



Bogotá, D.C, 19 de diciembre de 2024
Oficio No. 1270

Doctora
LUISA FERNANDA FLOREZ REYES
Magistrada Tribunal Administrativo de Santander
Calle 35 #11-12 - Palacio de Justicia
Bucaramanga – Santander
Email: sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co

Referencia. Vigésimo Primer Informe del Ministerio Público
de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017

Respetada Magistrada:

Por medio de la presente, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación conforme con lo determinado en la orden sexta de la **Sentencia T-361 de 2017** de la Honorable Corte Constitucional, respetuosamente rendimos el **Vigésimo Primer informe de cumplimiento**, correspondiente al periodo de **agosto a diciembre de 2024**.

Cordialmente,

ERIKA CASTRO BUITRAGO
Defensora Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente
Defensoría del Pueblo

GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ
Procurador Delegado con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero
Energéticos y Agrarios
Procuraduría General de la Nación



VIGÉSIMO PRIMER INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-361 DE 2017

Realizado por:

**Defensoría del Pueblo
Procuraduría General de la Nación**



Laguna Cunta, Vetas (Santander)

Bogotá D.C., diciembre de 2024



VIGÉSIMO PRIMER INFORME DE CUMPLIMIENTO SENTENCIA T-361 DE 2017

1. Introducción

La Honorable Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-361 de 2017, concedió el amparo de los derechos a la participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición, los cuales fueron vulnerados en el procedimiento de expedición de la Resolución 2090 de 2014, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y *“por medio de la cual se delimita el Páramo jurisdicciones –Santurbán - Berlín, y se adoptan otras determinaciones”*, ordenando delimitar nuevamente dicho ecosistema paramuno, de conformidad con un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

En dicho cumplimiento, la providencia en mención resolvió solicitar a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de lo determinado en la sentencia, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos allí protegidos y garantizar la participación de la comunidad en la delimitación, solicitando al Ministerio Público remitir cada cuatro meses un informe conjunto sobre el cumplimiento.

Así las cosas y dadas las circunstancias del proceso actual, el Ministerio Público se dispone a rendir el Vigésimo Primer Informe de Cumplimiento correspondiente al periodo de agosto a diciembre del 2024.

Es importante informar al Tribunal y a su Despacho que nuevamente este Ministerio Público no recibió el informe de evaluación del periodo por parte del MADS.

2. Análisis del Cumplimiento de la Sentencia T-361

En observancia de la solicitud realizada por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación realizarán un análisis del cumplimiento de la orden Quinta, así como de las reglas fijadas en esta providencia en las supra 19,2 y 19,3 correspondientes al periodo mayo-agosto de 2024.

2.1. Orden Quinta

El Ministerio Público evidencia que a la fecha **no se ha emitido ningún acto administrativo de delimitación del páramo de Santurbán**, a pesar de que la Corte Constitucional otorgó “el término de un (1) año” para ello y **han transcurrido 7 años desde su notificación, lo cual ha propiciado el incremento de la extracción ilícita de minerales al interior del ecosistema y el aumento de la informalidad, lo que ha acentuado el fracturamiento del tejido social de las comunidades de este territorio.**



Es importante declarar al Honorable Tribunal de Santander que el **MADS nuevamente omitió enviar el informe de cumplimiento 21 del período** correspondiente de agosto a diciembre del 2024. Por su parte, el Ministerio Público al consultar el expediente del proceso en el aplicativo judicial SAMAI, encontró que el apoderado de la cartera ministerial solo ha remitido hasta la fecha el informe 20, correspondiente al periodo comprendido entre los meses de mayo a agosto de 2024.

Esta situación representa un significativo atraso del MADS que afecta la revisión oportuna por parte del Ministerio Público para remitir los informes de cumplimiento ordenados por la Corte Constitucional, así como, una **grave vulneración al acceso oportuno de la información de todos los actores involucrados** en el proceso de delimitación.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta el estado de cada una de las órdenes al 19 de diciembre de 2024.

2.2. Supra 19,2 - FASES

La *ratio decidendi* del fallo judicial argumenta que la nueva resolución de delimitación deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en las supra 19,2 entre ellas:

2.2.1. Fase 1 - Participación

Teniendo en cuenta que no se obtuvo el informe por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) se procede hacer un análisis del cumplimiento de lo establecido por la providencia judicial.

Preocupa al Ministerio Público que se siguen presentando problemas en la difusión de las convocatorias, debido a que no se cumple plenamente con una “*convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad*”, la cual, se tiene que hacer por diferentes medios de comunicación que garanticen el conocimiento de la población sobre el comienzo de ese procedimiento.

Ahora bien, es importante destacar que se tiene acceso a dichas convocatorias a través del minisitio Santurbán Avanza, no obstante, se requiere hacer uso de medios diferentes a la página Web, particularmente teniendo en cuenta las dificultades de acceso a la web que tienen algunas comunidades paramunas.

2.2.2. Fase 2 - Publicación de Información

La página web es uno de los medios a través del cual los actores interesados, entes de control y entidades involucradas, se pueden informar del estado de avances y acciones del proceso participativo para la delimitación del páramo, jurisdicciones Santurbán Berlín, en tal sentido, se efectuó una revisión de este, en donde el Ministerio Público celebra que el MADS ha corregido su labor de mantener actualizado este medio de información.



2.2.3. Fase 3 - Estadio de Consulta

Durante el periodo de análisis de este informe, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) dejó claro que la fase de consulta e iniciativa había sido agotada, por lo cual no se adelantaron reuniones en los Departamento de Santander y Norte de Santander.

