la desatención de las órdenes contenidas en una sentencia de tutela; pues su teleología o finalidad es ser un instrumento para garantizar el cumplimiento de la orden judicial, en busca de una verdadera protección a los derechos fundamentales amparados por la tutela. Ha **precisado el H. Consejo de Estado**, que **la sanción por desacato no se puede imponer a la entidad, sino al servidor que debidamente vinculado al respectivo procedimiento, resulta responsable del incumplimiento del fallo**. Al respecto ha manifestado:

“Adicionalmente, **se trata de una sanción que no puede imponérsele sino a quien ha sido sujeto en el respectivo proceso, en este caso en el incidente**. De ahí que no sea legítima la expresión “o a quien haga sus veces”, bien podría tratarse de persona natural diferente al momento de decidirse o **quedar** en firme el auto. **No se trata en estos casos de la entidad, sino de quien debió, como autoridad, cumplir la orden. (...)**².” (Negrilla fuera de texto.) Frente a este trámite especial, que busca garantizar la efectividad de los derechos fundamentales tutelados, la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ha sido pacífica, y se puede ello evidenciar en sus más recientes pronunciamientos. Veamos lo que al respecto se explica en la Sentencia C-367 de 2014, con ponencia del H. Magistrado Mauricio González Cuervo:

“Ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la **protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo**, contenidas en su Capítulo I, sobre “Disposiciones generales y procedimiento”; y, otras, relacionadas con las **sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento**, contenidas en el Capítulo V, sobre “Sanciones”.

Y en cuanto al trámite del incidente de desacato, este debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de la persona de la cual se predica el incumplimiento.

C. Análisis de las hipótesis de desacato

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Auto del 19 de julio de 2007. Radicación número: 47001 -23-31 -0002004-0146-02 (AP).

² Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P.: Alvaro González Murcia. Exp. No. 2000-90021-01(AC-9514)..

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

1. Frente a no incluir a todos los municipios de la región del Catatumbo en el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. 1.1. La Corte Constitucional no enunció los municipios en los que debía garantizarse la participación en la delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Advierte el Tribunal Administrativo de Santander que tal y como lo manifiesta el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la H. Corte Constitucional en la parte resolutive de esta providencia no enumeró cuáles municipios debían ser tenidos en cuenta para realizar el nuevo proceso de delimitación del páramo, pues en su artículo 4° decide dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014 por haber sido expedida “sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión”. Así, pues en principio, entiende este Tribunal, que es un criterio material el que orienta definir quiénes deben ser tenidos en cuenta para la nueva delimitación del páramo de Santurbán.

Al auscultar el Tribunal los antecedentes y consideraciones de la citada providencia se encuentra que:

- La acción de tutela no fue interpuesta en contra de algún municipio, y en sede de revisión la H. Corte Constitucional vinculó por Auto del 15.04.2016 a los Municipios de Bucaramanga, Vetas, California y Suratá (ítem 8.1). Sin embargo, tal circunstancia no puede llevar a considerar que al trámite que adelanta el Min.Ambiente sólo se deban vincular a dichos municipios.
- La Corte Constitucional caracteriza al “complejo del Macizo del Páramo de Santurbán”: así: el 29.8% lo administra la CDMB, el 66.1% CORPONOR y el 4.1% la CAS. Está dividido en tres sub-regiones: (i) suroccidental y “está conformada por ocho municipios del Departamento de Santander, por ejemplo Suratá, El Playón, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Piedecuesta entre otros”, (ii) el Distrito de Manejo Integrado Páramo de Berlín, que incluye a los Municipios de Silos y Mutiscua (Norte de Santander) y Tona; y (iii) **nororiental**, que comprende a 20 municipios de Norte de Santander. Hace notar el Tribunal que dentro de los municipios enunciados no hay alguno del Catatumbo, área geográfica que se ubica en el Departamento de Norte de Santander.
- En el ítem 19.2 lit. a) la Corte Constitucional ordena que el nuevo trámite de delimitación del páramo Santurbán-Berlín, debe incluir a “la comunidad del macizo de Santurbán”, como lo expuso el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la presente actuación.
- En el ítem 19.2 la Corte Constitucional ordena al Ministerio de Medio Ambiente tener en cuenta de manera prioritaria, para adelantar la nueva

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

delimitación del páramo de Santurbán-Berlín, el “concepto de clasificación expedido por parte del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IavH- y su visión de que los límites del páramo deben incluir la zona de transición del bosque alto andino con el páramo”.

