



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrada Ponente: LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES

Bucaramanga, treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticinco (2025)

AUTO:

- I) RECHAZA POR IMPROCEDENTE RECURSO DE REPOSICIÓN,**
II) ABRE INCIDENTE DE DESACATO,
II) REQUIERE PREVIO A DECIDIR SOBRE APERTURA DE INCIDENTE DE DESACATO,
IV) DECIDE NO ABRIR INCIDENTE DE DESACATO

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

	<p>MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, Santander. notificaciones@bucaramanga.gov.co</p> <p>MUNICIPIO DE VETAS, Santander. gobierno@vetas-santander.gov.co</p> <p>MUNICIPIO DE CALIFORNIA, Santander. notificacionjudicial@california-santander.gov.co</p> <p>MUNICIPIO DE SURATÁ, Santander. notificacionjudiciales@surata-santander.gov.co ambiente@surata-santander.gov.co</p> <p>ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A E.S.P. lirodriiguez@amb.com.co gespinoza@amb.com.co</p> <p>DEPARTAMENTO DE SANTANDER. notificaciones@santander.gov.co</p> <p>2.2 En Auto del 29/07/2016: SOCIEDAD MINERA DE VETAS, ANTES LEYHAT COLOMBIA SUCURSAL COMPAÑIA MÁRMOLES DEL SANTURBÁN LTDA ECO ORO MINERALES CORP. SUCURSAL SOCIEDAD MINERA DE SANTANDER S.A.S SOCIEDAD MINERA POTOSI LTDA. LA ELSY LTDA. COMPAÑIA GALWAY RESOURCES HOLDCO LTDA SUCURSAL COLOMBIA (SOOCIEDAD MINERA CALVISTA COLOMBIA S.AS) SOCIEDAD ORDINARIA DE MINAS COLORO S.O.M LTDA. EMPRESA MINERGETICOS S.A EMPRESA MINERA LA PROVIDENCIA LTDA. EMPRESA MINERA REINDA DE ORO LTDA. EMPRESA CARBONES DE COLOMBIA EXPORTACIÓN. ORO BARRACUDAR S.A.S SOCIEDAD MINERA LA ESMERALDA PEDRO JOSUÉ RODRÍGUEZ ROLON, CARMEN ROCÍO RODRÍGUEZ ROLON, JESÚS ÍNTONIO RODRÍGUEZ ROLON, JOSÉ ALEXANDER RODRÍGUEZ LÓPEZ, RICHARD ORLEY RODRÍGUEZ LÓPEZ, ANA ISABEL RODRÍGUEZ LÓPEZ, VLADIMIR PATIÑO BURGOS ELSA GALVIS ÁRDILA, GERMAN JOSÚE GOMEZ ESPARZA, EDGAR RINCÓN MARÍN, ALFREDO MUÑOZ RUIZ, ALEJANDRINO CAUCA Y MOLINA, EDWIN ANTONIO PATIÑO RODRÍGUEZ JOSE ANTONIO PATIÑO LIZARAZO JERSON A GARCÍA CONTRERAS SILVESTRE MATEUS GARCÍA, HELIO JAVIER LAGOS BLANCO, EDWIN ESTEBAN PULIDO, EDWIN ANTONIO PATIÑO RODRÍGUEZ, ELIECER RODRÍGUEZ CAPACHO, JOSELIN PULIDO,</p>
--	---

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.

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

I. ANTECEDENTES

A. La orden dada en la sentencia de tutela objeto de cumplimiento T-361 de 2017: Fue proferida por la Corte Constitucional, el 30 de mayo de 2017, y resuelve:

«(...) **Cuarto. DEJAR SIN EFECTO** la Resolución 2090 de 2014, “por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán –Berlín, y se adopta otras

determinaciones”, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Quinto. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, **acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo**. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia.

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

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

B. En providencia notificada el 13 de agosto de 2024 a los diferentes sujetos procesales, se resuelve:

- No abrir incidente de desacato a la señora ministra Susana Muhamad González, en calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por hallarse cumplidos los requerimientos efectuados en el auto del 08 de abril de 2024.
- Requerir a la señora ministra Susana Muhamad González, en su calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que rindiera un informe respondiendo:
 1. ¿Si es viable o no técnicamente el acuerdo de concertación existente con el municipio de Vetas, en lo que tiene que ver con la regla de mayor protección?
 2. En caso de no ser totalmente viable el acuerdo de concertación existente con el municipio de Vetas ¿Realizará nuevamente el procedimiento amplio,

participativo y deliberativo, a fin de que, de este, surja, un acuerdo técnicamente correcto?

3. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Por qué no se encuentra el municipio de Vetas en el nuevo cronograma anexo en el link https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma_2024_y_Cumplimiento_Sentencia.pdf?

4. ¿Qué acciones llevará a cabo para que se cumpla con la regla de mayor protección del páramo y frente a los títulos mineros foráneos existentes en el municipio de Vetas?

5. ¿Se ceñirá el MADS al nuevo cronograma anexo en el link https://santurban.minambiente.gov.co/images/Cronogramas/Cronograma_2024_y_Cumplimiento_Sentencia.pdf a fin de tener definitivamente y sin lugar a prórroga al mes de julio del año 2025 la nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín?

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

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

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

9. Correr traslado a la señora Ministra Susana Muhammad González de los escritos obrantes a los documentos obrantes a los índices 581 y 582 Samai a fin de que ejerza su derecho de defensa y manifieste si los hechos en él indicados por la comunidad de Cágota y Mutiscua, Norte de Santander son

ciertos. Para lo anterior, deberá responder cada una de las afirmaciones allí realizadas. Lo anterior, dentro del término de diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

C. Respuestas al último requerimiento hecho por el Despacho en el trámite incidental y de verificación de cumplimiento.

En respuesta al auto notificado el 13 de agosto de 2024, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante su apoderado judicial, allega los siguientes informes:

1. Radicado al índice 597 Samai con 29 folios y 5 anexos. En este da respuesta a los hechos indicados por la comunidad de Cágota y Mutiscua, Norte de Santander.
2. Radicado al índice 602 Samai e índice 603 Samai con 138 folios y 5 anexos, en el cual afirma haber dado cumplimiento al requerimiento relacionado con poner de presente a la comunidad del municipio de Vetas el concepto obrante al índice 575 Samai. Así mismo, da respuesta a los interrogantes formulados por el Despacho.
3. Radicado al índice 608 Samai e índice 607 con 42 folios y 2 anexos, en este informe se refiere a la fase de concertación con la comunidad del municipio de Tona.

