



---

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)**

**Núm. único de radicación:** 11001 03 15 000 2020 02687 00

**Actores:** Magola Bottía Gelvez y otros<sup>1</sup>

**Demandado:** Tribunal Administrativo de Santander

**Temas:** Defecto fáctico / alcance

Defecto procedimental absoluto / alcance

**Derechos Fundamentales Invocados:** i) Debido proceso, ii) igualdad y iii) participación ambiental

**Derechos Fundamentales Amparados:** Ninguno

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Sala decide la acción de tutela presentada por los actores contra el Tribunal Administrativo de Santander porque, a su juicio, al proferir el auto de 15 de mayo de 2020, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>2</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00, vulneró los derechos fundamentales invocados *supra*.

La presente providencia tiene tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

---

<sup>1</sup> Sergio F. Mendoza V., María Salamanca Bottía, Duban David Arias Guerrero, José Luis Gelvez Carvajal, Basilio Daza Calvo, Alejandro Daza, Matilde Calvo Ruíz, Duban Ferney Esteban Hernández, Yury Tatiana Arias García, Henry William Meneses, Duván Felipe Guerrero Guerrero, Wendy Salamanca B., Yeni Rocío Villamizar, Fabián Andrés Delgado, Víctor Manuel Salamanca Bottía, Gerardo Villamizar, Angel Ramón Bottía Gelvez, Luis Rodrigo Duran Ariza, María Eugenia Moreno, Luz Elda Rodríguez, Jaider Camarón Moreno, Domingo Abel Mantilla Villamizar y Ana Cecilia Gamboa, quienes actúan por intermedio del señor Edwing Fabián Díaz Plata como Agente Oficioso.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.



## I. ANTECEDENTES

### La solicitud

1. El señor Edwing Fabián Díaz Plata<sup>3</sup>, quien manifestó actuar en calidad de Agente Oficioso<sup>4</sup> de las “[...] comunidades campesinas que se encuentran ubicadas en el Páramo de Santurbán [...]”, presentó solicitud de tutela contra el Tribunal Administrativo Santander porque, a su juicio, al proferir el auto de 15 de mayo de 2020, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>5</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00, vulneró los derechos fundamentales invocados *supra*.

### Presupuestos fácticos

2. Los presupuestos fácticos en los cuales se fundamenta la solicitud de tutela, en síntesis, son los siguientes:

3. La parte actora sostuvo que mediante la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014<sup>6</sup>, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitó el Ecosistema Estratégico Páramo Jurisdicciones Santurbán – Berlín, amparado bajo las funciones contenidas en los numerales 15 y 16 del artículo 2 del Decreto núm. 3570 de 27 de septiembre de 2011<sup>7</sup>.

4. Informaron que el Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán y el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez presentó tutela contra el Ministerio de

<sup>3</sup> Representante a la Cámara por Santander.

<sup>4</sup> Al respecto, el señor Díaz Plata señaló, en el escrito de tutela, que “[...] en mi calidad de Representante a la Cámara por Santander siempre he promovido la defensa de los derechos colectivos en especial de comunidades que por sus situaciones especiales no cuentan con el acceso de recurrir a estas [...]. En el caso concreto, interpongo esta acción constitucional como agente oficioso [...] debido a la condición de sujetos de especial protección constitucional [de las Comunidades campesinas que se encuentran ubicadas en el Páramo de Santurbán], la violación flagrante a sus derechos fundamentales con la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Santander y su imposibilidad de ejercer sus derechos por la situación de emergencia sanitaria a causa del virus COVID – 19 [...]”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.

<sup>6</sup> “Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adoptan otras determinaciones”.

<sup>7</sup> “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.



Ambiente y Desarrollo Sostenible por considerar que, con la expedición de la Resolución *supra*, se vulneraban los derechos fundamentales de participación ciudadana en materia ambiental, en tanto que no se citó a la ciudadanía a audiencia para permitir la participación en defensa de sus derechos, principalmente, el acceso al agua potable, que se ve afectada con la delimitación del Páramo y la autorización para que empresas de minería exploten el terreno.

**Sentencia proferida el 16 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 68001 23 31 000 2015 00734 00**

5. El Tribunal Administrativo de Santander declaró la improcedencia de la solicitud de amparo.

5.1. Como fundamento de su decisión señaló que como lo que se cuestionaba era la legalidad de un acto administrativo de carácter general, procedía el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>8</sup> o, el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos si se alegaban amenazados. Agregó que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable y, por lo tanto, el amparo era improcedente.

6. Inconformes con la decisión, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez – CCALCP y el Comité por la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán presentaron escrito de impugnación.

**Sentencia proferida el 29 de septiembre de 2015 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 68001 23 31 000 2015 00734 01**

7. La Sección Cuarta resolvió:

*“[...]1. CONFÍRMASE la sentencia del 16 de julio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.*

<sup>8</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.



2. *Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión. [...]”.*

7.1. Como fundamento de su decisión encontró claro que, mediante la acción de tutela, buscaban dejar sin efectos un acto administrativo que delimitó el terreno del Páramo Santurbán, frente a lo que señaló que, tal y como lo concluyó el *a quo*, los actores podían presentar demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y pedir la suspensión provisional del acto cuestionado, y que ese era el mecanismo idóneo creado por el legislador para este tipo de casos.

7.2. Advirtió, de la respuesta del Ministerio, que el procedimiento de delimitación del Páramo se realizó en ejercicio de una potestad reglamentaria y, que para concertar y ejecutar las acciones con la intervención ciudadana, los sectores de desarrollo y el ambiental, esa entidad realizó mesas de trabajo los días 12 y 20 de diciembre de 2013, y 27 y 31 de marzo de 2014, en las que se abordaron todas las problemáticas e intereses relevantes y se permitió la intervención de las entidades estatales, privadas y a la comunidad en general y precisó que aunque no existieron audiencias públicas propiamente dichas, como las que disponen los artículos 34 y 35 de la Ley 1437, porque no se trató del estudio de una licencia ambiental, se permitió la participación de la ciudadanía.

8. El expediente fue remitido a la Corte Constitucional, que seleccionó el expediente en sede de revisión.

**Sentencia proferida el 30 de mayo de 2017 por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, dentro de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 68001 23 31 000 2015 00734 01, expediente T-5.315.942**

9. En la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>9</sup>, la Corte Constitucional dispuso lo siguiente:

*“[...] Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos del proceso T-5.315.942 para fallar el presente asunto.*

*Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE los fallos proferidos por parte de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.



y del Tribunal Administrativo de Santander en relación con la improcedencia de la acción de tutela para proteger los derechos al agua y al ambiente sano, reivindicados por la señora Julia Adriana Figueroa, y de los señores Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luís Jesús Gamboa y Erwing Rodríguez Salah.