Sin embargo, es preciso señalar que, en varias reuniones de la fase de concertación, se trabajaron temas del estado de consulta e iniciativa, dado que es una fase transversal al proceso. El MADS debe garantizar el acceso a la información como parte de la participación activa de las comunidades, así mismo, se debe dejar claro que las nuevas propuestas que realicen las comunidades durante la ejecución de la fase de concertación, también deben ser valoradas y en lo posible analizadas para el cumplimiento integral del proceso de delimitación del páramo de Santurbán – Berlín.

2.2.4. Fase 4 - Concertación

En primera medida, el Ministerio Público debe **alertar al Honorable Tribunal**, que el MADS **ha incumplido el cronograma** compartido públicamente, teniendo en cuenta que a la fecha de corte de este informe, la cartera ministerial tenía proyectado realizar **treinta (30) mesas de trabajo**, de las cuales **solo materializó una (1)**, **correspondiente al municipio de Suratá**, lo cual **representa un mínimo avance de solo 3.33% de lo proyectado**, incumpliendo tanto al Honorable Tribunal, como a las comunidades de los siguientes municipios: Abrego, Lourdes, Villa Caro, Cucutilla, Bochalema, Chinácota, Floridablanca, Mutiscua, Silos, Cácuta, Pamplona, Pamplonilla, Girón, Chitagá, Labateca, Toledo, El Zulia, Los Patios, Puerto Santander, San Cayetano, Cúcutá, Santiago y Villa del Rosario.

2.2.4.1. Departamento de Santander

Municipio de Suratá

Mesa de trabajo 21 y 22 de septiembre de 2024

Los días 21 y 22 de septiembre de 2024, en las instalaciones del Coliseo del Corregimiento de Cachirí, municipio de Suratá, la Defensoría del Pueblo participó y acompañó la mesa de trabajo y deliberación convocada por el MADS. Dicho espacio tuvo como finalidad alcanzar consensos razonados sobre aspectos esenciales en el proceso de delimitación participativa del páramo jurisdicciones-Santurbán-Berlín, abordando temas como la delimitación del área de páramo, el sistema de fiscalización, el modelo de financiación y la instancia de coordinación.

Durante el desarrollo de la jornada se evidenció una participación limitada de la comunidad, atribuida a la situación generada por el denominado “paro paramero”. Según el registro, asistieron 42 personas, quienes manifestaron su preocupación por la baja representación, particularmente de los propietarios de predios, considerados actores clave en la discusión. Según datos oficiales del MADS, el área objeto de delimitación



comprende 322 predios, de los cuales únicamente 30 estuvieron representados durante la mesa de trabajo.

En relación con la delimitación del área de páramo, las partes acordaron una línea mixta, compuesta por una combinación de la delimitación establecida en la Resolución 2090 de 2014 y la propuesta presentada por el MADS en 2019, privilegiando los límites más altos del páramo.

Respecto al modelo de financiación, considerado un punto crítico por la Defensoría del Pueblo, se lograron consensos preliminares en torno a mecanismos como el pago por servicios ambientales, exenciones tributarias, incentivos económicos para prácticas agropecuarias sostenibles y la creación de un fondo de protección del páramo. Además, se propuso la implementación de un impuesto al consumo de agua en el área metropolitana de Bucaramanga, respaldado por un documento CONPES que facilite su desarrollo. Sin embargo, persisten inquietudes entre los participantes sobre la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para materializar estos acuerdos.

En cuanto a la instancia de coordinación, se definieron actores, roles, criterios operativos, periodicidad de reuniones y lineamientos presupuestales. No obstante, la comunidad expresó preocupaciones sobre la viabilidad de esta instancia, especialmente ante la ausencia de recursos garantizados, reiterando la importancia de establecer criterios claros y equitativos para la asignación de dichos recursos.

Por otro lado, durante la concertación sobre el componente de fiscalización, la comunidad manifestó disposición para avanzar, pero condicionó su aprobación a una socialización amplia de los acuerdos en cada uno de los puntos tratados con anterioridad.

Al finalizar la reunión, se acordó que el modelo de financiación se consideraría aprobado de forma preliminar, quedando sujeto a la definición de garantías presupuestarias claras, asimismo, se programó una nueva reunión para el 23 de noviembre de 2024, con el propósito de culminar la fase de concertación y formalizar los acuerdos alcanzados.

En conclusión, el desarrollo de esta mesa de trabajo permitió identificar diversos desafíos en el proceso de delimitación participativa, tales como la limitada participación comunitaria, la falta de claridad sobre el origen de los recursos y las dudas respecto a la operatividad de los mecanismos de control y seguimiento establecidos en la sentencia.

Estas problemáticas reflejan la necesidad de un mayor compromiso por parte de las autoridades competentes para garantizar la efectividad y legitimidad de los acuerdos concertados con la comunidad, asegurando así la protección del páramo y los derechos de las comunidades afectadas.

Recomendaciones

- Diseñar mecanismos para asegurar la participación representativa de todos los actores clave, especialmente propietarios de predios y comunidades campesinas que habitan el área de influencia del páramo.
- Identificar y asegurar fuentes claras y sostenibles de recursos económicos antes de la formalización de los acuerdos, incluyendo compromisos específicos de las autoridades nacionales y regionales competentes.
- Establecer un sistema de seguimiento periódico que permita verificar el cumplimiento de los compromisos económicos asumidos por las partes.
- Socialización amplia de los acuerdos, garantizando que todos los participantes, incluso aquellos que no asistieron a reuniones previas, tengan acceso a la información completa sobre los acuerdos alcanzados.