D. Con memorial radicado al índice 596 Samai, la comunidad del municipio de Silos, propone incidente de desacato contra la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible señora María Susana Muhamad González.

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

1. No se encuentra ninguna evidencia del cumplimiento de la Fase de Convocatoria.
2. No se dio consideración alguna a los aportes de Corponor para la delimitación Santurbán.
3. No se efectuó en debida forma la fase de información.
4. Se excluyó un territorio que ya había sido delimitado en la Resolución No. 2090 de 2014.
5. Existen irregularidades en el proceso, en términos de participación.

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.

E. Mediante auto del 22 de noviembre de 2024 notificado en la misma fecha a los diferentes sujetos procesales, se resolvió:

«**Primero. No abrir incidente de desacato** a la señora ministra **Susana Muhamad González**, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, en calidad de de máxima autoridad del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**.

Segundo. Correr traslado a la señora ministra **Susana Muhamad González**, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, en calidad de máxima autoridad del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, previo a decidir si se abre formalmente incidente de desacato, del escrito obrante al índice 596 Samai a fin de que ejerza su derecho de defensa y manifieste si los hechos en él indicados por la comunidad de Silos, Norte de Santander son ciertos. Para lo anterior, deberá responder cada una de las afirmaciones allí realizadas. Lo anterior, teniendo como plazo máximo el 10 de diciembre de 2024.

Tercero. Requerir a la señora ministra **Susana Muhamad González**, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, para que, en su calidad de máxima autoridad del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, allegue a este trámite el informe requerido en el numeral 6 del acápite de consideraciones de esta providencia. Lo anterior, teniendo como plazo máximo el 10 de diciembre de 2024.

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

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

F. El 27.11.2024 los miembros de la comunidad del municipio de Vetas (S), interponen recurso de reposición contra el numeral primero del auto del 22 de noviembre de 2024 por el cual no se abre incidente de desacato.

G. En respuesta al auto del 22 de noviembre de 2024, con memorial del 10 de diciembre de 2024 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, allega el informe respectivo. El cual obra al índice 623 Samai y cuenta con **564** folios.

Dicha respuesta es complementada con memorial del 17 de diciembre de 2024 (Índice 627 Samai), en él se aporta en **46** folios el informe No. 19 por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2024 al 30 de abril de 2024.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 2024 (Índice 628), se allega con **25** folios por parte del MADS el informe No. 20 correspondiente al periodo comprendido entre el 01 de mayo al 31 de agosto de 2024.

II. CONSIDERACIONES

A. Del recurso de reposición interpuesto por la comunidad del municipio de Vetas (S) contra el numeral primero del auto del 22 de noviembre de 2024 por el cual no se abre incidente de desacato.

Para empezar, es necesario advertir que el Decreto 2591 de 1991 no contempla la interposición de recursos en contra de las providencias proferidas dentro del trámite de la solicitud de amparo, salvo la impugnación en contra de la sentencia de primera instancia, la cual se encuentra expresamente regulada en el artículo 31 de la mencionada norma.

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹ ha sostenido que, a fin de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, en el trámite de la acción de tutela resulta procedente el recurso de súplica contra el rechazo de la demanda efectuado por el magistrado sustanciador, por tratarse de un cuerpo colegiado.

Al respecto, la Corte Constitucional² ha señalado que, en el trámite de la acción de tutela, **solamente procede el recurso de impugnación, previsto en el artículo 31 y el incidente de desacato, contemplado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.**

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien, el artículo 4 del Decreto 306 de 1992 remite en lo no regulado en el Decreto 2591 al Código de Procedimiento Civil (Ahora Código General del Proceso), no es posible «extender por analogía todas las normas del Código de Procedimiento Civil al trámite de la acción de tutela, pues de esa manera podría darse a la misma un tratamiento similar al de cualquier proceso civil, pese a que la Constitución exige para ella un procedimiento «sumario», esto es simplificado, breve, **donde no es posible ni la admisión de todos los incidentes que si lo serían en un proceso civil o en un proceso contencioso administrativo, como tampoco son de recibo los**

¹ Sección Cuarta del Consejo de Estado, providencias del 29 de junio de 2017, expedientes 11001-03-15-000-2016-03222-00 y 11001-03-15-000-2016-03669-00. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

² Auto 287 de 2010.

recursos no expresamente previstos en el Decreto 2591 de 1991, ni en el Decreto 2067 del mismo año»³. (Negrita del Despacho).

Aunado a lo anterior, aunque el Decreto 1069 de 2015⁴ permite recurrir ante cualquier vacío en el régimen normativo de la acción de tutela a los principios básicos de procedimiento consagrados en el Código General del Proceso⁵, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia T-298-23 consideró que por el carácter especial del juicio de amparo, la aplicación del citado Código solo puede tener ocurrencia en aquello que no sea contradictorio con el trámite propio que regula el régimen de tutela. Así se dispone, expresamente, en la parte final del artículo 2.2.3.1.1.3 del citado Decreto 1069 de 2015⁶.

En ese contexto, se considera que en el presente caso hay lugar a **rechazar por improcedente el recurso de reposición interpuesto por los miembros de la comunidad del municipio de Vetas (S) contra el auto del 22 de noviembre de 2024**, por el carácter especial del proceso de amparo y su imposibilidad de asimilarlo per se con el resto de los procedimientos y actuaciones que se tramitan ante la justicia⁷.