Tercero.- *REVOCAR PARCIALMENTE* los fallos emitidos por parte de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto negaron la protección de los derechos a la participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición de la señora Julia Adriana Figueroa, de la Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez –CCALCP-, y de los señores Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luís Jesús Gamboa y Erwing Rodríguez Salah, miembros del Comité para la Defensa del Agua del Páramo de Santurbán –CODEPA-, principios quebrantados en el procedimiento de expedición de la Resolución 2090 de 2014, acto administrativo que delimitó el Páramo en las Jurisdicciones de Santurbán-Berlín. En su lugar, *CONCEDER* el amparo de los derechos a la participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición.

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. Dicho resolución (sic) 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, Vetás, 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 [...]”.

9.1. Como fundamento de su decisión señaló que en el caso se presentó un debate de transcendencia *ius* fundamental, dado que se disputaba el alcance, la vigencia y aplicación del principio de participación en la reglamentación de las actividades en



los páramos y la fijación de los límites de los mismos. La Corte agregó que el asunto reviste de relevancia constitucional porque se denunció una protección deficiente en un ecosistema de vital importancia para la producción de agua potable del país y la disminución de los efectos negativos del calentamiento global<sup>10</sup>. Recordó que esa corporación ha reconocido la fragilidad de tales nichos ecológicos y la necesidad de salvaguardarlos con el fin de garantizar derechos fundamentales, verbigracia el agua para el consumo humano<sup>11</sup>, y sostuvo que la trascendencia del litigio pasaba por la alta conflictividad que existe en la región producto de la delimitación y de las prohibiciones de desarrollo de actividades fijadas en la Sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016<sup>12</sup>.

9.2. Precisó que la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014 es un acto administrativo de carácter general, pues regula situaciones objetivas que carecen de relación con una persona determinada o determinable; además señaló que la resolución cuestionada evidenciaba una indeterminación individual de los destinatarios, puesto que regulaba las actividades en el Páramo de Santurbán y su delimitación y que, además, el acto administrativo *supra* fijó las reglas de derecho que regirían las labores en dicha zona, reglamento que se expidió en desarrollo de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011<sup>13</sup>.

9.3. La Sala Octava de Revisión consideró que la acción de tutela dirigida contra la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014 era procedente, dado que observó varias de las excepciones de la regla de improcedibilidad de acciones de tutela contra actos administrativos abstractos, en efecto, encontró que: i) el asunto objeto de debate era de naturaleza constitucional, en la medida en que se discutía sobre el alcance y aplicación del derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación de los ecosistemas paramunos, hecho que suponía la ausencia de idoneidad del medio de control de nulidad simple para proteger ese principio en su dimensión subjetiva; ii) la aplicación del acto cuestionado posiblemente se encontraba vulnerando los derechos fundamentales de la participación, del debido proceso, de petición y de acceso a la información de los actores; iii) la resolución atacada tenía la probabilidad de causar un perjuicio irremediable a los derechos de

<sup>10</sup> Cita original: Sentencia C-035 de 2016.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>13</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."



los actores; y iv) el asunto involucraba un conflicto social que ameritaba la intervención y ponderación del juez constitucional.

9.4. Por otro lado, la Corte Constitucional afirmó que el derecho al agua tiene una triple connotación, es decir, como derecho fundamental, como derecho colectivo y como servicio público<sup>14</sup> y precisó que la calidad específica del agua depende de la faceta que se pretende reivindicar en un caso determinado. Al respecto, encontró que los actores solicitaron la reivindicación de los derechos al agua y al ambiente en su faceta de intereses colectivos. En primer lugar, señaló que los actores denunciaron la afectación de una obligación de respeto que no comprende un sujeto individual sino a la comunidad que habita en los dos santanderes, y citó como ejemplo que censuraron la contaminación de las fuentes hídricas que eventualmente servirían para el consumo humano de las generaciones actuales y futuras, pretensión que pertenecía a toda la colectividad. Además, afirmó que los actores jamás advirtieron una vulneración subjetiva de ese derecho en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estuviera incurriendo con la autorización de las actividades mineras en los artículos 5º y 9º de la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014. Además, encontró que la demanda se dirigía a evitar o mitigar los efectos nocivos que trae la minería en el entorno del Páramo de Santurbán. En consecuencia, para la Corte, la tutela buscaba la protección a un ambiente sano de las generaciones futuras, la existencia de un equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, al punto que era imposible determinar la afectación individual a una persona, de forma que concluyó que, en relación con la solicitud de protección del derecho al agua y al ambiente, la tutela era improcedente, por cuanto los actores tenían a su disposición el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos para lograr sus pretensiones.

9.5. Sobre el derecho de participación ambiental, concluyó que:

*“[...] i) La participación de la sociedad en materia ambiental juega un rol central en la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Además, esa intervención materializa los contenidos ecológicos de la Carta Política y trae beneficios prácticos a la resolución de conflictos ambientales.*”

<sup>14</sup> Cita original: Sentencia T-254 de 2015



ii) *La adecuada gestión de los asuntos ambientales incluye la participación de las comunidades afectadas por esa dirección y la vigencia del principio de desarrollo sostenible (Sentencias T-348 de 2012 y T-660 de 2015). Además, pretende una distribución equitativa de las cargas y ventajas ambientales que producen las decisiones en esa materia, puesto que generan impactos y beneficios diferenciados en los diversos sectores de la sociedad. Por ejemplo, ese criterio de reparto aplica en la asignación de los costos derivados de la contaminación, de las prohibiciones que pretenden proteger los ecosistemas, o de la aplicación de los principios ambientales en decisiones de regulación ecológica (Sentencias T-135 de 2013, T-294 de 2014, C-389 de 2016 y SU-217 de 2017).*

iii) *Los artículos 2 y 79 de la Constitución, así como diversos instrumentos internacionales obligatorios y otros que carecen de fuerza vinculante, pero aportan pautas interpretativas para el derecho a la participación ambiental, reconocen que la intervención de la comunidad en temas bióticos se ha transformado en un derecho en cabeza de las personas y en una obligación de los Estados para la gestión de los ecosistemas. Esa facultad opera con independencia de la titularidad del derecho de la consulta previa de la colectividad, es decir, los sujetos activos de ese principio son todas las personas con indiferencia de su origen étnico (Sentencias T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015).*

iv) *La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron aspectos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.*

v) *La participación en materia ambiental incluye elementos procedimentales y sustanciales necesarios para que exista una real y efectiva participación.*

*De un lado, un procedimiento participativo debe agotar como mínimo las fases que se enuncian a continuación: a) convocatoria; b) información; c) la consulta e iniciativa; d) la concertación; e) la decisión; f) la gestión; y g) la fiscalización. De otro lado, la participación ambiental de la ciudadanía debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.*

vi) *La participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida. Para garantizar ese mandato, las autoridades deben asumir actitud proactiva, de modo que convoquen e inviten a las comunidades interesadas. Así mismo, tienen la obligación de promover una convocatoria pública y abierta (Sentencias T-294 de 2014, T-660 de 2015 y T-599 de 2016).*

vii) *El proceso deliberativo debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Además, los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios.*

viii) *La apertura de verdaderos espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios en que se busque su consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas objeto de debate. La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Las*





autoridades, al momento de emitir la decisión, deben tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo evidencie que se evaluaron las razones de la comunidad y que se justificó su apartamiento (Sentencias T-348 de 2012 y T-294 de 2014).