Con todo lo anterior, el Tribunal Administrativo de Santander puede **concluir** que: **(i)** la Sentencia T-361 de 2017 formalmente no definió cuáles municipios deben ser tenidos en cuenta por el Ministerio de Medio Ambiente para el cumplimiento de lo en ella ordenado, pues apenas enuncia a algunos de ellos, y **(ii)** sin embargo, reitera el Tribunal, en ella se define un criterio material para obtener una respuesta a tal interrogante: que en ellos residan personas que se vean afectadas por la delimitación del páramo de Santurbán-Berlín.

1.2. El Instituto Alexander von Humboldt no identifica a la subregión del Catatumbo como parte integrante del macizo de Santurbán. En el documento “Aportes para la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25000 y análisis del sistema social asociado al territorio: Complejo de Páramos Santurbán-Berlín Departamentos de Santander y Norte de Santander”³ –que contiene los parámetros técnicos que según la Corte Constitucional debe atender el Min.Ambiente para el cumplimiento de la T-361 de 2017– no se identifica al Catatumbo como parte integrante del macizo de Santurbán. En él, entiende el Tribunal, que dentro la **Subregión Nororiental del páramo Santurbán-Berlín** están “las partes altas de las cuencas de los ríos Zulia, Pamplonita, Sardinata, Tarra y **Algodonal** (zona hídrica del río Catatumbo) y río Chitagá (zona hídrica del río Arauca)”. Por su parte, la Resolución 00628 del 04.11.2014 proferida por CORPONOR, contiene la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Algodonal que corre por los Departamentos de Norte de Santander y Cesar.

Para el Tribunal, el POMCA “es el instrumento de planificación, a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca”⁴, y tiene un objeto y finalidad independientes al del acto administrativo que delimita un ecosistema de páramo, pues éste contiene medidas de protección y preservación de este tipo especial de ecosistema.

3

http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/santurban/Documento_Aportes_Delimitacion_IAVH.pdf

⁴ <http://www.siac.gov.co/pomcas>

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

En esta Resolución 628/2014 se registra que⁵:

Dentro de los sistemas estratégicos de la Cuenca del Río Algodonal hace parte la delimitación del páramo Santurbán – Berlín **con tan solo 730,31 ha, presente en el municipio de Ábrego**, los nacimientos de agua dentro de la cuenca, zonas secas – bosque seco tropical, bosque húmedo tropical, robledales, predios adquiridos para la Conservación [SILAP]” (p. 112).

Hace notar el Tribunal que el **Municipio de Abrego sí está incluido** en el proceso de participación para la delimitación del páramo Santurbán-Berlín.

1.3. La garantía del suministro del de agua a la región del Catatumbo no se decide en la delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. De la arespuesta dada por el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, destaca el Tribunal que los ecosistemas que garantizan el agua potable a Ocaña y a la subregión del Catatumbo se extienden en un total de 234.020 hectáreas, de las cuales 233.306 no tienen relación alguna con el ecosistema paramuno de Santurbán-Berlín, pues sólo hacen parte del mismo 730.31 hectáreas según CORPONOR. Esto evidencia que los habitantes del Catatumbo no se ven afectados en sus condiciones de vida con la delimitación. Es decir, que estos últimos no están en una situación de igualdad respecto de los habitantes de los municipios que no tienen asiento en el páramo de Santurbán, pero sí dependen de la producción hídrica de él, y en los cuáles el Min.Ambiente ha garantizado la participación en la delimitación de del páramo.