La tesis que acoge aquí el Despacho, encuentra mayor fundamento en lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 28 de agosto de 2024, en la cual, resolvió rechazar por improcedente un recurso de queja interpuesto dentro del presente trámite de acción de tutela; en dicha providencia se señaló:

«En ese contexto, se considera que en el presente caso no había lugar a la remisión efectuada por el despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Santander, por el contrario, lo que correspondía era rechazar por improcedente el recurso de queja interpuesto contra el auto de 8 de abril de 2024, mediante el cual rechazó por extemporáneos los recursos de reposición y en subsidio apelación interpuestos por el municipio de Vetas, contra los autos de 13 de julio de 2023.

Maxime, si se tiene en cuenta que, por las mismas razones, también resultaban improcedentes los recursos de reposición y de apelación presentados por la comunidad del municipio de Vetas contra los autos de 13 de julio de 2023, en el entendido que no existe fundamento legal o

³ Auto 228 de 2003, reiterado en Autos 014 de 2004 y 246 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional.

⁴ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

⁵ Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.3.1.1.3.

⁶ «**Artículo 2.2.3.1.1.3 De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto. (...)**» Énfasis por fuera del texto original.

⁷ Véanse, entre otras, las sentencias T-162 de 1997, SU-627 de 2015, T-286 de 2018 y SU-387 de 2022.

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.

jurisprudencial para darles trámite, aun cuando se hubieran interpuesto dentro del término de ejecutoria del auto que dispuso no abrir incidente de desacato contra la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Susana Muhamad González, pues, se insiste, contra la aludida determinación no procede recurso alguno.

De conformidad con lo anterior, se rechazará por improcedente el recurso de queja formulado por el municipio de Vetas contra el auto de 8 de abril de 2024». (Negrita y subraya del Despacho).

Con base en lo anterior, concluye el Despacho que no pueden aplicarse abiertamente todas las normas del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ni mucho menos dar a la acción de tutela un tratamiento similar al de un proceso Contencioso o Civil, ya que la Constitución Política es clara al instituir para su trámite, un procedimiento sumario y breve despojado de las mencionadas formalidades.

B. Marco normativo y jurisprudencial del incidente de desacato.

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

1. El elemento objetivo consistente en determinar «cuál fue la orden dada, quién o quiénes debían cumplirla y el plazo previsto para hacerlo a efectos de verificar si el destinatario la acató de forma oportuna y completa»⁸ y,

2. El elemento subjetivo, en el que debe valorarse «el grado de responsabilidad a título de culpa o dolo, así como las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta.»⁹

La H. Corte Constitucional¹⁰ ha coincidido en que, al momento de resolver el incidente de desacato deben verificarse los siguientes elementos:

«[...] Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas

⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 88001-23-33-000-2017-00059-05(AP).

⁹ Ibidem

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-034 del 3 de mayo de 2018, C.P. Alberto Rojas Ríos.

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.

inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento.

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

Con base en los parámetros jurisprudenciales reseñados, es claro que, la potestad disciplinaria en desacato está sujeta a la negligencia comprobada de la persona encargada de dar cumplimiento a la decisión judicial, cuya responsabilidad no puede presumirse por el sólo hecho del incumplimiento objetivo o de plazos, sino que debe verificarse su renuencia, negligencia o capricho de no acatar la orden judicial¹¹.

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

A voces del H. Consejo de Estado¹² la sanción por desacato se enmarca en el régimen sancionatorio, es decir, **es personal y no institucional**, «[e]n tanto que sólo puede ser impuesta en consideración al sujeto procesal que tenga la posibilidad de hacer efectiva la orden judicial objeto de la consulta por desacato [...]»¹³ además, que el trámite debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de la persona de la cual predica el incumplimiento.

C. El Despacho abrirá incidente de desacato en contra de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhammad González, por hallarse

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Auto del 19 de julio de 2007. Radicación número: 47001 -23-31 - 0002004-0146-02 (AP).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 6 de febrero de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado nro. 20001-23-15-000-2003-01977-03

¹³ Ibidem

parcialmente cumplidos los requerimientos efectuados en el auto del 22 de noviembre de 2024, los cuales buscaban el cumplimiento integral de la sentencia T-361 de 2017.

Veamos:

1. La señora ministra Susana Muhamad González, en su calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respondió cada uno de los interrogantes formulados por el Despacho el 22 de noviembre de 2024.

1.1. La representante legal de la entidad allegó un cronograma en el que se muestra con fechas límites y verificables las acciones que llevará a cabo el Minambiente para que se cumpla con la regla de mayor protección del páramo y frente a los títulos mineros foráneos existentes en el municipio de Vetas, las cuales fueron reseñadas en el auto del 22 de noviembre de 2024 (numeral 1.4.) y señaladas en la respuesta de la señora Ministra obrante al índice 602 Samai, documento 375, páginas 15 y 16.

El cronograma obra al índice 623 Samai, y muestra que, para el mes de junio de 2025, la entidad realizará un análisis de avances con la Agencia Nacional de Minería en los procesos de depuración del catastro minero y de Min energía en la mediación para apoyar la formalización y/o legalización de pequeños mineros tradicionales del municipio de Vetas.

Así mismo, se señala que para el mes de agosto a septiembre de 2025 el Minambiente realizará la propuesta de mesa de trabajo con alcaldía municipal, concejo municipal, personería, asociaciones y empresas de pequeños mineros tradicionales del municipio de Vetas, para presentación, diálogo y retroalimentación de la propuesta de polígono en lo que respecta a este municipio.

De igual forma, se advierte que, si no se logra acuerdo con el municipio para desarrollar esta mesa de trabajo, en la fase 5 de observaciones al proyecto de acto administrativo, la comunidad tendrá la oportunidad de realizar aportes a la propuesta de polígono.

1.2. Por otro lado, respecto de las resultas del acuerdo consistente en presentar como insumos para la concertación tanto la propuesta integrada como la propuesta de Corponor en los aspectos considerados ajustados a la Ley vigente; allega los

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.

siguientes documentos: Anexo 13. Acta MinambienteCorponor_05.09.2023 y Anexo 14. Acta Corponor ineludible 5_20.09.2023.