ix) La población que ha derivado su sustento del reciclaje informal tiene el derecho a participar en el diseño e implementación de las acciones afirmativas orientadas a facilitar su inclusión dentro del esquema de prestación del servicio público de aseo y a compensarlos por la pérdida de sus espacios de trabajo, con ocasión del cierre o cambios en el funcionamiento de los rellenos sanitarios (Sentencias T-291 de 2009 y T-294 de 2014)

x) Las comunidades afectadas con políticas ambientales que prohíben actividades que presionaban el ambiente y que producen el sustento de ese colectivo, tienen el derecho a la creación de planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de dicho grupo (Sentencia T-606 de 2015).

xi) La apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la planeación y ejecución de una decisión, así como en la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados (Sentencias T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015).

xii) La participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto. La identificación de la comunidad en censos amplios que cuenten con medidas adecuadas para tal fin (Sentencias T-135 de 2013, T-294 de 2014 y T-660 de 2015)

xiii) El cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación (Sentencia T-194 de 1999).

xiv) La financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva (Sentencia T-194 de 1999 y SU-133 de 2017). La estipulación de parámetros que permita la intervención de comunidades vulnerables y de sus formas asociativas (Sentencia T-291 de 2009)

xv) La participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (Sentencia T-574 de 1996).

xvi) En materia minera, las autoridades deben garantizar la participación de la comunidad en el proceso de otorgamiento de una concesión de título minero (Sentencia C-389 de 2016). A su vez, el acto administrativo que autoriza la cesión de un título minero debe ser objeto de participación, cuando ese acto jurídico afecta a la comunidad o a una parte de ésta (Sentencia SU-133 de 2017).

xvii) La obligación del juez de tutela de proferir remedios judiciales que garanticen los contenidos del derecho de la participación ambiental, en especial en la apertura de la convocatoria, el acceso a la información, y la materialización de los principios de igualdad en la intervención, la imparcialidad de los argumentos, de buena fe así como de eficacia a las opiniones del colectivo (Sentencias T-291 de 2009, T-294 de 2012, T-348 de 2012, T-135 de 2013, T-606 de 2015, T-660 de 2015, SU-133 de 2017 y SU-217 de 2017). [...].”



9.6. Encontró que el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional de delimitar los páramos del país, facultad que se identifica con una vinculación flexible a la ley de carácter planificadora-regulativa normativa, por cuanto la administración tiene la libertad para precisar las fronteras de esos ecosistemas en el marco de la legislación ambiental. Inclusive, afirmó que la entidad tiene la potestad para apartarse, justificadamente, del ordenamiento del territorio efectuado por parte del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt – IAvH. Señaló que tal discrecionalidad abarca el procedimiento para la expedición de la resolución delimitadora, trámite que únicamente quedó legalmente sujeto a la emisión del informe cartográfico por parte del IAvH. Sin embargo, precisó que esa laxitud no implica que las autoridades hagan lo que quieran con esos nichos ecológicos, de modo que los gestionen como deseen y adopten el procedimiento con base en su libre albedrío o voluntad. Lo anterior, dado que esa competencia se encuentra restringida por los derechos fundamentales y otros principios superiores, entre ellos, la razonabilidad al igual que la proporcionalidad, como sucede con cualquier potestad discrecional.

9.7. En ese sentido, advirtió que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía tener en cuenta los siguientes criterios al momento de delimitar los páramos y fijar el contenido de la resolución: i) la justicia distributiva, que advierte la equidad en el acceso a servicios y beneficios ambientales; precisó que este mandato incluyó la igualdad en el reparto de cargas contaminantes y la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentren vedadas por afectar el ambiente; ii) la participación de las personas que se ven afectadas con la determinación de las fronteras de los páramos, intervención que incluye su trámite de expedición y el control a las medidas; iii) el desarrollo sostenible, aspecto que debe garantizar que las generaciones futuras gocen de los ecosistemas paramunos, de modo que los procesos económicos y sociales que recaen sobre ellos deben ser reproducibles sin su deterioro; y iv) la vigencia del principio de precaución, mandato que impone el deber de abstención a las autoridades de permitir la ejecución de una conducta, cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a los entornos ecológicos de páramo. Indicó que, en esta faceta, el Ministerio tenía la obligación de tener en cuenta la extrema fragilidad de los ecosistemas paramunos y su poca capacidad de resiliencia. Concluyó que la participación en el



procedimiento de delimitación de páramos debía ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz, y que debía ser abordada desde una perspectiva local, en tanto que la gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

9.8. La Corte precisó que el Macizo del Páramo de Santurbán se encuentra compuesto por 135, 253 número de hectáreas y que ese terreno está administrado por: i) la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB en un 29.8%; ii) la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - Corponor en 66,1 %; y iii) la Corporación Autónoma de Santander - CAS en 4.1%. No obstante, la delimitación de la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014 comprendió solamente las dos primeras áreas, espacio que se conoce como Jurisdicciones del Páramo de Santurbán - Berlín. Agregó que en el Decreto núm. 2372 de 1º. de julio de 2010<sup>15</sup>, se establecieron áreas protegidas, zonas que ascienden al 24% del territorio del ecosistema.

9.9. Estimó que el complejo de Páramos de Santurbán es un ecosistema estratégico para la región de los santanderes y el país, debido a la oferta hídrica que posee y a los medios de subsistencia en las actividades agropecuarias y mineras que ofrece. Señaló que esa relevancia muestra que en la zona existen diferentes visiones de territorialidad y de gestión ambiental para regular los usos, así como labores sobre el ecosistema. Advirtió que los diversos modelos contienen intereses que chocan entre sí e implican una afectación del contrario. Citó como ejemplo que la protección del bioma paramuno para satisfacer el consumo de agua implica la restricción de los procesos productivos (agropecuarios y mineros) que satisfacen las necesidades básicas de los habitantes y reconoció que esa situación es difícil de resolver por parte del Estado, en la medida en que confluyen varias entidades en la administración del área, como la Nación, dos departamentos, treinta municipios y tres corporaciones autónomas regionales; por lo que consideró que se requería que la gobernanza sobre el nicho ecológico referenciado previera una coordinación de las autoridades y un diálogo de los actores que tienen intereses contrapuestos.