1.4. La protección del derecho al goce del medio ambiente sano de los habitantes del Catatumbo debe obtenerse en otros procesos de acción de tutela / o popular. Para el Tribunal, la petición presentada por el Presidente de la Asociación de Instituciones de Norte de Santander se sustenta en hechos ajenos a la litis resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017. En efecto, los derrames de petróleo, la instalación de antenas de comunicación y la deforestación del Catatumbo no son actividades relacionadas geográficamente con la protección del páramo de Santurbán-Berlín ni con la competencia que ejerce el Min.Ambiente en cumplimiento de la T-361 de 2017 para su delimitación. Además, las anteriores situaciones, no fueron estudiadas por la Corte Constitucional en sede de revisión constitucional en la que se profirió la Sentencia T-361 de 2017. También, resalta el Tribunal, que el goce a un medio ambiente sano, derecho sobre el cual se sustenta la petición de unos habitantes de la región de Ocaña no es un derecho amparado por la H. Corte Constitucional, como se señala en la misma T-361 de 2017 y fue recordado por

5

http://corponor.gov.co/publica_recursos/pomca/2019/algodonal/DOC.GENERAL.POMCA.ALGODONAL.Final.pdf/Dcto%20General_Algodonal_CORPONOR.pdf

este Tribunal con suficiencia desde el Auto del 17 de enero de 2019 (Fls. 1403 a 1406, Cuad. Cump. 02). En efecto en aquella ocasión señaló el Tribunal que

“Del análisis de la parte considerativa de la Sentencia T-361 de 2017 –en concreto del ítem 8.4.4.–, el Despacho encuentra que la Corte: (i) valoró que la pretensión de amparo de los derechos al agua y al ambiente sano se hizo en su faceta de intereses colectivos, pues no se advirtió ni robó una vulneración subjetiva de éstos por parte del Min. Ambiente, (ii) reconoce que la minería es nociva para los ecosistemas de páramo, según se advirtió en la Sentencia C-035 de 2016, (iii) pero que ello es un asunto que debe ser decidido en sede de acción popular, por lo que concluye que ‘la acción de tutela en relación con la solicitud de protección del derecho al agua y al ambiente es improcedente’.

De esta manera, la protección judicial del medio ambiente de la subregión del Catatumbo que añoran los peticionarios, quienes plantean su afectación también en su faceta de derecho colectivo, debe obtenerse por el medio de control de protección a intereses y derechos colectivos. Es, en dicho escenario judicial donde debe demostrarse por ejemplo, que con las graves afectaciones enunciadas sobre el medio ambiente en el Catatumbo se desconocen los parámetros de protección a los recursos naturales de la Resolución 00628 del 04.11.2014 o POMCA del Río Algodonal y de los demás ríos que atraviesen el Catatumbo, que como ya se dijo, son distintos a los que contiene la delimitación del páramo de Santurbán. Lo anterior no obsta para que, por ejemplo, cualquier ciudadano del Catatumbo que se considere afectado el derecho al goce del medio ambiente sano en su faceta *iustfundamental*, interponga una acción de tutela en procura de su protección. Y en atención al factor territorial, tanto la acción popular como la acción de tutela deben ser resueltas por las autoridades judiciales competentes en el Departamento de Norte de Santander, y no por el Tribunal Administrativo de Santander.

Con las anteriores bases, **CONCLUYE** el Tribunal que: **(i)** los habitantes de los municipios enunciados por el Presidente de la Asociación de Instituciones de Norte de Santander no se encuentran cobijados por la parte resolutive de la Sentencia T-361 de 2017 y que **(ii)** el señor Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible no incurre objetiva ni subjetivamente en desacato de la Sentencia T-361 de 2017, al realizar el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín sin la participación de los habitantes de la subregión del Catatumbo.

2. En relación con lo solicitado por los accionantes. 2.1. El cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 no exige realizar estudios hidrológicos e hidrogeológicos como lo sugieren los actores. De la lectura de la Sentencia T-

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

361 de 2017, no se encuentra que en la demanda de tutela que la origina, se registre como transgresión de derechos fundamentales, la falta de los precitados estudios para la expedición de la Resolución 2090 de 2014 que pretenden en esta etapa de cumplimiento se ordenen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hacer. Tampoco de la parte motiva o considerativa de la Sentencia T-361 se infiere que la Corte Constitucional estableciera como condición para la garantía efectiva de los derechos fundamentales “a la participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición”, la realización de ellos.