De dichas actas se desprende que los acuerdos principales fueron los siguientes:

«**1. Articulación del sector ambiental:** Minambiente y Corponor trabajarán de manera coordinada en las mesas de concertación municipales donde Minambiente presentará la propuesta integrada para la concertación que es el documento oficial de base para esta fase y la Corporación presentará la propuesta de nueva área de páramo derivada del ejercicio predio a predio liderado por ellos, a fin de que el diálogo deliberativo permita lograr consensos razonados con toda la comunidad. El resultado de los acuerdos se llevará a las actas de concertación de cada municipio.

2. Ineludibles según la Sentencia: Los acuerdos generales a que se llegó sobre cada tema de diálogo a ser desarrollado en las mesas de concertación son:

a. Delimitación del área de páramo: Minambiente presentará la Resolución 2090 y la línea de referencia 2019. Corponor aportará la propuesta de delimitación basada en el ejercicio predio a predio. Con estos insumos se desarrollará el diálogo deliberativo para lograr consensos sobre delimitación. No se desarrollará la discusión de la zonificación de manejo del páramo, pues esto pertenece al plan de manejo que se prepara y adopta con posterioridad a la delimitación, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1930 de 2018.

b. Reconversión y sustitución de actividades: Minambiente con apoyo de sector agricultura presentará los lineamientos de bajo impacto para desarrollo de las actividades agropecuarias. En los municipios con desarrollo minero, con apoyo de sector Min energía, se presentarán los lineamientos para sustitución, reconversión y reubicación laboral de mineros ubicados en área de páramo. Con estos insumos se desarrollará diálogo deliberativo sobre lineamientos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y minería en el marco de la ley.

c. Parámetros de protección hídrica: Minambiente y Corponor expondrán propuestas y prioridades para establecer estos parámetros, como el análisis económico del agua, reglamentación de corrientes, en búsqueda de consensos entre gobierno y comunidad.

d. Instancia de coordinación: Se realizará la presentación de la propuesta de instancia de coordinación que está en discusión con todos los municipios del páramo. Corponor presentará sus propuestas de mejora y se abrirá el análisis con las comunidades para recibir sus aportes y construir consensos. La propuesta de Corponor de tener un Consejo Directivo Ampliado de la Corporación, Minambiente señaló que no es viable jurídicamente.

e. Financiación: En la reunión de concertación se presentarán los componentes del modelo de financiación para acordar con las comunidades las prioridades de inversión, analizar la propuesta de fuentes financieras, incentivos y mecanismo financiero. En la medida que haya avances de compromisos financieros para la gestión del páramo por parte de entidades territoriales, autoridades ambientales, acueductos, agremiaciones, entre otros, esto se presentará a la comunidad.

f. Fiscalización: Se realizará la presentación de la propuesta de fiscalización que está en discusión con todos los municipios del páramo. Corponor presentará sus propuestas de mejora y se abrirá el análisis con las comunidades para recibir sus aportes y construir consensos.»

1.3. Frente al tercer requerimiento la entidad señala que tiene una proyección de reuniones para culminar la fase de concertación de conformidad con el cronograma

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.

presentado al Tribunal, lo cual permite estimar las necesidades presupuestales. No obstante, señala que, a la fecha de presentación del informe, el Minambiente no cuenta con todos los elementos para dar una respuesta de fondo en materia de recursos asignados para el proceso, en razón a que actualmente está en gestión el presupuesto del 2025 que a la fecha no se tiene sancionado por parte del Congreso.

A juicio del Despacho, **el requerimiento aquí estudiado¹⁴ no se encuentra satisfecho**, pues como se dijo en auto del 22 de noviembre de 2024 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 la sentencia de tutela la entidad conoce de la necesidad de su efectivo cumplimiento.

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.

En el presente caso, se denota que la Ministra no establece con claridad los recursos asignados al Ministerio para el cumplimiento de la sentencia T361 de 2017 y la forma en la que los va a invertir a fin de que dé cumplimiento al nuevo cronograma allegado, que tiene como fecha límite el mes de diciembre para la expedición de la nueva resolución que delimite el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín.

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**. Especialmente por el no cumplimiento de la orden identificada con el número 6.3 del auto proferido el 22 de noviembre de 2024, pues las explicaciones ofrecidas en el informe allegado el 10 de diciembre de 2024 no se muestran como suficientes, más aún cuando se señala que el presupuesto final asignado al Ministerio de Ambiente para la vigencia 2025 depende de la Ley Presupuesto.

Advierte el Despacho que el Congreso de la República no expidió la ley por la cual se debía decretar el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre del año 2025, dentro del plazo y términos previstos en la normativa vigente, y que como

¹⁴ El identificado como 6.3 del auto del 22 de noviembre de 2024.

consecuencia de lo anterior el Gobierno nacional lo adoptó mediante el Decreto 1523 del 18 de diciembre. **No obstante, el Ministerio no ha informado a la fecha la disponibilidad presupuestal concreta para la delimitación del páramo de Santurbán.**

Y en el presente caso, las alternativas de financiamiento no se revelan como suficientes para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumpla con la expedición de la nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín en diciembre de 2025.

1.4. Por otra parte, se evidencia que no se ha dado cumplimiento al compromiso de realizar un encuentro presencial con la señora Ministra de Ambiente¹⁵ y la comunidad de Vetas, encuentro que se mencionó en la página 2 el documento 378 del índice 603 Samai.

Denota el Despacho que, en el informe del Ministerio de Ambiente se menciona el desarrollo de reuniones virtuales, **pero no se menciona que efectivamente se haya realizado la reunión presencial**, aspecto que contraviene el compromiso adquirido por la señora Ministra consistente en presentar a la comunidad de Vetas en un espacio de diálogo directo los documentos que contienen la respuesta a los cinco interrogantes formulados por este Tribunal en providencia del auto del 12 de agosto de 2024 y el concepto elaborado por el Minambiente sobre los acuerdos suscritos con la comunidad de Vetas en los años 2021 y 2022.