---

<sup>15</sup> "Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones"



9.10. Advirtió que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró el derecho a la participación ambiental de los actores y de los demás miembros de la comunidad del área de influencia de la regulación sobre Páramo de Santurbán, porque desconoció varios de los elementos esenciales de ese principio, a saber: i) el acceso a la información, al no suministrar el proyecto de la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014 para que los accionantes cuestionaran o conocieran esa provisional conformación de voluntad de la administración; y ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad, al omitir realizar una convocatoria amplia y abierta que incluyera a todos los afectados con la delimitación de ese bioma, y al no construir espacios de diálogo y deliberación que permitieran a la colectividad intervenir de manera efectiva y significativa en la delimitación y regulación de ese nicho ecológico. Afirmó que la administración renunció a buscar el consentimiento libre de la ciudadanía, a través de un consenso razonado, y acudió a las mesas de concertación con una decisión de delimitación ya tomada, en tanto que, la colectividad de la zona jamás tuvo una intervención previa en la regulación del recurso natural referido.

9.11. En efecto encontró, en el caso *sub-judice*, que el Ministerio invitó a una reunión interinstitucional para construir de manera participativa la gestión del páramo, y fijar la metodología de ese proceso, identificar los actores que debían intervenir en el trámite así como elaborar el cronograma tentativo de las mesas de concertación, a la que se convocó a la primera autoridad de varios municipios y departamentos de la zona, a la que además asistieron los representantes de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, la ONG Orgasina, el Departamento Nacional de Planeación, la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Ambiente, la Personería, la AMB, la CDMB y la ANM. No obstante, concluyó que esa reunión careció de un carácter democrático, puesto que no incluyó a la totalidad de los afectados con la decisión, por ejemplo, no se convocó a los mineros artesanales, a los agricultores o las organizaciones sociales ambientales, lo que vició todo el procedimiento de participación, en la medida en que jamás se realizó un diálogo con todos los afectados, quienes debían exponer sus argumentos para llegar a un consenso razonado.



9.12. La Corte advirtió que el seguimiento de los medios de comunicación sobre la causa debatida en ningún momento tenía la capacidad de reemplazar la interacción directa de la administración con las comunidades afectadas y precisó que los conflictos ambientales anunciados en la escena noticiosa regional y nacional no servían de sustento para omitir vincular al procedimiento a toda la comunidad perturbada con la determinación. Lo anterior, en razón de que la convocatoria pública a la ciudadanía para discutir un asunto sobre la gestión de los recursos naturales es un contenido esencial del derecho a la participación y un mandato insoslayable de los artículos 2 y 79 de la Constitución Política de 1991.

9.13. En ese sentido, precisó que la afectación del derecho de la participación de los peticionarios no se producía por la negativa del Ministerio de decretar las audiencias públicas contenidas en el artículo 35 de la Ley 1437 sino que devino del desconocimiento de los espacios de participación reconocidos en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto las audiencias previstas en el artículo 35 de la Ley 1437 carecen de obligatoriedad en las actuaciones administrativas, dado que esa disposición dejó al arbitrio de las autoridades la opción de decretar esas diligencias con el fin de promover la participación de la ciudadanía en el procedimiento administrativo general, en contraste, los espacios de intervención ciudadana de los artículos constitucionales son trámites ineludibles en los eventos en que se adopta una medida que afecta las condiciones de vida de las personas o tiene un impacto en el ecosistema.

9.14. Consideró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conculcó el principio de máxima divulgación de los documentos públicos, toda vez que no facilitó el acceso al proyecto de acto administrativo que concluiría con el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán. Inclusive, encontró que en algunas ocasiones remitió a los interesados a que solicitaran los estudios que sustentaron esa labor a la CDMB y a Corpornor, traslado que, a juicio de la Corte, desconoció que el Ministerio debía garantizar ese acceso a los documentos públicos y que en algún momento esa entidad debió tener bajo su custodia esos datos, dado que con base en ellos expidió la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014.

9.15. La Corte dejó sin efectos la Resolución núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014 y precisó que la pérdida de ejecutoria del acto administrativo entraría a regir un año



después de la notificación de esa providencia, en consideración a que el acto preveía normas de protección sobre el ecosistema de Santurbán, enunciados que habían contribuido a su conservación. Como consecuencia de lo anterior, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que emitiera una nueva resolución para delimitar el Páramo Jurisdicciones Santurbán – Berlín, en el marco de un procedimiento amplio, participativo, eficaz y deliberativo, en el que se observaran las siguientes pautas:

*“[...] i) El procedimiento de delimitación del páramo de Santurbán deberá iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad del macizo de Santurbán, con el fin de que ésta participe en el trámite de delimitación del nicho ecológico de la zona. Ese llamamiento deberá realizarse por diferentes medios de comunicación que garanticen el conocimiento de la población sobre el comienzo de ese procedimiento.*

*En específico, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de realizar una convocatoria activa de los actores relevantes para la deliberación y el diálogo en torno a la delimitación del nudo de paramos de la región referida. Por ejemplo, deberá invitar a las autoridades, personas jurídicas o naturales, y a las organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental del páramo de Santurbán, como: i) los actores -la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez CCALCP y el Comité por la Defensa del Páramo de Santurbán CODEPAS- y la Mesa Permanente Santurbán-Sisavita etc. ; ii) el sector académico de la región –la Universidades Industrial de Santander y de Pamplona- entre otros; iii) las asociaciones o cooperativas de mineros - Federación Santandereana de Pequeños Mineros, Fundación de Apoyo para el Desarrollo Integral del Municipio de Vetas, la Asociación de Mineros y Joyeros de Vetas, la Asociación de Trabajadores Mineros de Santander- etc.; iv) agremiaciones de productores agrícolas -la Asociación de Productores Cebolleros de los Santanderes, Asociación Productores de Cebolla en Polvo y Asociación de Productores para el Desarrollo Sostenible de Santurbán- etc.; y/o v) las autoridades locales -Alcaldías de Vetas, Suratá, California y Tona- entre otros. Para identificar esos destinatarios, el MADS podrá acudir a la identificación de actores que realizó el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IavH- en el texto: “Aportes a la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000 y análisis del sistema social asociado al territorio: Complejo de Páramos Jurisdicciones – Santurbán – Berlín Departamentos de Santander y Norte de Santander”.*

*La convocatoria señalará el objeto del trámite, las instancias e instrumentos específicos de participación, los deberes y derechos de los participantes y el cronograma de actuaciones que desarrollará el MADS para emitir la resolución que materialice la clasificación de territorio de la zona.*

*A su vez, el MADS deberá crear un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web institucional, sitio de la internet que servirá para mantener informados a los participantes del procedimiento de delimitación del Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín con el cronograma de las fases de participación, los documentos, los datos, o fechas y lugares de la realización de las sesiones de intervención o de participación de la comunidad.*



*Esta Corte reitera que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.*

*ii) La autoridad ambiental establecerá una fase de información donde las personas podrán acudir a los estudios sobre la delimitación del Páramo de Santurbán. Como mínimo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá divulgar, en el vínculo destinado para informar a la comunidad sobre el procedimiento de delimitación, los documentos técnicos elaborados por: a) el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IAvH; b) la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –Corponor-; c) la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB-; y d) por otras organizaciones que estime necesario socializar. De igual manera en ese vínculo se colgará la presente sentencia. En ese sitio de la red de internet, se mantendrá informados a los participantes del procedimiento con documentos, datos o fechas de las sesiones de intervención o de participación.*