Mesa de trabajo 23 de noviembre de 2024

El pasado 23 de noviembre del año en curso, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, junto con funcionarios de la Defensoría Regional Santander, participaron en la última mesa de trabajo y deliberación en el marco de la fase de concertación del páramo de Santurbán-Berlín del municipio de Suratá.

Al inicio de la jornada, la Defensoría del Pueblo constató una baja asistencia de la comunidad en el espacio de trabajo. Ante esta situación, se consultó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) sobre los motivos de dicha circunstancia. El MADS informó que los vehículos dispuestos para el transporte de las comunidades de las veredas más alejadas del corregimiento de Cachirí no lograron recoger a los líderes y lideresas debido a deslizamientos de tierra provocados por fuertes lluvias, lo que imposibilitó su desplazamiento.

En atención al malestar manifestado por la comunidad respecto a la limitada asistencia y participación en la jornada de concertación, la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Personería Municipal de Suratá, verificó la metodología de convocatoria utilizada por el MADS. Se constató que la convocatoria había sido realizada conforme a los parámetros establecidos en la sentencia T-361 de 2017 y de acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Ministerio Público en sus informes.

No obstante, frente a las reiteradas manifestaciones de la comunidad sobre la presunta falta de garantías de participación, la Defensoría del Pueblo intervino aclarando que la convocatoria cumplió con los requisitos dispuestos por la mencionada sentencia y que la imposibilidad de traslado de las comunidades por causa de los deslizamientos constituía un caso de fuerza mayor, ajeno a la responsabilidad del MADS. A pesar de ello, la Defensoría manifestó su disposición de apoyar a la comunidad en caso de que decidiera suspender la reunión de manera autónoma, ante la percepción de falta de garantías.

En consecuencia, la comunidad optó por realizar una reunión autónoma para deliberar sobre la continuidad de la jornada de concertación. Tras un extenso debate, los líderes y lideresas presentes en el municipio de Suratá decidieron no continuar con la concertación respecto al ineludible de fiscalización, único tema pendiente de acuerdo.

Por su parte, el MADS resolvió acoger las propuestas formuladas por la comunidad en relación con el sistema de fiscalización previo a la reunión autónoma y dio por finalizada la fase de concertación en Suratá. En el acta correspondiente, se dejó constancia de que no se logró acuerdo en relación con este aspecto.

Es importante señalar que la comunidad presente en el corregimiento de Cachirí planteó diversas inquietudes y propuestas antes de concluir el espacio de diálogo participativo. Entre las propuestas, destaca la solicitud dirigida a las autoridades que asumieron compromisos durante el proceso de delimitación, para que presenten un informe detallado sobre el estado de cumplimiento de dichos compromisos, acompañado de un cronograma de actividades que garantice su ejecución.

Finalmente, respecto a las inquietudes planteadas, esta Institución considera de especial relevancia la preocupación de la comunidad sobre el tratamiento que el MADS dará al acto administrativo resultante de la concertación, particularmente en escenarios donde las concertaciones realizadas con distintas entidades territoriales presenten contradicciones.



Ante este panorama, la comunidad cuestiona cómo se garantizará el respeto a los acuerdos alcanzados en territorio y de qué manera se protegerá, de manera efectiva y material, el derecho a la participación.

En conclusión, la jornada de concertación llevada a cabo en el municipio de Suratá evidenció tanto los esfuerzos institucionales por garantizar espacios de participación comunitaria como los desafíos derivados de factores externos que afectaron la asistencia y el desarrollo de las deliberaciones. Si bien la convocatoria realizada por el MADS cumplió con los lineamientos establecidos en la sentencia T-361 de 2017 y las recomendaciones del Ministerio Público, las condiciones climáticas adversas limitaron el acceso de las comunidades más alejadas, generando inconformidad y cuestionamientos sobre las garantías de participación.

La decisión de la comunidad de no continuar con la concertación respecto al tema de fiscalización, aunada a las inquietudes sobre el manejo del acto administrativo final, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de comunicación, transporte y seguimiento durante estos procesos. Asimismo, resulta prioritario atender las propuestas formuladas por la comunidad, especialmente la solicitud de un informe detallado sobre los compromisos asumidos y su estado de cumplimiento.

Este caso subraya la importancia de garantizar que el derecho a la participación se materialice de manera efectiva y se respeten los acuerdos alcanzados con las comunidades, incluso en contextos donde se presentan tensiones o contradicciones entre diferentes niveles territoriales. La labor de la Defensoría del Pueblo en este proceso refleja el compromiso institucional por acompañar y salvaguardar los derechos colectivos y ambientales, promoviendo la transparencia y la inclusión en la toma de decisiones que afectan a los territorios y sus comunidades.

Recomendaciones

- Garantizar que las comunidades más alejadas puedan participar en las jornadas, previendo contingencias climáticas u otros factores externos. Esto puede incluir la disposición de rutas alternas, la programación de jornadas en fechas menos propensas a eventos climáticos adversos o la implementación de estrategias virtuales de participación.
- Las autoridades que hayan adquirido compromisos durante el proceso de delimitación deben presentar informes periódicos y públicos sobre el estado de cumplimiento de dichos compromisos, incluyendo cronogramas claros de actividades pendientes.
- Establecer un protocolo para la valoración y armonización de las concertaciones realizadas con diferentes entidades territoriales, especialmente en casos de contradicción, con el fin de garantizar el respeto a lo acordado con las comunidades y evitar conflictos futuros.



