

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Tribunal Administrativo de Santander  
Magistrada ponente: Luisa Fernanda Flórez Reyes

Bucaramanga, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Auto: decide incidente de desacato — sanciona

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicado:                | 680012333000-2015-00734-00                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Consulta:                | <a href="#">680012333000-2015-00734-00 Las actuaciones realizadas a partir del 01.04.2022 se deberán consultar en el aplicativo SAMAI.</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Accionante:              | <p>Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán<br/>No registra correo electrónico.</p> <p><b>Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez,</b><br/><b>representada legalmente por Julia Adriana Figueroa.</b><br/><a href="mailto:paraquehayajusticia@ccalcp.org">paraquehayajusticia@ccalcp.org</a></p> <p><b>Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luis Jesús 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.<br/><a href="mailto:alixmancillamo@gmail.es">alixmancillamo@gmail.es</a><br/><a href="mailto:ersalah@gmail.com">ersalah@gmail.com</a><br/><a href="mailto:luiegam@yahoo.com">luiegam@yahoo.com</a></p> <p><b>Julia Adriana Figueroa</b><br/><a href="mailto:jfigueroa@ccalpc.org">jfigueroa@ccalpc.org</a></p> |
| Accionado / Incidentada: | <p><b>Dra. Irene Vélez Torres,</b> con cédula de ciudadanía No. 52.811.629, en su calidad de <b>Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible,</b> en adelante <b>MADS</b><br/><a href="mailto:procesosjudiciales@minambiente.gov.co">procesosjudiciales@minambiente.gov.co</a><br/><a href="mailto:despachoministra@minambiente.gov.co">despachoministra@minambiente.gov.co</a><br/><a href="mailto:info@minambiente.gov.co">info@minambiente.gov.co</a><br/><a href="mailto:irenevt@gmail.com">irenevt@gmail.com</a><br/><a href="mailto:ivelez@minambiente.gov.co">ivelez@minambiente.gov.co</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vinculados de oficio:    | <p>1. Por el Tribunal, desde el auto admisorio de la tutela: <b>Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga</b> en adelante <b>CDMB</b><br/><a href="mailto:notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co">notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co</a><br/><b>Corporación Regional de la Frontera Nororiental</b> en adelante –<b>CORPONOR</b>-.<br/><a href="mailto:corponor@corponor.gov.co">corponor@corponor.gov.co</a></p> <p>2. Por la Corte Constitucional, en sede de revisión</p> <p>2.1. En Auto del 15/04/2016:<br/><b>Municipio de Bucaramanga, Santander.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                   |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><a href="mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co">notificaciones@bucaramanga.gov.co</a><br/><b>Municipio de Vetás, Santander.</b><br/><a href="mailto:gobierno@vetas-santander.gov.co">gobierno@vetas-santander.gov.co</a><br/><b>Muniicipio de California, Santander.</b><br/><a href="mailto:notificacionjudicial@california-santander.gov.co">notificacionjudicial@california-santander.gov.co</a><br/><b>Municipio de Suratá, Santander.</b><br/><a href="mailto:notificacionjudicial@surata-santander.gov.co">notificacionjudicial@surata-santander.gov.co</a><br/><a href="mailto:ambiente@surata-santander.gov.co">ambiente@surata-santander.gov.co</a><br/><b>Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A E.S.P.</b><br/><a href="mailto:lirodriiguez@amb.com.co">lirodriiguez@amb.com.co</a><br/><a href="mailto:gespinoza@amb.com.co">gespinoza@amb.com.co</a><br/><b>Departamento de Santander</b><br/><a href="mailto:notificaciones@santander.gov.co">notificaciones@santander.gov.co</a></p> <p><b>2.2 En Auto Del 29/07/2016:</b><br/><b>Sociedad Minera de Vetás, Antes Leyhat Colombia</b><br/><b>Sucursal</b><br/><b>Compañía Mármoles del Santurbán Ltda</b><br/><b>Eco Oro Minerales Corp. Sucursal</b><br/><b>Sociedad Minera de Santander S.A.S</b><br/><b>Sociedad Minera Potosi Ltda.</b><br/><b>La Elsy Ltda.</b><br/><b>Compañía Galway Resources Holdco Ltda Sucursal</b><br/><b>Colombia (Soociedad Minera Calvista Colombia S.A.S)</b><br/><b>Sociedad Ordinaria de Minas Coloro S.O.M Ltda.</b><br/><b>Empresa Minergeticos S.A</b><br/><b>Empresa Minera la Providencia Ltda.</b><br/><b>Empresa Minera Reinda de Oro Ltda.</b><br/><b>Empresa Carbones de Colombia Exportación.</b><br/><b>Oro Barracudar S.A.S</b><br/><b>Sociedad Minera la Esmeralda</b><br/><b>Pedro Josué Rodríguez Rolón,</b><br/><b>Carmen Rocío Rodríguez Rolon,</b><br/><b>Jesús Íntonio Rodríguez Rolón,</b><br/><b>José Alexander Rodríguez López,</b><br/><b>Richard Orley Rodríguez López,</b><br/><b>Ana Isabel Rodríguez López,</b><br/><b>Vladimir Patiño Burgos</b><br/><b>Elsa Galvis Árdila,</b><br/><b>German Josúe Gomez Esparza,</b><br/><b>Edgar Rincón Marín,</b><br/><b>Alfredo Muñoz Ruiz,</b><br/><b>Alejandro Cauca Y Molina,</b><br/><b>Edwin Antonio Patiño Rodríguez</b><br/><b>Jose Antonio Patiño Lizarazo</b><br/><b>Jerson A García Contreras</b><br/><b>Silvestre Mateus García,</b></p> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | <b>Helio Javier Lagos Blanco,</b><br><b>Edwin Esteban Pulido,</b><br><b>Edwin Antonio Patiño Rodríguez,</b><br><b>Eliecer Rodríguez Capacho,</b><br><b>Joselin Pulido,</b><br><b>Sandra Milena Infante Uribe,</b><br><b>Jesús Santamaria Ariza,</b><br><b>Luis Jesús Urbina Jaimes</b><br><b>José Antonio Carrillo</b><br><b>Diego Arnulfo Ochoa Bersi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Coadyuvantes por pasiva:</b>               | <b>Andrés Felipe Angel Ruiz</b><br><a href="mailto:andres.angelru@gmail.com">andres.angelru@gmail.com</a><br><b>Fabián Díaz Plata</b><br><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><br><b>SENA</b><br><a href="mailto:servicioalciudadano@sena.edu.co">servicioalciudadano@sena.edu.co</a><br><b>ICA</b><br><a href="mailto:notifica.judicial@ica.gov.co">notifica.judicial@ica.gov.co</a><br><b>Defensoría del Pueblo –</b> Sandra Lucía Rodríguez Roas – Defensora delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente<br><a href="mailto:colectivosyambiente@defensoria.gov.co">colectivosyambiente@defensoria.gov.co</a><br><a href="mailto:girojas@defensoria.gov.co">girojas@defensoria.gov.co</a><br><a href="mailto:sanrodriguez@defensoria.gov.co">sanrodriguez@defensoria.gov.co</a><br><b>Procuraduría General de la Nación –</b> Diego Fernando Trujillo Marín – Procurador delegado para Asuntos Ambientales<br><a href="mailto:secretariageneral@procuraduria.gov.co">secretariageneral@procuraduria.gov.co</a><br><a href="mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co">procesosjudiciales@procuraduria.gov.co</a><br><a href="mailto:ariverab@procuraduria.gov.co">ariverab@procuraduria.gov.co</a><br><b>Sosalados</b><br><a href="mailto:germanjacob_1961@hotmail.com">germanjacob_1961@hotmail.com</a><br><b>Andrés Felipe Ángel Ruiz</b><br><a href="mailto:andres.angelru@gmail.com">andres.angelru@gmail.com</a><br><b>Asomineros -Vetas</b><br><a href="mailto:asominerosvetas@yahoo.com">asominerosvetas@yahoo.com</a><br><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<br><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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Procede la Sala a resolver el incidente de desacato abierto contra la señora Irene Vélez Torres, en su calidad de ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, relacionada con la nueva delimitación participativa del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín.