El Tribunal recaba en que la Corte Constitucional sí concretó de manera cierta los parámetros técnicos medio ambientales que debía atender el Min.Ambiente para cumplir la Sentencia T-361 de 2017, en los siguientes términos:

“el MADS tendrá en cuenta que el resultado de la nueva delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014. La Corte aclara que el Ministerio puede modificar la demarcación precisada en ese acto administrativo (...) Empero, esa transformación no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales. Así mismo, tiene vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales y jurisprudenciales plasmadas la Sentencia C-035 de 2016. De igual forma, en esa tarea, el MADS debe tener en cuenta de manera prioritaria el concepto de clasificación expedido por parte del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IavH- y su visión de que los límites del páramo deben incluir la zona de transición del bosque alto andino con el páramo (ZTBP)” (subrayas añadidas).

De esta manera, es claro que el respeto a esos lineamientos y la acogida de la visión del Instituto Alexander Von Humbolt sobre los límites del páramo le son exigibles al Min.Ambiente⁶, sin que sea necesario realizar los estudios técnicos exigidos por los accionantes, pues su fuerza vinculante proviene de la misma decisión de la Corte Constitucional, es decir que la ausencia de esos estudios no impiden o merman la exigencia del respeto por el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los parámetros técnicos medio ambientales fijados por

⁶ Destaca el Tribunal la razón técnica expresada por el Instituto Von Humbolt para incluir al bosque altoandino en una delimitación de páramo: “De acuerdo con Rivera y Rodríguez (2011), la delimitación del páramo en su franja inferior corresponde a la zona ecotonal del subpáramo bajo con el bosque altoandino, en donde las variaciones de la topografía, el clima y los suelos, permiten el desarrollo de parches de bosque que se adentran en el subpáramo, como sucede entre los pliegues de las colinas. Por esta razón, este cinturón de vegetación es considerado como una franja de transición (ecotono o ecoclina dependiendo de la gradualidad) entre la vegetación andina y paramuna, en donde la diferenciación entre los elementos exclusivos de cada una de ellas no es evidente (Vargas y Pedraza 2004)” –Págs. 34 y 35 del documento–. Resalta la Sala que en la página 52 el Instituto Von Humbolt en el acápite “propuesta de límites”, reconoce que la línea de la transición del bosque altoandino hacia el subpáramo bajo “se encuentra sobre 3100 m s.n.m. con diferencias del orden de 200 a 300 m s.n.m. en función de aspectos biofísicos en cada subsector del área de estudio”

la Corte Constitucional para la expedición de la nueva de limitación.

De esta manera, aunque resulta plausible la relación propuesta por los accionantes entre dichos estudios hidrológicos e hidrogeológicos con los derechos fundamentales amparados por la Corte Constitucional, ésta carece de fuerza coercitiva o vinculante frente al Min.Ambiente, al no tener asidero en la parte considerativa o resolutive de la Sentencia T-361 de 2017. **CONCLUYE** el Tribunal, que el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible objetivamente no incurre en desacato por no realizar los estudios hidrológicos e hidrogeológicos deprecados por los actores. Además, el Tribunal no puede como juez de desacato, abordar la resolución de asuntos que no fueron debatidos en la revisión constitucional, situación que no puede ser valorada como una lectura formalista de la Sentencia T-361 de 2017, sino como respeto a los efectos de cosa juzgada que esta tiene para todas las autoridades públicas y particulares.

2.2. En atención a la solicitud de realizar audiencia pública de cumplimiento, el Tribunal se está a lo resuelto en el Auto del 11.04.2019 en el que negó esta solicitud, en atención a que “el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, no es equivalente o sustituto a procedimiento previo, amplio, deliberativo que la Corte Constitucional ordenó realizar para la delimitación del páramo”.