3. Auto de 12 de agosto de 2024

Reunión Municipio de Tona

En cumplimiento de lo ordenado por el Auto del 12 de agosto de 2024, emitido por el Tribunal Administrativo de Santander, el día 10 de septiembre de 2024 se llevó a cabo una reunión presencial en el municipio de Tona. El propósito de esta reunión fue definir alternativas para dar continuidad al proceso de delimitación participativa del páramo de Santurbán en esta entidad territorial.

Durante la reunión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) presentó un informe sobre el estado del proceso en este municipio y se escucharon las inquietudes expresadas por la comunidad, las cuales se centraron principalmente en los siguientes aspectos:

1. La actualización de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA).
2. Los lineamientos para la reconversión y sustitución de actividades productivas.
3. La metodología propuesta para restablecer los lazos de confianza entre las autoridades y la comunidad de Tona.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo intervino tras analizar las inquietudes planteadas y señaló que “al parecer existe una percepción equivocada respecto a los ETESA y la necesidad de que estos estén actualizados”. Por lo tanto, recomendó realizar jornadas pedagógicas orientadas a garantizar el derecho a la información de la comunidad. Dichas jornadas deberán explicar de manera clara los alcances e implicaciones de encontrarse dentro o fuera del área delimitada como páramo.

Adicionalmente, respecto al restablecimiento de la confianza entre la comunidad y las autoridades, la Defensoría del Pueblo propuso que la Alcaldía de Tona y el MADS diseñen y ejecuten una estrategia de comunicación. Esta estrategia deberá garantizar que la comunidad esté plenamente informada sobre el contenido y el alcance del proceso participativo de delimitación, permitiendo además identificar temas clave que generen dudas o preocupaciones y abordar, con la debida precisión, los asuntos más sensibles para la población.

Finalmente, durante la reunión se definió un cronograma de actividades que comprende hasta el 10 de diciembre de 2024. Sin embargo, es importante señalar que, a la fecha de este informe, la Defensoría del Pueblo no ha sido convocada a ningún espacio de trabajo relacionado con la reanudación del proceso participativo en este municipio. Por lo anterior, resulta necesario instar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a retomar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, con el fin de garantizar la participación efectiva de la comunidad y el adecuado desarrollo del proceso de delimitación participativa en el municipio de Tona.

Recomendaciones

- Realizar jornadas pedagógicas dirigidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en conjunto con la CDMB. Estas jornadas deben aclarar los alcances de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA) y explicar de manera precisa las implicaciones de estar dentro o fuera del área delimitada como páramo.



- Identificar las preocupaciones específicas de la comunidad a través de mecanismos participativos, como encuestas, mesas de trabajo y foros abiertos.
- Generar espacios de diálogo permanente para escuchar y atender de manera oportuna las inquietudes, garantizando la transparencia y la construcción conjunta de soluciones.

4. Auto apertura incidente de desacato del 22 de noviembre de 2024

En cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander en la Sentencia T-361 de 2017, el Ministerio Público manifiesta su profunda preocupación por la respuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en atención al Auto de apertura del incidente de desacato del 22 de noviembre de 2024.

En dicha comunicación, el MADS propone un nuevo cronograma que extiende, por un año adicional, el plazo para la emisión del acto administrativo de delimitación del complejo de páramo jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

El Ministerio Público considera que esta actuación constituye una conducta incompatible con el deber de acatamiento diligente y oportuno de las órdenes judiciales proferidas por este alto Tribunal. Tal proceder no solo resulta injustificable frente a los mandatos de la Sentencia T-361 de 2017, sino que también evidencia una falta de compromiso con la protección efectiva de los derechos fundamentales de las comunidades paramunas, quienes han soportado un proceso de delimitación que se prolonga desde el año 2010, sin que a la fecha se brinde una solución definitiva.

Este incumplimiento prolongado genera una situación de grave incertidumbre jurídica, la cual ha facilitado el crecimiento de actividades de extracción ilícita de minerales y, como consecuencia, ha derivado en una alarmante contaminación de las fuentes hídricas.

Cabe destacar que el reciente *Informe Nacional: Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia*, publicado por la Procuraduría General de la Nación el 12 de diciembre de 2024, evidencia que las concentraciones de mercurio en estas fuentes hídricas superan en hasta 40 veces los estándares internacionales permitidos, situación que refleja el impacto ambiental y social de la omisión del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la mencionada sentencia.

En este contexto, el Ministerio Público reitera la exigencia del cumplimiento inmediato de y efectivo de las disposiciones de la Sentencia T-361 de 2017, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de las comunidades afectadas, la preservación del ecosistema estratégico del páramo y el respeto por las decisiones judiciales que buscan garantizar el equilibrio entre el desarrollo ambiental y social en el país.

5. Otras Actuaciones

Plantón de Miembros del Páramo de Santurbán en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El pasado 16 de octubre de 2024, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente tuvo conocimiento de un plantón organizado por comunidades parameras



de los departamentos de Santander, Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Risaralda y Chocó. Dicho plantón se llevó a cabo en la sede nacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como manifestación de inconformidad frente a la expedición del Decreto 044 de 2024, “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Ante esta situación, funcionarios de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente se desplazaron al lugar con el fin de acompañar a las comunidades y garantizar el ejercicio de su derecho fundamental a la protesta pacífica.