### **1. Orden judicial objeto de cumplimiento**

En síntesis, la Sentencia T-361 de 2017 ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitir una nueva resolución de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, mediante un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Veamos:

*«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».*

La Corte Constitucional dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014 porque fue expedida sin la participación de los tutelantes y demás afectados, y ordenó que la nueva delimitación se realizara bajo reglas reforzadas de participación ambiental. La misma sentencia solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de lo decidido, con la remisión de informes cuatrimestrales al Tribunal Administrativo de Santander.

El cumplimiento de dicha orden ha sido objeto de seguimiento por este Tribunal, en atención a su complejidad institucional, técnica, social y ambiental.

### **2. Antecedentes relevantes del trámite incidental**

#### **2.1. La apertura inicial del incidente contra la entonces ministra Susana Muhamad González**

Mediante auto de 31 de enero de 2025, el Despacho Ponente abrió incidente de desacato contra la entonces ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad González, por considerar parcialmente cumplidos los requerimientos efectuados en el auto de 22 de noviembre de 2024. En esa providencia se identificaron incumplimientos relacionados, entre otros aspectos, con la ausencia de claridad presupuestal, el incumplimiento de cronogramas vinculantes, la falta de realización del encuentro presencial con la comunidad de Vetas y la ausencia de avance suficiente frente a Tona.