*Adicionalmente, el MADS evaluará si existe la necesidad de actualizar los estudios sobre la materia.*

*iii) La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento en que los participantes emiten su opinión, juicio o análisis de las alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno en el marco de sesiones, audiencias o reuniones. El MADS garantizará las condiciones para que el procedimiento sea público, de modo que los participantes conozcan las posiciones de los demás. Para ello, se elaborarán actas de las intervenciones, documentos que serán divulgados en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación. También, evitará que los espacios de interacción o exposición sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos o por un sector en específico.*

*iv) Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones. El MADS garantizará espacios de participación que respeten el principio de buena fe y transcurran en un proceso de diálogo deliberativo que busque la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos, que se encuentren fundados en el interés público. Las deliberaciones estarán orientadas a lograr acuerdos que plasmen una adecuada ponderación de los derechos cuya efectividad está en juego, procurando evitar posturas adversariales y de confrontación que bloqueen la toma de una decisión definitiva. El MADS garantizará que esta fase sea pública. Para ello, se elaborarán actas de las sesiones, documentos que serán publicados en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación. Así mismo, la administración deberá adoptar medidas para: a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación.*

*La Sala Octava de Revisión quiere advertir que la participación en el procedimiento de delimitación de páramos deberá ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, deberá ser abordada desde una perspectiva local. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.*

*El ejercicio de la función mencionada contará con la apertura de verdaderos espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios en que se*



*busque su consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas objeto de debate. La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Así, no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una delimitación del páramo que ya adoptó.*

*v) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore el proyecto de acto administrativo que delimita el Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones contra esa reglamentación.*

*vi) Al momento de proferir la resolución que delimite el Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo evidenciará que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.*

*vii) Las autoridades locales y Nacionales construirán espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. Además, esos escenarios deberán garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas. [...]”.*

9.16. Adicionalmente, señaló que el acto administrativo debía abordar algunos aspectos con el fin de gestionar de manera integral el Páramo de Santurbán, esto es: i) tener 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 núm. 2090 de 19 de diciembre de 2014, ii) recordó que se tiene vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales y jurisprudenciales plasmadas en la Sentencia C-035 de 2016, iii) 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), iv) diseñar o crear un programa de reconversión o sustitución de las actividades mineras y/o agropecuarias, proceso en el cual debían participar el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución, v) reconocer los principios y metas que regirán esa actuación, vi) establecer un límite temporal de la duración de la política, vi) fijar alternativas que protejan el derecho de subsistencia de las comunidades afectadas con la proscripción de la actividad, vii) tener en cuenta la atención prioritaria de personas en condición de vulnerabilidad, quienes han desempeñado las labores excluidas, para lo que contará con la participación activa de los perturbados con las medidas. Preciso que el plan o política pública de





reconversión o de sustitución de actividades debía iniciar de manera prioritaria en los Municipios de Vetás, California y Suratá en relación con las actividades mineras. Por su parte, señaló que el Municipio de Tona debía ser beneficiario de ese mismo orden diferenciado en labores agropecuarias. No obstante lo anterior, reconoció que los pormenores y precisiones de las políticas de reconversión y sustitución de actividades debían ser desarrollados en diferentes actos administrativos y demás reglamentaciones, al punto que la totalidad del plan no puede quedar plasmado en la resolución de delimitación.

9.17. Finalmente, solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que preste acompañamiento a la comunidad del Páramo de Santurbán en el procedimiento de delimitación de ese bioma y en el seguimiento a ese acto administrativo. Precisó que en desarrollo de esa labor, las autoridades referidas debían remitir cada cuatro meses un informe conjunto sobre el cumplimiento de la decisión al juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Santander. En todo caso, se reservó la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en la providencia.

10. En cumplimiento de las órdenes *supra*, el Tribunal Administrativo de Santander actualmente adelanta el trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>16</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00.

11. Los actores informaron que, el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera, mediante escrito de 4 de abril de 2020 solicitaron al Tribunal Administrativo de Santander que exigiera al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no suspender el proceso de delimitación y seguir adelante con la fase de concertación, mediante el uso de medios virtuales.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.



**Providencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>17</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00**

12. La autoridad judicial resolvió:

*“[...] **Primero. Ordenar** al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Doctor Ricardo José Lozano Picón: **(i) publicar**, dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de este proveído y en <http://santurban.minambiente.gov.co/>, un informe sobre las actividades realizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio relacionadas con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, **(ii) planear**, dentro de los 20 días calendarios siguientes a la notificación de esta providencia, la realización de mesas de trabajo de la Fase de Concertación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la "propuesta integrada de delimitación", recibir y responder las inquietudes de las autoridades municipales e interesados que desde finales del año pasado han venido analizándola.*

***Segundo.** Cumplido el anterior término, reingrese el expediente al Despacho.*

***Tercero.** Enviar copia digital de la referida solicitud junto con la notificación de esta providencia. [...]”.*

12.1. Como fundamento de su decisión reconoció que las autoridades de la República y la población colombiana, en las últimas semanas estuvieron realizando enormes esfuerzos para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19, por lo que, la suspensión de las reuniones municipales de la Fase de Concertación era una medida necesaria para la protección del derecho fundamental de la salud de la población residente en el macizo de Santurbán o su área de influencia, toda vez que dichas reuniones no podían convertirse en focos de propagación del virus, en especial, en las áreas rurales y urbanas de municipios en donde la atención hospitalaria es precaria.

12.2. Señaló que de la lectura del oficio presentado por el Ministerio de Ambiente, entendió que el proceso de cumplimiento de la Sentencia T- 361 de 2017 no ha sido suspendido, pues se continuaron realizando actividades de tipo administrativo, por lo que, para clarificar esa información, ordenó al Ministro de Ambiente que publicara

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.



en <http://santurban.minambiente.gov.co/> un informe sobre las actividades realizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio relacionadas con el cumplimiento de la precitada providencia.

12.3. Precisó que agotar la Fase de Concertación únicamente mediante reuniones virtuales o medios tecnológicos excluye especialmente a los habitantes de las zonas rurales, tanto por falta de dispositivos tecnológicos, como de conectividad en esas áreas, lo que supondría un incumplimiento a la Sentencia T-361 de 2017.

12.4. Sin embargo, señaló que la utilización de medios tecnológicos no se opone al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, pues sirve para obtener avances sustanciales en la necesaria deliberación participativa en la delimitación del páramo de Santurbán, por lo que ordenó al Ministerio de Ambiente que planee la realización de mesas de trabajo dentro de la Fase de Concertación para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la "propuesta integrada de delimitación", recibir y responder las inquietudes de las autoridades municipales e interesados que desde finales del año pasado han venido analizándola. Destacó que si bien el Gobierno Nacional empezó a flexibilizar las medidas de aislamiento, el artículo 4.1 del Decreto núm. 636 de 6 de mayo de 2020<sup>18</sup> prohibía, incluso en los municipios que no han presentado afectación del COVID-19, los eventos de carácter público o privado que impliquen la aglomeración de personas, como lo serían las reuniones municipales.