Una vez en el lugar, se llevaron a cabo actividades de mediación y acercamiento entre los líderes y lideresas de las comunidades y representantes del MADS. Como resultado de estas gestiones, se logró concretar una reunión entre las comunidades manifestantes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Minas y Energía.

Durante el diálogo, se propuso establecer una mesa de trabajo para abordar las inquietudes de las comunidades en relación con el Decreto 044 de 2024. Sin embargo, ante la solicitud de las comunidades de que dicha mesa contara con la presencia de una autoridad con poder de decisión, se planteó la necesidad de que asistiera la Viceministra de Ambiente.

Pese a los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para facilitar dicho espacio de concertación, la mesa de trabajo no pudo concretarse debido a la negativa de la Viceministra de Ambiente de reunirse con los líderes y lideresas. Ante esta situación, la Defensoría continuó su acompañamiento a las comunidades, garantizando su derecho a la protesta pacífica y asistiendo posteriormente en el recorrido hacia la Plaza de Bolívar, donde las comunidades radicaron una solicitud formal de derogación del Decreto 044 de 2024.

En conclusión, esta Institución de Derechos Humanos considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible perdió una valiosa oportunidad de diálogo con las comunidades parameras, lo que pudo haber contribuido a prevenir la radicalización de las protestas que culminaron en el paro paramero realizado entre los días 21 y 26 de octubre de 2024.

Recomendaciones:

- Establecer protocolos claros y efectivos para la atención inmediata a comunidades afectadas por decisiones ambientales, asegurando la presencia de funcionarios con poder de decisión en los espacios de concertación.
- Asegurar que los espacios de diálogo y consulta cuenten con una representación amplia y diversa de las comunidades involucradas, incluyendo líderes, lideresas, y sectores poblacionales específicos como mujeres, jóvenes y adultos mayores.
- Promover procesos participativos previos a la expedición de normativas como el Decreto 044 de 2024, asegurando la publicación y socialización de borradores de políticas para comentarios y observaciones por parte de las comunidades y otros actores interesados.



Paro Campesino y Minero de los habitantes del páramo

Durante los días 21 al 26 de octubre del presente año, las comunidades parameras del país realizaron un paro nacional como mecanismo de protesta social. En el marco de esta movilización, la Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación desempeñaron un rol activo en el acompañamiento y garantía del derecho a la protesta pacífica, facilitando el tránsito de ambulancias, alimentos y otros elementos esenciales a través de corredores humanitarios.

Como resultado de estas gestiones, se lograron suscribir acuerdos en algunas regiones del país. Durante las jornadas de protesta, se llevaron a cabo acciones de mediación en los puntos de bloqueo, con el objetivo de garantizar el desarrollo de los corredores humanitarios y facilitar el diálogo entre manifestantes y otros actores involucrados.

Asimismo, se impulsaron procesos de mediación para resolver tensiones entre los manifestantes y otros sectores, logrando la apertura de corredores humanitarios tras varias horas de bloqueo. Estas intervenciones culminaron con la instalación de mesas de diálogo al cierre de la jornada en algunos puntos de movilización.

Adicionalmente, se gestionaron espacios de interlocución directa entre los líderes de los puntos de bloqueo y las mesas de diálogo establecidas, fortaleciendo la transparencia y la participación a través del acompañamiento en las transmisiones de las deliberaciones.

Proyecto de resolución de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables - RNR de carácter temporal en el macizo de Santurbán

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios y la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente realizaron un espacio de participación el viernes 13 de diciembre de 2024 con algunos de los líderes de los municipios de Suratá, Vetas, California, Matanza y Charta quienes manifestaron su preocupación por cuanto no han tenido el tiempo suficiente ni al acceso oportuno a la información para presentar los comentarios al proyecto de Resolución “Por la cual se declara una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el costado occidental del macizo de Santurbán en jurisdicción de los municipios de Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga del departamento de Santander y se toman otras determinaciones”.

Por lo cual, estas entidades defensoras de derechos humanos solicitaron prorrogar el término que dispuso para recibir comentarios y observaciones al proyecto de resolución, por cuanto se considera que se trata de un acto administrativo de alta complejidad, que va a incidir y modificar sustancialmente las condiciones de vida y las actividades económicas de esta comunidad, por lo cual, se hace necesario un proceso más amplio y deliberativo, procurando en lo posible el mayor consenso razonado con las comunidades afectadas.

Lo anterior, permitiría garantizar el derecho a la participación ciudadana, el cual es el mismo que se busca proteger mediante lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14 Decreto 1081 de 2015. Al respecto del alcance de la participación ciudadana, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.



Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores. Así, el derecho de participación ciudadana emana del mandato democrático y participativo que, como principio fundamental del Estado, consagra la Constitución.¹

En el mismo sentido, el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” conocido como Acuerdo de Escazú aprobado mediante la Ley 2273 de 2022 consagra como principio fundamental el derecho de las personas a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales, tal como lo establece su artículo 7. El artículo impone a los Estados la obligación de:

Establecer espacios y mecanismos de participación pública para la toma de decisiones sobre proyectos, actividades o políticas públicas que tengan impactos ambientales o riesgos a la salud humana.

Esta participación será garantizada desde el inicio de los proyectos o actividades de tal modo que las y los ciudadanos puedan influir en las diferentes etapas del proceso de decisión.