En dicho auto se indicó expresamente que:

*«la limitación de recursos no es óbice para la programación de nuevas reuniones con la comunidad en la fase de concertación, más aún cuando desde que se profirió*

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Luisa Fernanda Flórez Reyes. Rad. 680012333000-2015-00734-00. Actor: Comité para la Defensa del Agua y el Páramo y otros Vs. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

*la sentencia de tutela la entidad conoce de la necesidad de su efectivo cumplimiento».*

También se sostuvo:

*«Con la respuesta de la señora Ministra en el presente caso se evidencia una contrariedad al principio de planeación en el cumplimiento de las providencias judiciales, y es posible predicar renuencia por parte de la incidentada».*

Y, frente al cronograma allegado por el MADS, se afirmó:

*«Resalta el Despacho que el cronograma allegado por la señora Ministra tiene fuerza vinculante, y ante su desconocimiento, es procedente abrir formalmente incidente de desacato».*

## 2.2. Vigésimo Primer Informe del Ministerio Público

El Ministerio Público, en el Vigésimo Primer Informe de Cumplimiento, correspondiente al periodo agosto-diciembre de 2024, alertó que el MADS había incurrido en un «evidente incumplimiento del cronograma», al materializar solo una de treinta mesas de trabajo previstas, equivalente al 3.33% de avance.

Asimismo, calificó la propuesta de extender por un año adicional la expedición del acto administrativo de delimitación como una conducta «incompatible con el deber de acatamiento diligente y oportuno de las órdenes judiciales», y recomendó evaluar medidas sancionatorias por eventual desacato.

## 2.3. Respuestas del MADS al auto de apertura

En sus escritos informó actuaciones presupuestales, logísticas y administrativas, y señaló que proyectaba desarrollar 80 días de reuniones durante 2025, con una necesidad logística estimada en \$1.684.200.000.

No obstante, en esa misma respuesta reconoció que permanecían pendientes asuntos sustanciales: en Santander, la jornada de socialización comunitaria con Vetas, volver a desarrollar la reunión de concertación en Tona y concertar con Bucaramanga, Girón y Floridablanca; y, en Norte de Santander, que apenas se había cerrado concertación en tres de veinte municipios con área de páramo.

Frente a Vetas, el Ministerio relacionó múltiples fechas propuestas —20 de septiembre, 11 de octubre, 24 de noviembre, 5 de diciembre de 2024, y luego 7 o 21 de marzo de 2025—, pero reconoció la ausencia de materialización efectiva del encuentro presencial inicialmente comprometido.

Respecto de Tona, el MADS explicó que la comunidad solicitó permanecer en el último lugar del cronograma para desarrollar previamente mesas derivadas del paro campesino, por lo cual propuso inicialmente los días 5 y 6 de agosto de 2025, aunque, atendiendo el exhorto del Tribunal, había sugerido también los días 27 y 28

de marzo de 2025, sin que se lograra consenso por oposición del alcalde y del personero municipal.

#### **2.4. Apertura de incidente de desacato contra la señora ministra Lena Yanina Estrada Añokazi y requerimientos de carácter personal**

Mediante auto de 9 de abril de 2025, el Despacho Ponente cerró el trámite incidental contra Susana Muhamad González por haber dejado el cargo y abrió incidente de desacato contra Lena Yanina Estrada Añokazi, entonces titular del MADS, por los mismos incumplimientos relacionados en el auto de 31 de enero de 2025.

Posteriormente, mediante auto de 2 de mayo de 2025, el Despacho Ponente reiteró que el incidente de desacato es de carácter personal y no institucional, por lo que requirió a la ministra Lena Yanina Estrada Añokazi para que se notificara personalmente, suministrara sus datos de identificación y señalara el canal electrónico para recibir notificaciones judiciales.

En esa providencia se enfatizó que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos cumple funciones técnicas y de apoyo, pero que la responsabilidad jurídica por la política pública de delimitación del páramo corresponde a la ministra de Ambiente como representante legal del Ministerio.

#### **2.5. Vigésimo Segundo Informe del Ministerio Público**

El Vigésimo Segundo Informe del Ministerio Público, correspondiente al periodo enero-abril de 2025, reiteró que a esa fecha *«no se ha emitido ningún acto administrativo de delimitación del páramo de Santurbán»*, pese a haber transcurrido siete años y cuatro meses desde la notificación de la Sentencia T-361 de 2017.

El Ministerio Público advirtió, además, que el MADS había omitido enviar el informe de cumplimiento No. 22 del periodo enero-abril de 2025, lo que afectaba el acceso oportuno a la información y el seguimiento institucional.

En cuanto a la fase de concertación, el informe alertó que, de siete mesas de trabajo proyectadas para el periodo, solo se materializó una, correspondiente al municipio de Bochalema, y sostuvo que el MADS había incumplido reiteradamente los cronogramas públicamente presentados y puestos en conocimiento del Tribunal.