13. El Alcalde Municipal de Tona, se opuso a que se permitiera la realización de audiencias o medios virtuales para la realización del proceso de concertación con fundamento en que no se satisfacían los requisitos de participación ciudadana.

14. Los actores solicitaron aclaración de la providencia *supra*, en el sentido de señalar “[...] cuáles son las medidas y acciones que se tendrán en cuenta para garantizar el derecho a la participación ambiental de toda la ciudadanía sin exclusión alguna respetando las subreglas planteadas por la Corte Constitucional, bajo un contexto en el cual no existe garantías de acceso a servicio público de electricidad [...]”.

---

<sup>18</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en vPr1u~ fa emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”



15. Edwing Fabián Díaz Plata, Representante a la Cámara por el Departamento de Santander, mediante escrito de 22 de mayo de 2020 solicitó aclaración de la providencia de 15 de mayo de 2020.

**Providencia proferida el 28 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>19</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00**

16. El Tribunal Administrativo de Santander dispuso:

*“[...] Primero. No reponer el Auto del quince (15) de mayo de dos mil veinte (2.020) proferido en el asunto de la referencia.*

*Segundo. Negar la solicitud de aclaración de la misma providencia elevada por los accionantes. [...]”.*

16.1. En primer lugar, advirtió que el Ministerio Público, el Municipio de Charta y el señor Edwing Fabián Díaz Plata presentaron memoriales de manera extemporánea, en tanto que se allegaron entre el 21 y el 22 de mayo de 2020.

16.2. Afirmó que no se ordenó la realización virtual de las audiencias públicas de la fase de concertación que ya estaban programadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sostuvo que esa autoridad fue clara al considerar que acceder a la petición en los términos en que fue elevada por el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera implicaba una exclusión de muchos habitantes del macizo de Santurbán, en especial de los residentes en las zonas rurales y que, el auto recurrido no ordenaba en modo alguno agotar la fase de concertación mediante medios tecnológicos, sino que su propósito es posibilitar que se realicen mesas de trabajo, en tanto que, se habían presentado solicitudes ciudadanas en el sentido de clarificar aspectos técnicos de la "propuesta integrada de delimitación" publicada desde el 22 de octubre de 2019.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.



16.3. Sostuvo que con esas mesas de trabajo se pueden obtener avances sustanciales en la necesaria deliberación participativa en la delimitación del páramo de Santurbán para las futuras audiencias públicas. A su juicio, las mesas de trabajo no permiten suplir las audiencias públicas, y por el contrario amplían el derecho a la participación ambiental. En ese sentido, señaló que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el que debe evaluar cuáles municipios permiten priorizar la realización de mesas de trabajo virtuales, según la cobertura de internet. En consecuencia, insistió en que el auto recurrido, en modo alguno permitía entender que en los municipios en los que no se puedan realizar las mesas de trabajo no se deban hacer posteriormente las audiencias públicas de la fase de concertación.

16.4. Agregó que no era plausible la tesis de los actores según la cual las peticiones que puedan tener los interesados en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán deberían presentarse presencialmente, en tanto que las herramientas tecnológicas son una realidad en la administración pública y el procedimiento que en la actualidad adelanta el Ministerio de Ambiente no puede ser una excepción. Indicó que el derecho que tienen esos interesados a expresar sus argumentos y obtener un análisis y respuesta a los mismos se puede ejercer mediante medios tecnológicos; de la misma manera en la que se están tramitando los recursos en contra de la providencia que revisaba, esto es, la proferida el 15 de mayo de 2020.

17. La Personera Municipal de Charta solicitó que se tenga al Municipio de Charta como interesado dentro del proceso de delimitación del Páramo de Santurbán y se opuso al trámite de la realización de audiencias públicas virtuales para la fase de concertación.

18. La Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicitó que se declarara la nulidad del auto proferido el 28 de mayo de 2020, en tanto que el recurso de reposición presentado contra la providencia de 15 de mayo de 2020 se presentó oportunamente en consideración a que fue notificada del mismo hasta el 21 de mayo de 2020.

19. El Procurador 24 Judicial II para Asuntos Ambientales solicitó la nulidad del auto de 15 de mayo de 2020, de cual afirmó desconocer su contenido por no haber sido notificado del mismo.



20. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aportó el Plan de Trabajo durante el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander mediante la providencia de 15 de mayo de 2020.

**Providencia proferida el 8 de junio de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017<sup>20</sup>, proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 680012333000201500734-00**

21. La autoridad judicial resolvió:

*“[...] Primero. No reponer el Auto del quince (15) de mayo de dos mil veinte (2.020) proferido en el asunto de la referencia.*

*Segundo. Negar la solicitud de aclaración de la misma providencia elevada por los accionantes. [...]”.*

21.1. Precisó que el Ministerio Público está vinculado al trámite del proceso por la parte resolutive de la Sentencia T-361 de 2017, la que, ha tenido una participación activa en el proceso, por lo que concluyó que las solicitudes de intervención de esas dos específicas procuradurías no invalida las notificaciones efectivas que el Tribunal hizo al Ministerio Público a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

21.2. Señaló que el carácter informal de la acción de tutela hace innecesario realizar algún reconocimiento expreso del Municipio de Charta como parte en el trámite de verificación de cumplimiento de la sentencia de tutela.

21.3. Incorporó al proceso la “hoja de ruta propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar mesas de trabajo durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio con el fin de profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada” y ordenó correr traslado de dicho documento a las partes e interesados en el proceso, a fin de que presenten propuestas de

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942.



modificaciones para su mejora y compatibilidad con lo ordenado por la Corte Constitucional.