2.3. Tampoco el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 exige que el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, allegue al trámite de cumplimiento la exposición de la propuesta alternativa de la delimitación de Santurbán. Esta es una actuación que corresponde al procedimiento administrativo para la expedición de la nueva delimitación del páramo de Santurbán-Berlin, y tal propuesta tiene la misma relevancia que cualquier otra que se haya presentado. Además, la publicidad y difusión de esa propuesta se garantiza con el art. 2° de la parte resolutive del Auto del 11.04.2019 (Fls. 1444 a 1452, Cuad. Cump.02) en la que se ordenó al Min.Ambiente publicarla en la página web de la entidad y difundirla en las reuniones que adelante.

De otra parte, como mencionó el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha recibido 3.207 intervenciones “entre propuestas, alternativas, juicios, opiniones y sugerencias” que son objeto de revisión y estudio (consolidación, procesamiento, categorización, evaluación y respuesta justificada), sobre la nueva delimitación del páramo, por lo que el Tribunal desconocería el trato igual que se debe dar a todos los peticionarios o

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

interesados si ordenara emitir un concepto sobre la viabilidad técnica y económica sobre cualquier propuesta⁷, por fuera del procedimiento adelantado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para cumplir con la Sentencia T-361 de 2017.

2.4. Con referencia a ordenar reevaluar los criterios utilizados para la expedición de la Resolución 2090 de 2014, al excluirse parámetros de estudio esenciales para la protección y conservación de la estrella fluvial de Santurbán, el Tribunal advierte la existencia de cosa juzgada constitucional, pues –insiste– la Corte Constitucional reconoció que la Resolución 2090/2014 “prevé normas de protección sobre el ecosistema de Santurbán, enunciados que han contribuido a la conservación”, al punto que se difirió su pérdida de ejecutoria, pues de lo contrario se dejaría “desprotegido ese ecosistema y la decisión de Corte avalaría la vulneración de principios superiores”⁸, y se reitera que la Corte Constitucional sí definió los criterios medio ambientales que debe tener en cuenta el Min.Ambiente, y que fueron enunciados en el ítem 2.1 de la parte motiva de la presente providencia.

2.5. Respecto de la información sobre lo que se entiende como “territorio priorizado de calidad de páramo”, esto debe ser absuelto dentro del procedimiento adelantado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante la Fase V diseñada por la Corte Constitucional, en donde el Min.Ambiente debe elaborar “una decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores” y ofrecer “un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes”, si dentro de esa decisión se incluye la noción de “territorio priorizado de calidad de páramo”. Recuerda el Tribunal que todo licenciamiento ambiental de actividades mineras se materializa en un acto administrativo, sujeto a control judicial, de considerarse violatorio del principio de legalidad; o sujeto al ejercicio de una acción popular, de considerarse transgresión de derechos colectivos, aspectos que no pueden ser decididos por el Tribunal Administrativo de Santander como juez de cumplimiento o de desacato a la Sentencia T-361 de 2017, sino en nuevos procesos que persigan las citadas finalidades. La Corte Constitucional declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por los accionantes para la violación al medio ambiente y al acceso al agua, tal y como se explicó por Auto del 17.01.2019.

⁷ Todas se encuentran en este enlace web <http://santurban.minambiente.gov.co/index.php/2-santurban/235-accionantes>

⁸ Esto lo dijo el Tribunal Administrativo de Santander en Auto del 25.09.2018 (Fl. 634, Cuad. Cump. 01). Esas medidas de protección fueron precisadas en dicha providencia.