#### **2.6. Informe No. 22 del MADS**

El MADS allegó el Informe No. 22, correspondiente al periodo 1.º de enero a 30 de abril de 2025. En dicho informe reportó como avance principal la jornada de concertación realizada en Bochalema, Norte de Santander, los días 24 y 25 de abril de 2025, en la que indicó haber logrado consensos razonados en los seis temas ineludibles de diálogo.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Luisa Fernanda Flórez Reyes. Rad. 680012333000-2015-00734-00. Actor: Comité para la Defensa del Agua y el Páramo y otros Vs. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También informó la realización de una reunión preparatoria con el municipio de Chinácota el 23 de abril de 2025, acciones de convocatoria territorial y gestiones de recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Sin embargo, ese informe confirmó que, para la fecha de corte, aún faltaba llegar a acuerdos con los diez municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos y que la fase de concertación no había culminado.

## 2.7. Audiencia de verificación de cumplimiento

En audiencia de verificación de cumplimiento celebrada el 2 de julio de 2025, el Ministerio Público manifestó que, tras analizar la documentación aportada por el MADS, no encontraba elementos suficientes para constatar avances efectivos frente a la superación de las órdenes impuestas por la Corte Constitucional. Indicó que los informes presentados por el MADS carecían de claridad, sustento técnico y trazabilidad suficiente para evidenciar cumplimiento.

La Procuraduría sostuvo que, aunque el MADS informaba espacios de socialización y participación, no allegaba soportes suficientes —actas, registros, listas de asistencia o documentos— que permitieran verificar la naturaleza deliberativa de dichos encuentros.

La Defensoría del Pueblo coadyuvó las observaciones de la Procuraduría y, en relación con Vetas, manifestó que los acuerdos logrados en ese municipio debían ser respetados integralmente, al considerar que habían sido producto de un proceso garantista.

En la misma audiencia, el municipio de Vetas sostuvo que, entre 2021 y 2022, se logró un acuerdo de delimitación con el Estado colombiano, representado por el MADS, y que dicho acuerdo fijó una nueva delimitación de 6.677 hectáreas, equivalente al 72,4% del municipio.

Durante la audiencia, ante interpelación del Despacho Ponente al MADS, inicialmente se dejó constancia de que el apoderado judicial del MADS manifestó que los acuerdos de Vetas se tenían por concertados; sin embargo, posteriormente la ministra Lena Yanina Estrada aclaró que el MADS aceptaba los ineludibles segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, pero únicamente de manera parcial el ineludible primero, relativo a la línea de delimitación.

La audiencia concluyó dejando constancia de que, mediante auto aparte, se resolvería el trámite incidental por desacato abierto contra la entonces ministra Lena Yanina Estrada Añokazi.

## 2.8. Auto de apertura del incidente contra la señora ministra Irene Vélez Torres

Mediante auto de 27 de agosto de 2025, el Despacho Ponente cerró el trámite incidental contra Lena Yanina Estrada Añokazi por retiro del cargo y abrió formalmente incidente de desacato contra Irene Vélez Torres, entonces ministra de



Ambiente y Desarrollo Sostenible encargada, por los presuntos incumplimientos señalados en autos anteriores.

En esa providencia se requirió a la nueva titular del MADS para que, dentro del término de cinco días hábiles:

- a. ratificara el cronograma de cumplimiento presentado por el Ministerio en la audiencia del 2 de julio de 2025;
- b. complementara dicho informe con acciones específicas, mecanismos de seguimiento y medidas correctivas;
- c. asumiera una posición proactiva en la ejecución de la sentencia;
- d. garantizara espacios efectivos de participación; y
- e. mantuviera canales permanentes de interlocución con las partes y el Tribunal.

También se ordenó que las respuestas e informes fueran suscritos personalmente, con indicación de canales digitales para notificaciones y número de cédula de ciudadanía.

## 2.9. Respuesta de la señora ministra Irene Vélez Torres

Mediante memorial de 4 de septiembre de 2025, Irene Vélez Torres solicitó el archivo del incidente. Sostuvo que el trámite era improcedente por ausencia de los elementos objetivo y subjetivo del desacato, dado que los hechos que dieron origen al incidente ocurrieron antes de que asumiera el encargo y habrían sido subsanados por sus antecesoras.

Respecto de los requerimientos adicionales del auto de 27 de agosto de 2025 —ratificación del cronograma, acciones puntuales, mecanismos de seguimiento y liderazgo—, adujo que tales órdenes correspondían al seguimiento general del fallo y no guardaban relación directa con el objeto del incidente, por lo que solicitó su trámite separado.

No obstante, informó que el Ministerio adelantaba análisis sobre el cronograma y que presentaría conclusiones en el informe de cumplimiento programado para septiembre de 2025.

## 2.10. Vigésimo Tercer Informe del Ministerio Público e Informe No. 23 del MADS

El 20 de octubre de 2025, Procuraduría y Defensoría presentaron el Vigésimo Tercer Informe de Cumplimiento, correspondiente al periodo mayo-agosto de 2025. Allí reiteraron que el MADS no remitió oportunamente el informe de evaluación del periodo, lo que, a su juicio, constituía una vulneración al acceso oportuno a la información y afectaba la labor de seguimiento del Ministerio Público.