Para una participación efectiva, las y los ciudadanos recibirán información acerca de los lugares en donde se ejecutará el proyecto o política, los impactos ambientales, las medidas para tratar dichos impactos, las entidades públicas que estarán involucradas, el tipo de tecnología que se utilizará, e información detallada sobre los mecanismos de participación para el proceso de toma de decisiones.²

En este contexto, resulta imperativo para el Ministerio Público que las entidades involucradas en la adopción de decisiones ambientales garanticen la inclusión efectiva de los saberes locales y el conocimiento de las comunidades afectadas.

Para ello, es necesario identificar de manera precisa a las comunidades potencialmente impactadas con el fin de que puedan participar activamente en el proceso y aportar sus perspectivas.

Asimismo, el Acuerdo de Escazú prevé la figura de la participación incidente aplicable a aquellas decisiones en curso que puedan generar impactos significativos en el ambiente. Este mecanismo resulta particularmente relevante cuando, como lo manifiesta la comunidad, las decisiones se toman sin que previamente se haya entregado información suficiente, habilitado espacios deliberativos y de consulta con las comunidades afectadas.

La participación incidente permite subsanar estas omisiones, asegurando que las personas puedan involucrarse activamente, incluso en etapas avanzadas del proceso, y que sus aportes sean considerados antes de la adopción de medidas definitivas.

Es fundamental enfatizar que la participación pública en asuntos ambientales debe ser previa a la expedición de normas o decisiones que puedan generar impactos en el medio ambiente y las comunidades.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1338 de 2000. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

² Acuerdo de Escazú, Cámara de Representantes, Congreso de la República, obtenido de

<https://www.camara.gov.co/acuerdo->

[deescazu#:~:text=El%20art%C3%ADculo%207%20del%20acuerdo,riesgos%20a%20la%20salud%20humana](https://www.camara.gov.co/acuerdo-de-escazu#:~:text=El%20art%C3%ADculo%207%20del%20acuerdo,riesgos%20a%20la%20salud%20humana)



Asimismo, el acceso a la información ambiental constituye un requisito indispensable para el ejercicio efectivo del derecho a la participación. Sin un conocimiento claro, oportuno y suficiente del contenido y alcance de las decisiones, las comunidades no pueden ejercer de manera adecuada este derecho.

En el caso concreto del acto administrativo objeto de análisis, no obstante, las gestiones desarrolladas por el MADS, el Ministerio Público ha recibido múltiples inconformidades de comunidades potencialmente afectadas, quienes han señalado la falta de socialización adecuada del contenido de la resolución en comento.

Estas comunidades, muchas de ellas carentes de conocimientos técnicos y jurídicos, no han tenido la posibilidad de presentar comentarios fundamentados que reflejen sus intereses y preocupaciones.

Por lo anterior, el Ministerio Público recomendó la implementación de mecanismos participativos similares a los dispuestos en la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, los cuales incluyen procedimientos públicos, abiertos y con enfoque diferencial.

Esta sentencia resalta la importancia de garantizar la participación genuina y deliberativa de sectores históricamente excluidos, promoviendo la construcción colectiva de decisiones respetuosas de los derechos fundamentales.

En consecuencia, solicitamos al MADS las siguientes medidas para garantizar el carácter efectivo e inclusivo de la participación ciudadana:

1. La prórroga del término establecido para la presentación de comentarios al acto administrativo en cuestión, por un período razonable que permita una participación efectiva.
2. La implementación de mecanismos adicionales de socialización, tales como reuniones informativas, talleres o audiencias públicas, especialmente dirigidos a las comunidades rurales y mineras de ancestralidad.
3. La publicación del contenido completo del acto administrativo en medios accesibles y comprensibles para toda la población.

Apertura de indagación previa disciplinaria

La Procuraduría General de la Nación abrió indagación previa contra funcionarios por determinar del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por el presunto incumplimiento de compromisos asumidos por esa cartera en su tarea de delimitar el páramo de Santurbán, tal como lo ordenó la Corte Constitucional en su sentencia T-361 de 2017.

La indagación fue iniciada por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Cumplimiento de Sentencias de Tutela de la Corte Constitucional, a partir de un informe preventivo con fines disciplinarios elaborado por el órgano de control y la Defensoría del Pueblo.

Entre los hallazgos referenciados en el informe, que podrían constituir faltas disciplinarias, se encuentran el de no emitir el acto administrativo para la delimitación del páramo en las jurisdicciones Santurbán – Berlín, así como no publicar los cronogramas de actividades de acuerdo con lo ordenado por la sentencia.



Igualmente, el informe señala la falta de actualización del micrositio ‘Santurbán Avanza’, medio de difusión para las comunidades interesadas en la delimitación, y no se han generado espacios de confianza con las comunidades para llegar a acuerdos.

Con la apertura de la indagación, la Procuraduría busca identificar e individualizar a los posibles autores de los hechos, determinar la ocurrencia de la conducta y determinar si constituye falta disciplinaria.

6. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

- El **Ministerio Público concluye y alerta** que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha incurrido en un **evidente incumplimiento del cronograma** compartido públicamente para avanzar en la delimitación del páramo jurisdicciones-Santurbán-Berlín, a pesar que fue esta misma cartera ministerial fue quien propuso y presentó el cronograma por tercera vez, ante el evidente incumplimiento en el que abrían incurrido conforme a la orden quinta de la Sentencia T-361 de 2017 que solo otorgaba un año para la emisión del acto administrativo de delimitación y en el que ya **han transcurrido 7 años desde la emisión del fallo judicial**.