Resalta el Despacho que poner en conocimiento el concepto a la comunidad de Vetas, no solo consta de comunicar mediante oficio a las autoridades locales, sino que teniendo en cuenta que la Sentencia T-361 de 2017 es una sentencia referente al derecho de participación de las comunidades, para estos órganos de control, la orden del auto del 12 de agosto de 2024 debe ser ejecutada en **territorio, con presencia de toda la comunidad interesada, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás órganos de control.**

Evidencia el Despacho que, si bien la reunión presencial se tenía programada para el 20 de septiembre de 2024, a la fecha no se ha realizado, transcurriendo un plazo más que suficiente para que la señora Ministra haya superado cada uno de los

¹⁵ Requerimiento No. 6.4 del auto del 22 de noviembre de 2024.

obstáculos y/o trámites administrativos que se pudiesen llegar a presentar previo a la realización del encuentro con la comunidad del municipio de Vetas.

En virtud de lo anterior, se hace necesario abrir el respectivo incidente de desacato a la señora Ministra, para que proceda a cumplir con el requerimiento aquí reseñado a fin de garantizar la nueva delimitación del Páramo de Santurbán en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

1.5. Se indica por parte del Minambiente un plan de acción a seguir para superar las dificultades señaladas en el índice 602 Samai, documento 375, páginas 15 y 16; no obstante, encuentra el Despacho que nuevamente se afecta el cronograma previamente allegado, lo que va en contravía del requerimiento efectuado por el Despacho en auto del 22 de noviembre de 2024 (No. 6.5.) y la urgencia que han señalado la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación de que **se culmine el proceso de delimitación**, que ha estado pendiente durante más de una década. Mostrándose así por parte del Ministerio de Ambiente que no se han tomado medida actuales y necesarias para salvaguardar tanto el medio ambiente como los derechos de las comunidades de la región.

1.6. Como se dijo en el auto del 22 de noviembre de 2024, el cronograma allegado por el Ministerio de Ambiente, relacionado con la fase de concertación con el municipio de Tona era de carácter vinculante; sin que se evidencie una justificación determinante para su incumplimiento; aspecto que genera una alerta al Despacho, en el sentido que los cronogramas allegados por la entidad vienen siendo desconocidos y quedan en la indeterminación en el tiempo; es decir, no se ha cumplido con las fechas estipuladas en los compromisos adquiridos con este Tribunal.

El informe allegado por el Ministerio de Ambiente, contraría las exigencias del Despacho en auto del 22 de noviembre de 2024, pues no muestra el cabal cumplimiento de las acciones tendientes a **reanudar y finiquitar la fase concertación con la comunidad del municipio de Tona**¹⁶. Así mismo, no se extrae la razón por la cual resulta más idóneo que en la comunidad del municipio de Tona se realice la última reunión de concertación de la delimitación del páramo de Santurbán; pues de los antecedentes conocidos por este Tribunal respecto de la

¹⁶ Numeral 4 de las consideraciones del auto del 22 de noviembre de 2024.

etapa de concertación, con la comunidad del municipio de Tona se han venido presentando interrupciones que pueden llegar a entorpecer el cronograma del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la expedición de la nueva resolución de delimitación del páramo; siendo -a juicio del Despacho-, más idóneo que la etapa de concertación con el municipio de Tona se dé a inicios de la presente anualidad.

En consecuencia, se abrirá el respectivo incidente de desacato y en el informe que allegue la señora Ministrara, deberá explicar por qué resulta más idóneo que la reunión de concertación con el municipio de Tona se realice los días 5 y 6 de agosto de 2025; así mismo, deberá estudiar la posibilidad de realizar la misma en el primer trimestre de este año.

1.7. De la solicitud de incidente de desacato efectuada por la comunidad del municipio de Silos, Norte de Santander:

El Despacho no encuentra mérito para abrir el incidente propuesto, puesto que, con el informe rendido por la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que:

a) Una vez descritas todas las actividades realizadas en cuanto a la convocatoria en cada una de las fases desarrolladas hasta el momento en el proceso de delimitación del páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín: Informativa, Consulta, Concertación, con énfasis en el municipio de Silos, se evidencia que se han ofrecido las condiciones para cumplir con lo ordenado por la Sentencia T-361 de 2017 en cuanto a realizar una convocatoria amplia, pública y abierta con enfoque local de manera transversal y permanente.

En el presente caso, de conformidad con el informe allegado por el Min Ambiente, se evidencia, entre otros aspectos que, la entidad generó cápsulas radiales para reunión en fase informativa del 8 abril de 2018 en los Nodos de Mutiscua (al cual pertenecía el municipio de Silos), Salazar y Pamplona.

Se prueba por parte de la entidad en cuanto al municipio de Silos, que previamente a la reunión de fase de consulta se generó una reunión preparatoria el 6 de marzo de 2019 (Anexo 8. Acta Reu Preparatoria_06.03.19) en la que hubo interlocución con el Alcalde Municipal, Secretario de Gobierno, Director Territorial y profesionales

especializados de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, UMATA, Presidente de ASOJUNTAS, representante de Veeduría Todos somos Santurbán y el Personero Municipal; en la que se permitió informar sobre los avances en el cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017, el proceso participativo para la delimitación del páramo de Santurbán y sobre el inicio de la fase de consulta e iniciativa.

Se extrae de las pruebas allegadas por la señora Ministra que en esta reunión preparatoria se definió que la fecha de la reunión en la que se haría la consulta municipal sería el domingo 31 de marzo de 2019, así mismo se acordó convocar a través de emisora comunitaria y por medio de ASOJUNTAS, folletos informativos y folletos de convocatoria (2000 copias) para entregar a los docentes de las Escuelas, para realizar la distribución de estos CORPONOR y la UMATA, se acordó por parte del Ministerio de Ambiente contratar ocho buses cada uno con capacidad de treinta y cinco personas para facilitar el desplazamiento de las comunidades de la zona rural hacia el lugar de la reunión, aspectos a los cuales se les dio cumplimiento (https://santurban.minambiente.gov.co/images/Capsulas_fase_consulta/MinSanturban_SILOS_31_MARZO.mp3).