El informe advirtió que, pese a haber transcurrido más de siete años y ocho meses desde la notificación de la Sentencia T-361 de 2017, no se había expedido el acto administrativo de delimitación del Páramo de Santurbán.

También señaló que, conforme al cronograma vigente, de veintinueve mesas programadas solo se realizaron tres, y de diecisiete rezagadas apenas cinco, acumulándose un retraso de treinta y seis mesas que debieron concluirse en agosto de 2025.

Posteriormente, el 24 de noviembre de 2025, el MADS allegó el Informe de Cumplimiento No. 23, correspondiente al periodo 1.º de mayo a 31 de agosto de 2025. En este reportó un avance del 47,5% en la fase de concertación, con ocho municipios que habrían culminado esa etapa, aunque persistían diecinueve municipios pendientes.

El MADS también incluyó un cronograma proyectado para culminar la concertación y expedir la resolución de delimitación en junio-julio de 2026, advirtiendo que las fechas podrían ajustarse por factores externos, tales como condiciones climáticas, orden público o dinámicas comunitarias.

## 2.11. Auto que resuelve solicitudes

Mediante auto de 15 de enero de 2026, la Magistrada Ponente resolvió solicitudes procesales pendientes dentro del trámite de verificación de cumplimiento. En esa providencia se negó la suspensión provisional de las Resoluciones 0221 y 0239 de 2025, por considerar que el análisis cautelar de tales actos administrativos corresponde al juez natural de lo contencioso administrativo.

## 3. Consideraciones

### 3.1. Competencia

La Sala es competente para resolver el presente incidente de desacato, en su condición de juez constitucional encargado de verificar el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y conforme a los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

### 3.2. Naturaleza del incidente de desacato

El incidente de desacato es un instrumento procesal orientado a garantizar la eficacia de las órdenes de tutela y, cuando corresponda, sancionar personalmente a la autoridad que incumple una orden judicial clara, expresa y exigible.

La responsabilidad en sede de desacato no es objetiva. Para imponer sanción se requiere verificar: i) un elemento objetivo, consistente en la existencia de una orden clara, un sujeto obligado y un incumplimiento verificable; y ii) un elemento subjetivo, referido a la conducta dolosa o culposa de la autoridad incidentada.

En consecuencia, la sola existencia de mora o incumplimiento material no basta para sancionar; es necesario establecer si la autoridad requerida actuó con negligencia, renuencia o desatención injustificada frente a la orden judicial.

### **3.3. Caso concreto**

#### **3.3.1. Elemento objetivo**

La Sala encuentra acreditado el elemento objetivo del desacato.

La orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017 es clara: **el MADS debía expedir una nueva resolución de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, mediante un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo, dentro del término de un año.**

A la fecha de las actuaciones más recientes valoradas en este incidente, **el acto administrativo definitivo de delimitación no había sido expedido.** Ello fue reiterado por el Ministerio Público en los informes vigésimo segundo y vigésimo tercero, y **reconocido indirectamente por el propio MADS al proyectar la expedición de la resolución para junio-julio de 2026.**

El incumplimiento objetivo no se circunscribe al vencimiento del plazo original de un año fijado por la Corte Constitucional. También se manifiesta en el incumplimiento sucesivo de cronogramas propuestos por el propio MADS, en la modificación reiterada de fechas, en la imposibilidad de culminar la fase de concertación y en la ausencia del acto final de delimitación.

En particular, el Ministerio Público registró que, para el periodo mayo-agosto de 2025, de veintinueve mesas programadas solo se realizaron tres, y de diecisiete rezagadas solo cinco, acumulándose un retraso de treinta y seis mesas que debieron estar concluidas en agosto de 2025.

A su vez, **el MADS, en su Informe No. 23, reportó un avance del 47,5% en la fase de concertación y diecinueve municipios pendientes,** lo que confirma que la orden constitucional no se encontraba satisfecha integralmente.

Así, está demostrado el incumplimiento objetivo de la Sentencia T-361 de 2017.

#### **3.3.2. Delimitación del objeto del incidente frente a la señora ministra Irene Vélez Torres**

La Sala anticipa que la señora ministra Irene Vélez Torres no será sancionada por la totalidad del incumplimiento histórico de la Sentencia T-361 de 2017 desde el año 2017.

**Tampoco se le atribuye responsabilidad automática** por el solo hecho de haber asumido la titularidad encargada del MADS.

El reproche se circunscribe a su conducta procesal y funcional a partir de su vinculación personal mediante auto de 27 de agosto de 2025, momento en el cual fue advertida de un estado de incumplimiento ya documentado y se le ordenó asumir actuaciones concretas, verificables y correctivas.