3. Los hechos que motivaron la apertura de oficio del incidente de desacato. La apertura de este incidente, fue ordenada de oficio ante la advertencia realizada por el Ministerio Público en relación con la no realización de avances relevantes por el Min.Ambiente en el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Esos avances se miden con el cronograma presentado por el señor Ministro de Ambiente, que se encuentra no solo en el expediente sino en la página web del Min.Ambiente⁹. Con la respuesta del señor Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible puede afirmar el Tribunal que el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 ha implicado la realización de varias actividades que son eminentemente administrativas y, por tanto, no exigen un trabajo de campo con las comunidades de los municipios de Santander y Norte de Santander, ubicados en el macizo de Santurbán. Tales actividades administrativas, por ejemplo, son las de: **a)** celebrar reuniones con entidades nacionales, regionales y locales tendientes a la preparación de las reuniones con las comunidades; **b)** caracterizar las personas y actividades que se realizan en la actualidad en Santurban: de lo cual se pudo establecer, se insiste, que existen 99 títulos mineros que se superponen total o parcialmente en el 15% del área del ecosistema de Santurbán, y sólo se ejecutan 4 de ellos con licenciamiento ambiental; y **c)** planificar los proyectos sustitutos para las actividades mineras y agropecuarias, lo que exige asegurar modelos para su financiamiento, aspecto que en criterio de este Tribunal es esencial para que la nueva delimitación y sus medidas de protección al ecosistema y de los recursos naturales sean, no sólo coherentes con la Constitución de 1991, sino realmente eficaces, esto es que puedan ser ejecutados y que pueda cumplirse con las medidas de protección que incorpore el acto administrativo que contenga la nueva delimitación. A juicio del Tribunal todas estas actividades realizadas por el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible redundan en un efectivo cumplimiento de las órdenes dadas por la H. Corte Constitucional y desvirtúan el necesario elemento subjetivo para imponer una sanción por desacato.

En relación con las reuniones de acercamiento y consulta con las comunidades, se tiene que estas se empezaron a realizar inmediatamente después de la apertura de desacato pues, tal y como lo informa el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se celebraron desde la segunda quincena de marzo de 2019. Esto muestra que la apertura del incidente de desacato fue eficaz en

⁹ http://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/cronogramas/Cronograma-Plan-de-Trabajo-Detallado-9-octubre-2018-Prensa.pdf

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

cuanto a su finalidad o teleología: ser un instrumento para garantizar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la T-361 de 2017, al haber impulsado el desarrollo de las fases establecidas por la Corte Constitucional, pues reitera el Tribunal la naturaleza del desacato no es en sí misma sancionatoria. Resalta el Tribunal que el mismo señor Ministro reconoce que se planeó terminar las fases de consulta e iniciativa el 15.04.2019, pero que en atención a la concertación de las fechas de las reuniones con las autoridades locales sólo ocurrió el 26.06.2019, y que además reprogramó las reuniones en los Municipios de Bucaramanga, Charta, Floridablanca y California con el fin de aumentar la participación de las comunidades en el proceso de delimitación. Estas decisiones a juicio del Tribunal en tanto que persigue aumentar y garantizar la deliberación y la participación ambiental de las comunidades afectadas impiden concluir que el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible incurre en desacato. Y respecto de la decisión de posponer las reuniones de la fase de concertación hasta luego de las elecciones de autoridades locales en octubre de 2019, se entiende, apunta a garantizar la independencia del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 de los procesos político-electorales. Además, con esta decisión, el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible atiende lo exigido por la H. Corte Constitucional en el sentido de adoptar medidas para “evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos”.

Para el Tribunal la nueva reprogramación de la fecha de expedición de la delimitación del Páramo de Santurbán si bien muestra un incumplimiento objetivo de la Sentencia T-361 de 2017, no entraña per se el incumplimiento subjetivo para estructurar el desacato. En efecto, como se dijo en Auto del 31.01.2019 “el Min.Ambiente objetivamente ha incumplido la orden contenida en el artículo 5° de la parte resolutive de la Sentencia T-361 de 2017, pues fenecido el año siguiente a su notificación no expidió un acto administrativo que contenga la nueva delimitación” (Fls. 127 a 128, Cuad.Inc.Desc.); sin embargo, insiste el Tribunal, en la ausencia del elemento subjetivo para imponer una sanción por desacato y, se destaca, que la no realización de las reuniones de concertación no implica per se una suspensión del procedimiento de delimitación, pues las fases de consulta e iniciativa, arrojaron 3.207 intervenciones que el mismo Min.Ambiente se propone, consolidar, procesar, categorizar, evaluar y responder.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