De las **30 mesas de trabajo previstas para el presente periodo en el cronograma, solo se realizó una**, en el municipio de Suratá, lo cual equivale a un avance del 3.33% respecto a lo programado. **Este bajo nivel de cumplimiento no solo vulnera los derechos de las comunidades**, sino que también constituye un **incumplimiento de los compromisos adquiridos** ante este Honorable Tribunal, **generando afectaciones directas a la confianza pública** en las instituciones del Estado, **perpetuando una situación de incertidumbre jurídica en esta región del país facilitado el aumento de actividades de extracción ilícita de minerales**, con graves consecuencias ambientales, como consta en el *Informe Nacional: Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia*, publicado por la Procuraduría General de la Nación el 12 de diciembre de 2024, que evidencia que las concentraciones de mercurio en las fuentes hídricas de esta región superan en hasta 40 veces los estándares internacionales permitidos, reflejando el impacto ambiental y social de la omisión de las obligaciones emanadas de la Sentencia T-361 de 2017.

- **Como resultado de dicha desconfianza e incertidumbre, las comunidades habitantes del páramo realizaron manifestaciones de gran magnitud**, como el plantón organizado por las comunidades del páramo frente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el paro que, durante casi una semana, interrumpió diversas vías nacionales, reflejando el profundo malestar social derivado de la falta de avances concretos en el proceso e incumplimiento de los acuerdos y compromisos de esta cartera ministerial, situación que fue expuesta y denunciada públicamente por las comunidades del páramo, quienes han expresado su descontento en diferentes oportunidades y medios, ante el Honorable Tribunal Administrativo de Santander.



- El Ministerio Público recomienda respetuosamente al Honorable Tribunal que, en ejercicio de su facultad de vigilancia y control del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, requiera al MADS la **presentación de un informe detallado y actualizado que explique las razones del incumplimiento del cronograma establecido**. Asimismo, se solicita respetuosamente que el Tribunal **imponga plazos perentorios y medidas de seguimiento estrictas** para garantizar el cumplimiento oportuno y eficaz de las actividades pendientes, garantizando el cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional que estipuló únicamente de un año para el cumplimiento de lo ordenado y ya han transcurrido 7 años.
- Adicionalmente, se sugiere respetuosamente al Honorable Tribunal **evaluar la adopción de medidas sancionatorias por la eventual existencia de desacato**, si a ello hubiere lugar, así como la adopción de mecanismos alternativos que permitan garantizar los derechos fundamentales de las comunidades afectadas y la protección integral del páramo como ecosistema estratégico para el equilibrio ambiental y social de la región.
- El Ministerio Público manifiesta su **profunda preocupación** por la respuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en atención al Auto de apertura del incidente de desacato del 22 de noviembre de 2024, en la que **propone un nuevo cronograma que extiende, por un año adicional, el plazo para la emisión del acto administrativo** de delimitación del complejo de páramo jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Estas entidades defensoras de los derechos humanos consideramos que esta actuación constituye una **conducta incompatible con el deber de acatamiento diligente y oportuno de las órdenes judiciales** proferidas por este alto Tribunal. Tal proceder no solo **resulta injustificable** frente a los mandatos de la Sentencia T-361 de 2017, sino que también **evidencia una falta de compromiso con la protección efectiva de la protección de este ecosistema estratégico y de los derechos fundamentales de las comunidades paramunas**, quienes han soportado un proceso de delimitación que se prolonga desde el año 2010, sin que a la fecha se brinde una solución definitiva.

- El Ministerio Público hacen un llamado respetuoso al Honorable Tribunal de Santander para que **no se otorguen al MADS más extensiones al término de cumplimiento** concedido para la delimitación del páramo de Santurbán y recomienda respetuosamente que, ante el incumplimiento reiterado de los cronogramas presentados por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), **ordene al MADS** la culminación del proceso de delimitación del complejo de páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, sujeto a un seguimiento riguroso por parte del Tribunal y evalúe la **imposición de medidas judiciales contundentes** para garantizar su cumplimiento.
- El Ministerio Público considera que el proyecto de resolución para declarar una *“Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el macizo de Santurbán”* presenta deficiencias en la garantía del derecho a la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con la socialización,



consulta y concertación con las comunidades potencialmente afectadas. Pese a tratarse de un acto administrativo de alta complejidad y de gran impacto social, económico y ambiental, las comunidades no han contado con información suficiente ni con los espacios deliberativos necesarios para presentar sus observaciones y comentarios de manera adecuada.