En ese auto se le requirió expresamente para ratificar el cronograma, precisar acciones puntuales, mecanismos de seguimiento, medidas correctivas, asumir liderazgo proactivo y garantizar espacios efectivos de participación.

Por tanto, el análisis subjetivo se limitará a establecer si, una vez vinculada personalmente al incidente, la incidentada desplegó una conducta diligente, suficiente y eficaz para corregir el incumplimiento judicial advertido.

### 3.3.3. Valoración de las explicaciones de la incidentada

La señora ministra Irene Vélez Torres sostuvo que el incidente debía archiversse porque los hechos que lo originaron ocurrieron antes de que asumiera el encargo ministerial y porque, a su juicio, habrían sido superados por sus antecesoras.

La Sala reconoce que varios hechos iniciales que motivaron el incidente ocurrieron durante administraciones ministeriales anteriores. También reconoce que el MADS reportó actuaciones relevantes, tales como: **gestión de recursos, contratación logística, realización de la jornada de Vetas el 29 de mayo de 2025, concertación en Bochalema, reuniones preparatorias y avance parcial en municipios de Norte de Santander.**

Sin embargo, esas actuaciones no desvirtúan la persistencia del incumplimiento constitucional. **El objeto principal de la orden judicial no era la simple realización de reuniones, informes, actas o gestiones presupuestales, sino la culminación del procedimiento participativo y la expedición de la nueva resolución de delimitación.**

Tampoco basta con alegar que algunos requerimientos puntuales fueron cumplidos antes de que la señora ministra Irene Vélez asumiera el encargo, pues el auto de 27 de agosto de 2025 no se limitó a trasladarle mecánicamente hechos pasados, **sino que le impuso deberes actuales de liderazgo, ratificación del cronograma, corrección de atrasos, seguimiento y participación efectiva.**

La respuesta de la incidentada no cumplió integralmente esa carga. En lugar de asumir de manera directa el cronograma presentado en audiencia y precisar medidas verificables para superar atrasos, sostuvo que tales órdenes pertenecían al seguimiento general del fallo y no al incidente, y anunció que el Ministerio presentaría conclusiones posteriores.

La actuación posterior del MADS confirmó esa insuficiencia: el Informe No. 23, allegado en noviembre de 2025, **proyectó la expedición de la resolución para junio-julio de 2026,** esto es, más allá del cronograma anterior que contemplaba culminar

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Luisa Fernanda Flórez Reyes. Rad. 680012333000-2015-00734-00. Actor: Comité para la Defensa del Agua y el Páramo y otros Vs. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

a finales del año 2025, y mantuvo la advertencia de que las fechas podrían ajustarse por factores externos.

Este nuevo desplazamiento temporal, sin que se acreditara una medida correctiva judicialmente verificable y eficaz, evidencia que la respuesta de la incidentada no superó el estado de incumplimiento advertido por el Tribunal.

Esta conclusión se robustece con la trazabilidad de los cronogramas presentados por el propio MADS, pues permite verificar que, al momento de la vinculación personal de la señora Irene Vélez Torres, el expediente ya reflejaba una sucesión de fechas autoimpuestas e incumplidas para la expedición del acto administrativo definitivo:

| No. | Documento / actuación                                                                                     | Fecha de presentación o actuación | Fecha proyectada por el MADS para expedir/publicar la resolución | Observación judicial relevante                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Cronograma presentado bajo radicado OAJ-8140-E2-2018-031460, índice 126 SAMAI                             | 10 de octubre de 2018             | 15 de julio de 2019                                              | Primer cronograma reseñado en el trámite de cumplimiento. No culminó con la expedición del acto administrativo.                                                                                                                |
| 2   | Oficio 81401463, índice 235 SAMAI                                                                         | 5 de julio de 2019                | 18 de diciembre de 2019                                          | El MADS actualizó el cronograma y fijó nueva fecha de expedición, adopción y publicación. Tampoco se expidió la resolución.                                                                                                    |
| 3   | Cronograma presentado luego de la audiencia de verificación del 24 de noviembre de 2022, índice 450 SAMAI | 30 de noviembre de 2022           | Septiembre-octubre de 2024                                       | Se proyectó una nueva fecha para la expedición del acto administrativo, sin que esta se cumpliera.                                                                                                                             |
| 4   | Respuesta al auto de 9 de febrero de 2023, índice 470 SAMAI                                               | 10 de febrero de 2023             | Noviembre de 2023                                                | El Ministerio ajustó nuevamente el cronograma y anticipó la expedición para noviembre de 2023; esta fecha también fue incumplida.                                                                                              |
| 5   | Oficio 13012024E2013344, índice 575 SAMAI                                                                 | 23 de abril de 2024               | Julio de 2025                                                    | El MADS informó la publicación de un nuevo cronograma en Santurbán Avanza, con expedición proyectada para julio de 2025.                                                                                                       |
| 6   | Memorial 13012024E2049788, índice 626 SAMAI                                                               | 13 de diciembre de 2024           | Diciembre de 2025                                                | En respuesta al auto de 22 de noviembre de 2024, el MADS desplazó nuevamente la expedición de la resolución para diciembre de 2025.                                                                                            |
| 7   | Memorial del MADS posterior a la audiencia de verificación, índices 766 y 767 SAMAI                       | 29 de julio de 2025               | Cronograma sujeto a ajustes                                      | El MADS allegó presentación y cronograma posterior a la audiencia del 2 de julio de 2025, advirtiendo que las fechas podían ajustarse por disponibilidad de alcaldías, orden público, fuerza mayor o solicitudes comunitarias. |
| 8   | Informe No. 23 del MADS, índice 794 SAMAI                                                                 | 24 de noviembre de 2025           | Junio-julio de 2026                                              | El MADS reportó avance del 47,5% en fase de concertación, diecinueve municipios pendientes y proyectó la expedición de la resolución para junio-julio de 2026, con posibilidad de nuevos ajustes por factores externos.        |