Así mismo, se realizaron una serie de reuniones preparatorias de la fase de concertación con las administraciones municipales con el fin de revisar aspectos logísticos y metodológicos para la realización de la reunión de Concertación en cada municipio y a su vez suministrar piezas comunicativas relacionadas con la sentencia T-361 de 2017, como se observa en el acta relacionada en el enlace correspondiente al municipio de **Silos** https://santurban.minambiente.gov.co/images/Fase_concertacion/Actas_prep/ACTA_DE_PREPARACION__SANTO_DOMINGO_DE_SILOS.pdf. Acta que se muestra a continuación:

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.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE		FORMATO ACTA DE REUNIÓN				
		Proceso: Administración del Sistema Integrado de Gestión				
Versión: 4		Vigencia: 04/07/2018			Código: F-E-SIG-25	

ACTA DE REUNIÓN N° _____	FECHA DE LA REUNIÓN	DÍA	MES	AÑO
	HORA DE INICIO	9:33 am	09	2019
REUNIÓN INTERNA		DEPARTAMENTO / CIUDAD		Santo Domingo de Silos, Norte Santander
REUNIÓN EXTERNA	X	DEPENDENCIA QUE PRESIDE		Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

INFORMACIÓN DE LA REUNIÓN	
TEMA	Fase de Concertación sentencia T 361 de 2017
OBJETIVO	planeación para la concertación T-361

En oficio del 27 de julio de 2020, la personería de Silos manifestó su preocupación por la evidente desventaja en la que se encuentra la población Silera, ya que gran parte del territorio no contaba una cobertura telefónica que permitiera acceder a señal ni siquiera para recibir llamadas, y tampoco a una red que le garantizara a la población poder participar de manera virtual, como se observa en el oficio relacionado en el siguiente enlace https://santurban.minambiente.gov.co/images/Fase_concertacion/Actas_prep/R ESPUESTA_PERSONERO_DE_SILOS.pdf

Debido a esto el Minambiente envió invitación a la personería de Silos a participar en reunión el 27 de agosto del 2020, programó reunión con el objetivo de abordar la hoja de ruta propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar mesas de trabajo durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio (https://santurban.minambiente.gov.co/images/Fase_concertacion/Actas_prep/PERSONERO_SILOS.pdf), sin embargo, el día de la reunión no se presentó la personería a la reunión programada como se evidencia en la siguiente acta:

DESARROLLO DE LA REUNIÓN
Se realiza comunicación telefónica con personero Municipal quien manifiesta se encuentra en diligencia y no asistirá al evento por no ser de obligatoria asistencia, se informa que se programó en razón a su manifestación de interés y la personería fue convocada con anticipación, se solicita enviar correo para reprogramar evento de reunión.
Se finaliza por inasistencia del convocado.

Del informe presentado por la señora Ministra, se constata que como resultado de lo manifestado por las comunidades de algunos municipios de Norte de Santander

respecto a no querer continuar con las reuniones de concertación, el Minambiente ha iniciado en el 2024 diálogo con las administraciones municipales y líderes de los municipios que han manifestado su interés en continuar con el proceso en Norte de Santander.

b) Se dio consideración a los aportes de Corponor para la delimitación Santurbán.

Con las diferentes actas allegadas en el informe de la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene probado que, a diferencia de las afirmaciones de la comunidad incidentante, la entidad sí ha tenido en consideración los aportes de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, pues el Minambiente ha explicado en varios documentos de respuesta a peticiones de la comunidad, las consideraciones o argumentos para la no vinculación de algunos aspectos o propuestas, lo cual se puede observar en el oficio de radicado 2101-E2-2022-00560 dirigido al señor Jaime Avila y otros (Anexo 10. Aclaración legal y procedimental – nueva delimitación). Por su parte, los aportes incluidos se encuentran resumidos en la respuesta al oficio N°2023E1018516 de 2023, con número de radicado de salida N°21012023E2020111 (Anexo 11. Respuesta propuesta ineludibles).

Se extrae del informe realizado por el Minambiente que en la última reunión realizada en Mutiscua el 19 de mayo de 2023, se acordaron 3 actividades para resolver los temas de preocupación local que no han permitido que el proceso avance de manera efectiva en el departamento de Norte de Santander. Una de ellas fue realizar **mesas de trabajo entre Minambiente y Corponor** para aclarar y acordar cómo avanzar en la fase de concertación teniendo presente que se publicó para la concertación el documento de propuesta integrada y que se recibió en fase de consulta la propuesta de Corponor.

Así las cosas, se muestra que se llevaron a cabo dos mesas de trabajo, la primera el 5 de septiembre de 2023 en las instalaciones de CORPONOR, en donde se revisaron cada uno de los seis (6) temas ineludibles y se trazó la ruta de abordaje en los municipios del departamento de Norte de Santander para los ineludibles 1 - Delimitación del área de páramo, ineludible 2 - Lineamientos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y mineras, ineludible 4 - Parámetros de protección de fuentes hídricas e ineludible 6 - Modelo de financiación (Anexo 12. Acta MinambienteCorponor_05.09.2023).

Posteriormente, el 20 de septiembre de 2023, en reunión virtual, se abordó el tema ineludible 5 – Instancia de coordinación, desde lo presentado en la propuesta de CORPONOR construida con la comunidad de Norte de Santander y lo contenido en la propuesta integrada construida a partir de las propuestas presentadas en la fase de consulta e iniciativa, en la que se revisó punto por punto y se acordó que Minambiente realizará una síntesis sobre la propuesta del ineludible número 5 (Anexo13. Acta Corponor ineludible 5_20.09.2023).

El resultado final de estas reuniones de articulación Minambiente - Corponor, fue el acuerdo de presentar como insumos para la concertación tanto la propuesta integrada como la propuesta de Corponor en los aspectos considerados ajustados a la Ley vigente, razón por la cual tampoco existe mérito respecto de este ítem para abrir formalmente el incidente de desacato a la señora Ministra; no obstante si se le requerirá para que informe las resultas del referido acuerdo.

c) Tampoco se evidencia que no se haya efectuado en debida forma la fase de información respecto de la comunidad que hace parte del municipio de Silos. Veamos:

Se encuentra probado que la reunión de la fase de información del nodo de Mutiscua al cual pertenecía el municipio de Silos, se desarrolló el día 08 de abril del 2018 en el Polideportivo Municipal del municipio de Mutiscua, donde se contó con la participación de representantes de los municipios de Silos, Cácuta, Chitagá y Mutiscua, como se detalla en el segundo informe de cumplimiento entregado al Tribunal Administrativo de Santander (https://santurban.minambiente.gov.co/images/Informes_Cumpl/MADS/SEGUNDO_INFORME__DE_CUMPLIMIENTO_MADS.pdf).