- Asimismo, este escenario refleja una ausencia de priorización por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en el cumplimiento de las disposiciones de la Sentencia T-361 de 2017, cuyo objetivo es garantizar la protección integral del ecosistema estratégico del páramo y los derechos fundamentales de las comunidades que dependen de él.
- En este contexto, resulta imperativo que cualquier iniciativa para implementar nuevos instrumentos de protección ambiental se lleve a cabo con pleno respeto de los derechos fundamentales y con una participación ciudadana efectiva, garantizando la inclusión de los saberes locales y el acceso a información clara y suficiente, dando como prioridad terminar primero el proceso de delimitación del páramo de Santurbán que viene surtiéndose desde el año 2010.
- Por tal motivo, el Ministerio Público recomienda la priorización del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 antes de avanzar en la implementación de nuevos instrumentos de protección, se insta al MADS a priorizar la ejecución de las disposiciones de la mencionada sentencia, garantizando así la delimitación efectiva del páramo jurisdicciones-Santurbán-Berlín y la protección del ecosistema estratégico y de las comunidades que dependen de él.
- A su vez, recomienda el **fortalecimiento de los mecanismos de participación** en el proyecto de resolución para declarar una “*Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el macizo de Santurbán*”, dentro de lo cual, se hace necesario la **implementación de mecanismos efectivos de socialización, consulta y concertación**, como audiencias públicas, talleres comunitarios y reuniones informativas, especialmente en territorios rurales y con enfoque diferencial para poblaciones vulnerables, garantizar la publicación completa y accesible del contenido del proyecto de resolución, en medios adecuados y comprensibles para la población afectada, asegurando su derecho al acceso oportuno a la información y solicitar al MADS la implementación de procedimientos participativos similares a los ordenados en la Sentencia T-361 de 2017, promoviendo la construcción colectiva de decisiones que respeten los derechos fundamentales y reflejen las necesidades y perspectivas de las comunidades afectadas.
- Preocupa al Ministerio Público el uso inadecuado de la imagen institucional de Santurbán Avanza y el correo institucional de santurbanavanza@minambiente.gov.co el cual fue creado como medio de comunicación dentro del proceso del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 del páramo de Santurbán y actualmente, el MADS lo está utilizando para emitir comunicaciones referentes a las mesas mineras y al proyecto de resolución de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables - RNR de carácter temporal en el macizo de Santurbán, el cual es un nuevo instrumento de



ordenamiento ambiental, lo cual genera confusión y malestar a algunos miembros del territorio afectado, así como a los alcaldes de los municipios de Vetás, California, Matanza, Suratá y Charta, que son los entes territoriales mas afectados con esta nueva figura de protección.

- La Procuraduría General de la Nación dio **apertura de la indagación previa disciplinaria** ante las deficiencias en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con la delimitación del páramo de Santurbán, conforme a lo ordenado por la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, la indagación busca determinar la ocurrencia de las conductas, individualizar a los posibles responsables y establecer si las mismas constituyen faltas disciplinarias, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad en la gestión pública.
- El **MADS nuevamente omitió enviar el informe de cumplimiento 21 del período en mención** y a la fecha solo han reportado el informe 20, lo cual, representa un significativo atraso del MADS que afecta la revisión oportuna por parte del Ministerio Público para remitir los informes de cumplimiento ordenados por la Corte Constitucional, así como, una **grave vulneración al acceso oportuno de la información de todos los actores involucrados** en el proceso de delimitación.
- Se sugiere al honorable Tribunal Administrativo de Santander **ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ponga al día en la entrega de informes de cumplimiento y entregue oportunamente los informes de cumplimiento** cuatrimestral a fin de que el Ministerio Público logre evaluarlos de cara a la entrega del informe a dicho órgano judicial. Dichos informes deberían ser entregados por el MADS los primeros 10 días del mes en el que se debe presentar el informe al Honorable Tribunal.
- El Ministerio Público hace llamado para que el Honorable Tribunal de Santander se pronuncie referente a las recomendaciones y observaciones realizadas en el INFORME XIX del Ministerio Público, donde se advierte que en el periodo de diciembre del 2023 a marzo del 2024 **el MADS no realizó ningún tipo de actividad o actuación** para dar cumplimiento a este fallo judicial, ni las razones por las cuales **de manera injustificada suspendió el proceso de delimitación** de este ecosistema estratégico o aclaraciones sobre el incumplimiento del cronograma acordado y para lo cual, el Ministerio Público consideró la necesidad que el Honorable Tribunal evalúe si **se presentan los elementos que configuran un eventual desacato**.
- El Ministerio Público nuevamente deja consignado bajo su rol de vigilar, apoyar y acompañar el pleno cumplimiento de la sentencia que, **los acuerdos conducentes a la concertación con el municipio de Vetás, cumplieron con lo ordenado por la providencia y se consolidaron como un acuerdo de estado con la comunidad y no de administraciones gubernamentales**, en el que se contó con el acompañamiento de las diferentes entidades del Estado vinculadas por la H. Corte Constitucional, obteniendo como resultado un



consenso razonado y una adecuada ponderación de los derechos de las comunidades de Vetas y del interés general, **por tanto, las decisiones adoptadas deben ser respetadas y cumplidas por todos los actores involucrados.**

- En tal sentido, se reitera la solicitud de **mediar para que el MADS respete los principios de buena fe, confianza legítima e igualdad.** De esta manera, se busca asegurar que se continúe avanzando en el cumplimiento de la Sentencia T-361 y se garantice la protección de los derechos de las comunidades de Vetas, promoviendo una gestión administrativa transparente y acorde con los principios constitucionales y legales, en especial de lo estipulado en el Acuerdo de Escazú.
- Finalmente, el Ministerio Público manifiesta su preocupación con el proceso de declaración de una Reserva de Recursos Naturales Renovables en el área de influencia del Páramo de Santurbán al amparo del artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 y bajo el argumento del cumplimiento de la sentencia de “ventanilla minera” emitida por el Consejo de Estado, sin que se haya culminado el proceso de delimitación de dicha zona de páramo en cumplimiento de la sentencia que nos ocupa, Es fundamental que ambos procesos dialoguen entre si y tengan escenarios participativos amplios e incidentes, bajo los criterios definidos por la Corte Constitucional, habida cuenta de las preocupaciones que diversos actores sociales y comunitarios asentados en la región han expresado a las dos entidades suscribientes de este informe.