## La solicitud de tutela

### Pretensiones

22. La **parte actora** solicitó en su escrito de tutela:

*“[...] Con fundamento en lo anteriormente narrado, solicito se garanticen los derechos fundamentales de las comunidades campesinas del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán y en consecuencia solicito:*

*PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales de las comunidades campesinas del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán al DEBIDO PROCESO, DERECHO DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL, IIGUALDAD y el PRECEDENTE JUDICIAL establecido en la Sentencia T-361 del 2017, vulnerados por el Tribunal Administrativo de Santander al emitir el Auto del 15 de mayo de 2020 que ordena la realización de mesas de trabajo virtuales.*

*SEGUNDO. ORDENAR al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER que de manera inmediata suspenda el procedimiento de delimitación del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán hasta tanto no cese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel Nacional y se pueda garantizar los derechos fundamento de este mecanismo constitucional.*

*TERCERO. ORDENAR al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER que una vez se reanude la fase de concertación, dentro del proceso de delimitación del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán, garantice los derechos fundamentales y la debida participación ambiental de las comunidades campesinas paramunas y al momento de tomar las decisiones dentro del proceso se realicen con enfoque diferencial teniendo en cuenta las especiales condiciones de vida de estas comunidades.*

*CUARTO. ORDÉNESE al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE que suspenda la fase de concertación, hasta tanto no cese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel Nacional y se pueda garantizar los derechos fundamento de este mecanismo constitucional. [...]”.*

22.1. Afirmó que la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales de las comunidades campesinas paramunas, en tanto que debían ser tenidas en cuenta con todo y sus características, contexto de ruralidad, conectividad y emergencia sanitaria, de forma que debió adoptar la decisión luego de determinar si no hay limitaciones o nugatorias en la práctica de la participación ambiental. Sostuvo que las comunidades que habitan en ese Ecosistema Estratégico no fueron



convocadas, no fueron consultadas y tampoco fueron informadas previamente de la directriz del Tribunal de realizar Mesas de Trabajo de Forma Virtual.

22.2. Indicó que el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en i) un **defecto procedimental** y en ii) un **defecto fáctico**, toda vez que, sin tener información suficiente, asumió que estas audiencias y mesas de trabajo se podrían realizar con la población, sin tener en cuenta sus condiciones especiales sin siquiera solicitar la información a las comunidades de si contaban con los medios para poder realizar este tipo de procedimiento, pues afirma que Colombia aún no está preparada para implementar todos estos procedimientos de manera virtual y más en las comunidades campesinas pertenecientes al Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán.

22.3. Agregó que además de no contar con los medios tecnológicos como son computadores y accesos a internet, las comunidades que habitan el Páramo de Santurbán son personas que en muchos casos no cuentan con escolaridad y mucho menos saben manejar medios tecnológicos, de forma que a su juicio, el Tribunal Administrativo de Santander profirió la decisión cuestionada sin tener en cuenta el enfoque diferencial que caracteriza a esta población los cuales la Corte ha determinado que son sujetos de especial protección constitucional y además desconociendo las etapas que se determinaron mediante la sentencia T-361 del 2017.

22.4. Resaltó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Ruta de Trabajo presentada al Tribunal Administrativo de Santander, aceptó la necesidad de no seguir con las fases de concertación, debido a la imposibilidad de poder realizar las audiencias públicas de manera presencial, en tanto que con ello se desconoce el derecho a la participación ambiental de las comunidades campesinas pertenecientes al Ecosistema Estratégico del Páramo de Santurbán. Indicó que en el estudio de acceso a medios tecnológicos que entregó el Ministerio, se señaló, con fundamento en un boletín técnico del DANE del año 2018, en el que no se hizo un enfoque específico de las comunidades campesinas del área de influencia del Ecosistema referido, que en el Departamento de Norte de Santander “[...] el 19,4% de los hogares cuentan con computador portátil, el 12,7% tienen computador de escritorio y el 6,2% cuenta con Tablet [...]”.





## Actuación

23. El Despacho sustanciador, mediante auto de 3 de julio de 2020, inadmitió la solicitud de tutela y requirió al señor Edwing Fabián Díaz Plata para que informara el nombre de las personas que conforman las “[...] comunidades campesinas que se encuentran ubicadas en el Páramo de Santurbán [...]” o las personas que las representan; allegara los documentos que lo facultan para presentar la solicitud de tutela en su nombre o representación o, en su defecto, acreditara la imposibilidad de las mismas para ejercer directamente la acción en defensa de sus derechos fundamentales o precisara la calidad en la que actuaba.

24. El Despacho sustanciador, mediante auto de 4 de agosto de 2020 consideró que el señor Edwing Fabián Díaz Plata acreditó los requisitos establecidos en el artículo 10<sup>21</sup> del Decreto núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>22</sup> que le permiten actuar como agente oficioso, teniendo en cuenta que los actores manifestaron no estar en condiciones para ejercer directamente la acción en defensa de sus derechos fundamentales.

24.1. Como consecuencia de lo anterior: i) admitió la solicitud de tutela presentada por el señor Edwing Fabián Díaz Plata, en calidad de agente oficioso de los señores Magola Bottía Gelvez, Sergio F. Mendoza V., María Salamanca Bottía, Duban David Arias Guerrero, José Luis Gelvez Carvajal, Basilio Daza Calvo, Alejandro Daza, Matilde Calvo Ruíz, Duban Ferney Esteban Hernández, Yury Tatiana Arias García, Henry William Meneses, Duván Felipe Guerrero Guerrero, Wendy Salamanca B., Yeni Rocío Villamizar, Fabián Andrés Delgado, Víctor Manuel Salamanca Bottía, Gerardo Villamizar, Ángel Ramón Bottía Gelvez, Luis Rodrigo Duran Ariza, María Eugenia Moreno, Luz Elda Rodríguez, Jaider Camarón Moreno, Domingo Abel Mantilla Villamizar y Ana Cecilia Gamboa, ii) ordenó notificar a los magistrados del Tribunal Administrativo de Santander, iii) vinculó a la Corte Constitucional, a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo; a la

<sup>21</sup> “[...] ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. [...] También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud [...]”.

<sup>22</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.



Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; a la Agencia Nacional de Minería, al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA; al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA; a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB; a la Corporación Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR; al Departamento de Santander; al Departamento de Norte de Santander; al Procurador 158 Judicial II para Asuntos Administrativos y al Procurador 24 Judicial II para Asuntos Ambientales; al Municipio de Bucaramanga; al Municipio de Vetas; al Municipio de California; al Municipio de Surata; al Municipio de Matanza; al Municipio de Charta; al Municipio de Cúcuta; a la Universidad Nacional de Colombia; a la Universidad Santo Tomás; a la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a la Universidad Industrial de Santander; a la Fundación Guaya canal, a la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez; al Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán; a la Asociación Ambiente y Sociedad; al Sindicato del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga – SINTRAEMSDES; a la Empresa de Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P.; al Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera; a la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente –AIDA; al Instituto Latinoamericano de Servicios Legales –ILSA; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – De Justicia; a la Asociación de Municipios del Páramo de Santurbán – Asomusanturban; a la Asociación Colombiana de Minería; a Mármoles de Santurbán Ltda.; a Eco Oro Minerals Corp. – Sucursal Colombia; a la Minera La Elsy Ltda.; a la Minera la Providencia Ltda.; a la Minera Reina de Oro Ltda.; a la Minera Trompetero Ltda.; a la Minera Vetas; a la Minera de Santander S.A.S.; a la Minera Potosí Ltda.; a Galway Resources Holdco Ltda Sucursal Colombia; a la Minera Calvista Colombia S.A.S.; a Minas Coloro S.O.M Ltda.; a Carbones de Colombia Exportación Oro Barracuda S.A.S.; a la Minera La Esmeralda; a los señores Rodolfo Amaya, Fredy Maldonado Vera, María Elena Portilla Arias, Paola Bautista, Mireya Villamizar, Jonathan Portilla, Mayra Acevedo, Pedro Josué Rodríguez Rolon, Jesús Antonio Rodríguez Rolón, José Alexander Rodríguez López, Richard Orley Rodríguez López, Ana Isabel Rodríguez López; Vladimir Patiño Burgos, Elsa Galvis Ardila, German Josué Gómez Esparza, Edgar Rincón Marín, Alfredo Muñoz Luis, Alejandrino Cauca y Molina, Edwin Antonio Patiño Rodríguez Minergéticos S.A., José Antonio Patiño Lizarazo, Jerzón Ali García Contreras, Silvestre Mateus García, Helio Javier Lagos Blanco, Edwin Esteban Pulido, Edwin Antonio Patiño Rodríguez, Eliecer Rodríguez Capacho Joselin Pulido, Sandra Milena Infante Uribe, Eliecer