Se acredita con la página web Santurbán Avanza que existen memorias de los encuentros realizados en los 9 nodos, dentro de los que se encuentra el nodo Mutiscua que congregaba a los municipios de Mutiscua, Cácuta, Silos y Chitagá (<https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/fase-informativa/reuniones>).

Resalta el Despacho que, a dicha reunión asistieron: el entonces alcalde del municipio de Silos, un representante de la Asociación de usuarios campesinos – ANUC de Silos, un habitante de la vereda El Hatigo de Silos y el entonces personero municipal de Silos.

Adicionalmente, considera el Despacho que, al considerarse la fase de información transversal a lo largo de todo el proceso participativo de delimitación, tanto en la subsiguiente fase de Consulta e Iniciativa, como en la fase de Concertación, se ha dispuesto por parte del Minambiente la información en la página web «Santurbán Avanza» (<https://santurban.minambiente.gov.co/index.php>) para mantener actualizada a toda la comunidad interesada sobre el estado actual del proceso, de las fechas de reunión en cada uno de los municipios y demás documentos a que haya lugar para propiciar que los espacios en territorio sean escenarios en que se busque el consentimiento libre e informado para la toma de decisiones y los consensos razonados.

d) La comunidad del municipio de Silos señala que por parte del Minambiente se muestra la inclusión de nuevas franjas de la denominada zona de transición y que existen nuevas franjas incluidas y otras se excluyen del nuevo límite de referencia elaborado por el IAVH.

Al respecto, este Despacho acoge lo dicho por la entidad en el informe del 10 de diciembre de 2024, pues tal como lo señala el Minambiente la Corte Constitucional, en sede de la Sentencia T-361 de 2017, estableció que este Ministerio en el momento de realizar la nueva delimitación del ecosistema:

«(...) 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, máxime cuando varios intervinientes advirtieron que existen errores en esa clasificación¹⁷. 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).» (Negrita del Despacho).

¹⁷ Oficio No 3692 del 11 de marzo de 2015, proferido por la CDMB, documento que responde la solicitud de aclaración y especificación de los títulos mineros No 13779 y 089-68 afectados con la delimitación del Páramo de Santurbán en la Resolución 2090 de 2014. Después de una visita in-situ, la CDMB conceptuó que el territorio donde se encuentran los títulos mineros no corresponden con el ecosistema de páramo y solicitó al MADS que modificara el acto administrativo en la zona analizado. Y recomienda aumentar la caracterización de los territorios para evitar dichos errores.

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.

En vista de lo establecido por la Corte Constitucional, hay lugar a afirmar que, este ministerio al expedir una nueva resolución de delimitación deberá:

- Tener en cuenta el área de referencia elaborada por el Instituto Alexander Von Humboldt y los ETESA elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales.
- El Ministerio puede modificar la delimitación que figura en la Resolución 2090 de 2014, siempre que lo justifique de manera científica y técnica.
- Esta modificación, en todo caso, no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Páramo de Santurbán en términos globales.

Según el informe presentado por el Minambiente, para el municipio de Silos específicamente, existen zonas donde la mayor área de páramo corresponde al área de referencia de la Resolución 2090 del 2014, otras zonas donde la mayor área de páramo se observa en la nueva área de referencia del 2019, y zonas donde se traslapan ambas áreas de referencia. No obstante, al observar la delimitación completa del páramo elaborada por el IAVH en el 2019 existe un incremento de área (2.48 %), lo cual se encuentra conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-361, donde se establece que:

«(...) 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».

Por último, resalta el Despacho que es en la fase de concertación donde se presentan y explican las propuestas de delimitación del páramo como insumo para el diálogo y la deliberación con la comunidad, a partir de los cuales se acuerda si el municipio se acoge a una u otra propuesta de delimitación, ya sean las áreas de referencia del 2014 o 2019 o la propuesta realizada por Corponor, u otra alternativa distinta, siempre que se cumpla con la normativa vigente (Ley 1930 de 2018) y las demás decisiones adoptadas por la jurisprudencia.

e) No se avizoran irregularidades en el proceso de participación.

En este sentido se resalta que el seguimiento y la verificación al cumplimiento de las fases previas demuestran que la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado respuesta a cada uno de los requerimientos de este Tribunal. Adicionalmente, con base en las preocupaciones, inquietudes y distintos puntos de diferencia manifestados por las comunidades del páramo a lo largo del desarrollo del proceso participativo para la delimitación del páramo, el Ministerio ha tomado las medidas correctivas y de mejora necesarias que permiten avanzar de manera

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.

más adecuada y decidida en el proceso de construcción conjunta con las comunidades como insumo para la decisión administrativa consistente en la nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín.

En virtud de lo anterior, considera el Despacho que en los aspectos aquí analizados la conducta de la señora Ministra, tendiente al cumplimiento, es palpable también, en las acciones que realiza para superar circunstancias que le impiden llegar a acuerdos, esto es, en el caso del municipio de Silos en donde han surgido compromisos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y también acuerdos con la Corporación Regional de la Frontera Nororiental.

En virtud de lo anterior, no se encuentra mérito para abrir el incidente de desacato propuesto por la comunidad del municipio de Silos.

D. Sobre el incumplimiento de la sentencia T-361 de 2017 proferida por la corte constitucional y otros requerimientos a efectuar.

1. Sea lo primero advertir que el Despacho tuvo conocimiento del comunicado de prensa emitido por la Procuraduría General de la Nación el 11 de enero de 2025 contenido en el siguiente link <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/gobierno-incumpliendo-sentencia-paramo-santurban-informe-procuraduria-defensoria-denuncia-grave-desinteres-consecuencias.aspx>; no obstante cabe aclarar que, si bien se hace referencia a la presentación del vigésimo primer informe de cumplimiento relativo al proceso de delimitación del páramo de Santurbán, correspondiente al período de agosto a diciembre, tal documento no ha sido allegado al expediente; razón por la cual, este Tribunal no tiene conocimiento del «llamado urgente (...) para que se tomen medidas inmediatas y efectivas que aseguren el cumplimiento de las órdenes judiciales».