La anterior trazabilidad permite constatar que el incumplimiento no se reduce al vencimiento del término inicial de un año fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017. Por el contrario, el expediente muestra una sucesión de cronogramas presentados por el propio MADS, con fechas de expedición proyectadas para julio de 2019, diciembre de 2019, septiembre-octubre de 2024, noviembre de 2023, julio de 2025, diciembre de 2025 y, finalmente, junio-julio de

2026, sin que a la fecha de esta providencia —junio de 2026— obre constancia de expedición de la nueva resolución de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín ni de culminación integral de los hitos necesarios para su adopción.

#### 3.3.4. Elemento subjetivo

La Sala encuentra acreditado el elemento subjetivo del desacato a título de culpa por negligencia relevante.

La incidentada conoció formalmente el auto de 27 de agosto de 2025, fue vinculada personalmente al trámite incidental y se le ordenó asumir una posición proactiva frente al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

Para ese momento, como quedó expuesto en la trazabilidad de cronogramas incorporada en el acápite anterior, el expediente ya evidenciaba un incumplimiento estructural y persistente: múltiples cronogramas incumplidos, falta de expedición del acto administrativo, observaciones reiteradas del Ministerio Público, solicitudes de comunidades y municipios, y advertencias del Tribunal sobre la fuerza vinculante de los cronogramas propuestos por el propio MADS.

A pesar de ello, la respuesta de la incidentada se centró en plantear la improcedencia del incidente por hechos previos y en solicitar su archivo, sin acreditar una intervención correctiva suficiente, concreta y verificable frente al atraso acumulado.

Además, el MADS no mantuvo el compromiso de culminar la delimitación en el año 2025. Por el contrario, el Informe No. 23 reportó un cronograma que proyectaba la expedición de la resolución para junio-julio de 2026, con diecinueve municipios aún pendientes y con posibilidad de ajustes por factores externos.

La Sala no desconoce las dificultades territoriales, sociales, presupuestales, climáticas y de orden público alegadas por el Ministerio. Dichas circunstancias son reales y han sido documentadas en el expediente. No obstante, no justifican la ausencia de una respuesta personal, precisa y correctiva por parte de la autoridad requerida en el incidente, máxime cuando el Ministerio venía advertido desde años atrás de la obligación constitucional de culminar el proceso de delimitación.

Ahora bien, la Sala no declarará probado dolo directo o una negativa expresa de la incidentada a cumplir, dado que, lo que se acredita es una conducta negligente, consistente en no haber demostrado, una vez vinculada personalmente, la adopción de medidas eficaces para superar el incumplimiento advertido y evitar una nueva postergación del cumplimiento del fallo.

En ese contexto, la vinculación personal de la señora Irene Vélez Torres no recayó sobre una situación indeterminada, aislada o meramente histórica, sino sobre un estado de incumplimiento ya delimitado en el expediente, documentado mediante requerimientos judiciales, informes del Ministerio Público y cronogramas

sucesivamente incumplidos o modificados por el propio MADS. Por ello, una vez vinculada al trámite incidental, su deber procesal y funcional no se agotaba en alegar que los hechos iniciales eran anteriores a su encargo, sino que exigía acreditar una actuación personal, concreta y eficaz orientada a corregir el incumplimiento advertido, asegurar la ejecución del cronograma y evitar una nueva postergación de la expedición del acto administrativo definitivo.

Sin embargo, insiste la Sala, las respuestas de la incidentada no acreditaron la adopción de medidas suficientes para revertir esa situación. Por el contrario, sostuvo que los hechos eran anteriores a su encargo y que los requerimientos adicionales correspondían al seguimiento general del fallo, mientras que el informe posterior del MADS proyectó la expedición de la resolución para junio-julio de 2026, en contravía del cronograma institucional previamente presentado por la propia entidad, que proyectaba la expedición para diciembre de 2025. Esa actuación no demuestra una actitud de liderazgo correctivo ni superación del incumplimiento, sino la continuidad de la dinámica de reprogramaciones que ha caracterizado el trámite.