En relación con las advertencias realizadas por el Ministerio Público y otros intervinientes acerca de problemas de comunicación respecto de las reuniones adelantadas por las comunidades, el Tribunal recuerda que el procedimiento que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue diseñado por la Corte Constitucional en las siguientes fases, que fueron precisadas por el Tribunal desde el Auto del 25.09.2018 (Fl. 226, Cuad. Cump. 01):

| | |
|----------|---|
| Fase I | <u>Convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe</u> |
| Fase II | Fase de <u>información</u> donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos |
| Fase III | Estadio de <u>consulta e iniciativa</u> , nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno |
| Fase IV | <u>Concertación</u> entre las autoridades y los agentes participantes. Ello implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. |
| Fase V | <u>Elaboración de la decisión</u> con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final. |
| Fase VI | <u>Proferir la resolución de delimite el páramo</u> , teniendo en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento |
| Fase VII | <u>Verificación</u> del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas. Se debe crear espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. |

Este diseño metodológico hace que la información relevante para las comunidades se genere de manera progresiva y horizontal. En efecto, en las primeras fases no le era exigible al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible exponer a ellas cuáles iban a ser las características de la nueva delimitación del páramo ni las restricciones que ella implica, por fuera de los criterios medio-ambientales fijados por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, pues debían escucharse las propuestas, dudas, inquietudes, expectativas y visiones de todos los interesados. Así, que es con el desarrollo de cada una de esas fases que se puede avanzar para elaborar una decisión sobre la nueva delimitación. Además, es un proceso que se desarrolla de manera horizontal en cada uno los municipios ubicados en el macizo de Santurbán: Las reuniones de las diferentes fases no pueden hacerse de manera simultánea en todos los municipios, es decir el mismo día, por razones técnicas, logísticas y las

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

dinámicas de cada localidad. Así, no era posible informar en esas primeras fases cuáles propuestas, inquietudes y comentarios se habían presentado en los otros municipios, por lo que no es posible retrotraer el proceso de delimitación a las primeras fases, como lo sugirió alguno de los intervinientes para discutir en ellas la decisión de delimitación adoptada por el Min.Ambiente porque eso es un asunto propio de la Fase V.

Destaca también el Tribunal que las campañas de divulgación e información que para cada fase pueda realizar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no asegura la máxima participación en él, debido a que existen muchos límites que impiden que la participación sea máxima: como el desinterés, la apatía o la rebeldía ante el nuevo proceso, sin que ello implique que en las fases siguientes y definitivas el MinAmbiente garantice una efectiva información para promover la asistencia en las reuniones finales.

Por todo lo anterior, de manera general puede concluirse con firmeza que, subjetivamente el señor Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no incurre en desacato a la Sentencia T-361 de 2017. Pese lo anterior, se exhortará al señor Ministro para que antes de realizar o concluir la Fase V proceda a dar respuesta justificada a las 3.207 intervenciones “entre propuestas, alternativas, juicios, opiniones y sugerencias” recibidas en las fases de acercamiento y consulta.

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

- Primero.** **Declarar** que el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dr. Ricardo José Lozano Pico, no se encuentra incurso en conducta de desacato de la sentencia T-361 de 2017 referida en la parte motiva de este proveído.
- Segundo.** **Exhortar** al señor Ministro para que: **(i)** antes de realizar o concluir la Fase V de la metodología del cumplimiento, proceda a dar respuesta argumentada a las 3.207 intervenciones “entre propuestas, alternativas, juicios, opiniones y sugerencias” recibidas en las fases de acercamiento y consulta. **(ii)** Subir al micro sitio web los avances de los contratos y convenios que hasta el momento ha celebrado para obtener financiación de las actividades de sustitución o reconversión de labores agropecuarias y mineras.
- Tercero.** Ordenar al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, publicar la presente providencia en el microsítio web del proceso de

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que se abstiene de sancionar con desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Exp. 680012333000-2015-00734-00.

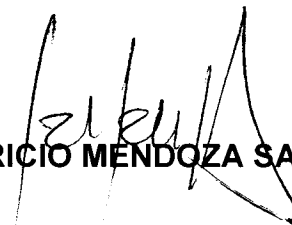
delimitación, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la misma.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Acta 109 / 2019

Los Magistrados:


SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Ponente


RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO


IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Por anotación en el Sistema de Gestión de Expedientes el AUTO anterior hoy a las 8 A.M.
- 3 DIC 2019
SECRETARÍA