En virtud de lo anterior, se hace necesario **requerir** a la señora Juliana Hurtado Rassi Defensora Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente Defensoría del Pueblo y al señor Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz Procurador Delegado con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios Procuraduría General de la Nación, para que en un término no mayor a cinco (05) días siguientes a la notificación de la presente providencia aporten el informe

mencionado en el comunicado de prensa, so pena de incurrir en las sanciones pertinentes (Decreto 2591 de 1991).

2. Por otra parte, el Despacho pese a no obrar en el expediente el vigésimo primer informe atrás referido, procederá a estudiar las manifestaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el informe vigésimo y que se halla al índice 600 Samai.

Una vez revisadas las manifestaciones de los representantes del Ministerio Público, considera necesario el Despacho correr traslado de las mismas a la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo a abrir incidente de desacato, para que en un término no mayor a cinco (05) días se pronuncie sobre éstas, puesto que, entre otros aspectos, se advierte que efectivamente existe un serio retraso por parte del Minambiente para cumplir las fechas que la misma entidad ha venido estipulando.

Aunado a lo anterior, llama la atención del Despacho, la advertencia que hacen los representantes del Ministerio Público en el sentido que la cartera ministerial tenía proyectado realizar 31 mesas de trabajo de las cuales solo materializó 6, incumpliendo los compromisos adquiridos con este Tribunal como a las comunidades de los siguientes municipios: Salazar, Arboledas, La Esperanza, Cáchira, Ábrego, Villa Caro, Bucaramanga, Cucutilla, Bochalema, Chinácota, Floridablanca, Mutiscua, Silos y Cécota.

Efectivamente han transcurrido más de 7 años sin que a la fecha se haya emitido el acto administrativo de delimitación del Páramo de Santurbán, lo cual según la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo ha propiciado el incremento de la extracción ilícita de minerales al interior del ecosistema y la informalidad, acentuando el fracturamiento del tejido social de las comunidades de este territorio y afectando por contaminación de metales pesados la cuenca hídrica de la cual se abastece de agua potable el área metropolitana de Bucaramanga.

De igual forma, llama la atención del Despacho lo dicho por los representantes del Ministerio Público en el sentido que en el informe XIX se advierte que en el periodo de diciembre del 2023 a marzo de 2024 el MADS no realizó ningún tipo de actividad o actuación para dar cumplimiento al fallo judicial. **En virtud de lo anterior, al cumplir el requerimiento efectuado en este auto, deberá la señora Ministra**

explicar las razones por las cuales suspendió el proceso de delimitación de este ecosistema estratégico o aclaraciones sobre el incumplimiento del cronograma acordado; para así el Despacho contar con herramientas que lo ayuden a evaluar si se presentan los elementos que configuran un eventual desacato.

3. Finalmente, advierte el Despacho que el informe a rendir por la señora Ministra, deberá estar suscrito **personalmente por ésta** y no por el apoderado judicial de la entidad, pues el trámite incidental y de verificación de cumplimiento es de carácter personal y no institucional; razón por la cual, **se requiere** a la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Susana Muhamad González para que de manera personal allegue las respuestas e informes ante este Tribunal, so pena de incurrir en las sanciones pertinentes (Decreto 2591 de 1991), como consecuencia de un desacato a orden judicial.

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

- Primero.** **Rechazar** por improcedente el recurso de reposición interpuesto por la comunidad del municipio de Vetás (S) contra el auto del del 22 de noviembre de 2024 que decidió no abrir incidente de desacato a la señora ministra Susana Muhamad González, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, en calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Segundo.** **Abrir formalmente incidente de desacato**, en contra de la señora ministra, Susana Muhamad González, ya identificada en numeral anterior, por los incumplimientos señalados en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia:
- Tercero.** **Requerir** a la señora Ministra Susana Muhamad González, para que, dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de este proveído, informe a este trámite, las razones del incumplimiento analizado o en su defecto, cumpla integralmente con las órdenes dadas por este Tribunal.
- Cuarto.** **No abrir el incidente de desacato** formulado por la comunidad del municipio de Silos en contra de la señora ministra Susana Muhamad

González, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, en calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Quinto. Requerir a la señora ministra Susana Muhamad González, con cédula de ciudadanía No. 32.878.098, para que, en su calidad de máxima autoridad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cumpla cada uno de los requerimientos efectuados en la parte motiva de esta providencia. Entre otros, los que se realizan previa apertura formal del incidente de desacato.

Parágrafo. Se itera, que para la respuesta de cada uno de los requerimientos la señora Ministra contará con un término de cinco (05) días contados a partir de la notificación de la presente providencia.

Sexto. Requerir a la señora Juliana Hurtado Rassi Defensora Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente Defensoría del Pueblo y al señor Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz Procurador Delegado con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios Procuraduría General de la Nación, para que en un término no mayor a cinco (05) días siguientes a la notificación de la presente providencia aporten el informe mencionado en el comunicado de prensa referido en la parte motiva de esta providencia, so pena de incurrir en las sanciones pertinentes (Decreto 2591 de 1991).

Séptimo. Correr traslado del informe No. XX presentado por los representantes del Ministerio Público a la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo a abrir incidente de desacato, para que en un término no mayor a cinco (05) días se pronuncie sobre éstas, puesto que, entre otros aspectos, se advierte que efectivamente existe un serio retraso por parte del Minambiente para cumplir las fechas y compromisos que la misma entidad ha venido estipulando.

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

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

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

Décimo. Notificar esta decisión a las direcciones electrónicas que se reseñan en la referencia de esta decisión y a la comunidad incidentante.

Undécimo. En firme esta decisión, y superados los términos otorgados en la parte considerativa de esta providencia, reingrese inmediatamente al Despacho el proceso, para considerar la apertura a incidente de desacato.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La Magistrada,

[Firma electrónica]
LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES
Magistrada Ponente

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