En consecuencia, se configura el elemento subjetivo del desacato.

### **3.3.5. Proporcionalidad de la sanción**

La sanción debe ser proporcional a la gravedad del incumplimiento y a la conducta de la autoridad responsable.

En este caso, la Sala pondera, de un lado, la gravedad de la orden constitucional incumplida, el tiempo transcurrido desde la Sentencia T-361 de 2017, la falta de expedición del acto administrativo definitivo y la persistencia de cronogramas modificados e incumplidos.

También valora que el incumplimiento afecta derechos fundamentales especialmente relevantes: participación ambiental, acceso a la información, debido proceso administrativo ambiental y protección del ecosistema de páramo.

De otro lado, la Sala reconoce que el MADS sí ha reportado actuaciones parciales, tales como realización de jornadas, informes, contratación logística, gestión de recursos y avances en algunos municipios.

Por ello, la sanción no se impondrá en su máxima intensidad. Se adoptará una sanción moderada, pero suficiente para preservar la eficacia coercitiva de la orden judicial y exigir a la autoridad incidentada el cumplimiento personal y diligente de sus deberes.

Cabe advertir que la Sala no sanciona una simple mora administrativa ni la sola complejidad del proceso participativo. Lo que se reprocha es que, pese a los cronogramas sucesivamente presentados por la propia entidad obligada, a las advertencias del Ministerio Público y a los requerimientos judiciales reiterados, no se ha producido el resultado constitucionalmente exigido: la expedición de la resolución definitiva de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín.



En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Santander**, en Sala de Decisión,

### Resuelve

- Primero.** **Declarar** acreditado el incumplimiento objetivo de la Sentencia T-361 de 2017, en tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha expedido el acto administrativo definitivo de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín y persisten retrasos sustanciales en la fase de concertación.
- Segundo.** Declarar acreditado el elemento subjetivo del desacato respecto de la señora **Irene Vélez Torres**, en su calidad de ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible encargada para la época de apertura del trámite incidental, por negligencia relevante en la adopción de medidas eficaces, verificables y correctivas para superar el incumplimiento previamente advertido.
- Tercero.** **Sancionar** por desacato a la señora Irene Vélez Torres, en la calidad antes indicada, con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que deberá pagar con cargo a su peculio personal, conforme a lo previsto en el Decreto 2591 de 1991.
- Cuarto.** **Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, allegue al expediente y publique en el micrositio Santurbán Avanza:**
- a. cronograma actualizado con fechas ciertas, verificables y no meramente estimativas;
  - b. relación municipio por municipio de las mesas pendientes, realizadas, aplazadas y reprogramadas;
  - c. plan de contingencia frente a riesgos logísticos, climáticos, sociales y de orden público;
  - d. mecanismos de seguimiento interno, responsables funcionales y fechas de reporte;
  - e. medidas correctivas previstas en caso de incumplimiento de cada hito;
  - f. estado de avance de la fase de observaciones al proyecto de acto administrativo, si a ello hubiere lugar; y
  - g. fecha cierta proyectada para la expedición del acto administrativo definitivo de delimitación.
- Quinto.** **Advertir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que la presentación de informes, reuniones preparatorias, socializaciones o gestiones logísticas no sustituye el cumplimiento de la orden constitucional de culminar el procedimiento participativo y expedir el acto administrativo definitivo de delimitación del Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín.**
- Sexto.** **Advertir** a la ministra **Irene Vélez Torres**, o a quien ejerza la titularidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que el incumplimiento de las órdenes aquí impartidas podrá dar lugar a



Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Luisa Fernanda Flórez Reyes. Rad. 680012333000-2015-00734-00. Actor: Comité para la Defensa del Agua y el Páramo y otros Vs. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

nuevas medidas correctivas y sancionatorias, conforme a los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

**Séptimo. Remitir**, por intermedio de la Secretaría, la presente decisión en consulta ante el superior funcional, conforme a las reglas aplicables al incidente de desacato en acción de tutela.

**Octavo. Notificar** esta providencia a la incidentada, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio Público, a los accionantes, vinculados e intervinientes reconocidos, por el medio más expedito.

**Notifíquese, cúmplase y consúltese. Aprobado en Teams. Acta No. 53/2026.**

**Los Magistrados,**

[Firma electrónica]  
**Luisa Fernanda Flórez Reyes**  
**Magistrada Ponente**

[Salvamento de voto]  
**Iván Mauricio Mendoza Saavedra**  
**Magistrado**

[Firma electrónica]  
**Iván Fernando Prada Macias**  
**Magistrado**

**Constancia:** El presente auto fue firmado electrónicamente por esta Corporación 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.