Rodríguez Capacho, Jesús Santamaría Ariza, Luis Jesús Urbina Jaimes, José Antonio Carrillo, Diego Arnulfo Ochoa Berbesi, José Homero Duarte Arias, Guillermo León Monsalve Parada, Laureano Montoya Flórez, Gabino Casas Chapeta, Benito Arias José, Hermes Duarte Arias, Laurano Montoya Flórez, Pablo Antonio Anaya Cuadros, Gabino Canas Chapeta, José Encarnación Canas Chapeta, Román Chapeta Canas, Germán Jacob Salamanca Godoy, Jairo Rodríguez García, Raúl Javier Jaime Fajardo, Constanza Gómez Mora, Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luís Jesús Gamboa, Erwin Rodríguez, Gonzalo Peña Ortiz, Jairo Puentes Bruges, Florentino Rodríguez Pinzón, Alberto Castillo Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Ángela María Robledo, José Alvear Restrepo, José Leonidas Arias Jaimes, Omar Ramírez Gutiérrez, María Duran Dura, Orestes Arias García, Edgar Duran Duran, Pablo Anaya Cuadros, Dayana Gamba Osorio, Ana Dolly Osorio, Diego Osorio Pulido, Orlando Gamba García, Liliana Guerrero Ochoa, Nelsy Guerrero y, en general, a los “[...] *habitantes, mineros, agricultores y ganaderos de los municipios mineros ubicados en inmediaciones del Páramo de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín [...]*”, en calidad de terceros con interés legítimo.

24.2. Con el fin de poner en conocimiento de las partes vinculadas al trámite de la presente tutela i) ordenó a los Gobernadores de los Departamentos de Santander y de Norte de Santander que emitieran, cada uno, en día domingo, un (1) aviso en un canal de radiodifusión sonora de amplio espectro, respectivamente, en los departamentos de Santander y Norte de Santander, en el que se pusiera en conocimiento la existencia de la presente acción constitucional, ii) ordenó a los gobernadores del Departamento de Santander y de Norte de Santander y a los alcaldes de los municipios de Bucaramanga, Vetas, California, Suratá, Charta, Tona y Cúcuta que realizaran una publicación o emitieran un aviso en la respectiva página *web* del Ente Territorial, en donde se pusiera en conocimiento esa providencia y la solicitud de tutela, con el fin de notificar a las personas naturales vinculadas en calidad de terceros con interés en el resultado del proceso y, en general, a los “[...] *habitantes, mineros, agricultores y ganaderos de los municipios mineros ubicados en inmediaciones del Páramo de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín [...]*”, iii) ordenó al Presidente de la Agencia Nacional de Minería la realización de una publicación o la emisión de un aviso en la página *web* de la Entidad, en donde se pusiera en conocimiento esa providencia y la solicitud de tutela y iv) ordenó a la Secretaría



General del Consejo de Estado la publicación del contenido de esa providencia en la página web de la Corporación.

### **Informe de la parte demandada y de las partes vinculadas**

25. El **Tribunal Administrativo de Santander** solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, por considerar que no concurren los presupuestos señalados por la jurisprudencia para la procedencia excepcional de tutela contra providencia judicial.

25.1. Afirmó que las mesas de trabajo para discutir la “propuesta integrada de delimitación” publicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fueron solicitadas por las comunidades residentes en el macizo de Santurbán y que ese Ministerio, mediante Oficio núm. 8140-E2-000600 de 20 de marzo de 2020, además de informar la suspensión de las audiencias públicas por la pandemia del COVID y la emergencia sanitaria, expresó que el Ministro realizó conversatorios con representantes de las Juntas de Acción Comunal, asociaciones de productores y mineros, asociaciones de dueños de predios, representantes sindicales, docentes y veedurías ciudadanas, quienes hicieron recomendaciones frente al desarrollo de la Fase de Concertación que se adelanta en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, entre las que sugirieron realizar Mesas Técnicas en las que el Gobierno profundice sobre el alcance de la propuesta integrada para la delimitación del páramo de Santurbán.

25.2. Precisó que en la providencia de 15 de mayo de 2020 el Tribunal Administrativo de Santander no accedió a la solicitud elevada por el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera, de adelantar las reuniones de la fase de concertación del trámite de la nueva delimitación del páramo de Santurbán exclusivamente por intermedio de herramientas tecnológicas, por considerar que: “[...] *excluye especialmente a los habitantes de las zonas rurales, tanto por falta de dispositivos tecnológicos, como de conectividad en esas áreas. Para la Sala, ello supondría un incumplimiento a la Sentencia T-361 de 2017 que amparó el derecho fundamental a la participación ambiental [...]*” y, afirmó que lo que ordenó realizar mediante medios tecnológicos fue las mesas de trabajo solicitadas por las comunidades, que no son equivalentes a las audiencias públicas y presenciales en



los diferentes municipios; de forma que, contrario a lo señalado por los actores, esa autoridad judicial no ha modificado las condiciones en las que el Ministerio debe cumplir la orden de la Corte Constitucional.

25.3. Adujo que mediante providencia de 28 de mayo de 2020, precisó que el auto de 15 de mayo de 2020 no ordena en modo alguno agotar la fase de concertación mediante medios tecnológicos sino que su propósito es posibilitar que se realicen mesas de trabajo que permitan clarificar aspectos técnicos de la "propuesta integrada de delimitación" publicada desde el 22 de octubre de 2019. A su juicio, con esas mesas de trabajo se pueden obtener avances sustanciales en la necesaria deliberación participativa en la delimitación del páramo de Santurbán para las futuras audiencias públicas. Y precisó que las mesas de trabajo no permiten suplir las audiencias públicas, en tanto que, por el contrario, amplían el derecho a la participación ambiental puesto que están enfocadas a que sus resultados nutran y enriquezcan el diálogo deliberativo de las mismas.

25.4. Advirtió que la solicitud de aclaración del auto del 15 de mayo de 2020, presentada por el Representante a la Cámara Edwing Fabián Díaz Plata, fue extemporánea pues la ejecutoria del auto venció el día 20 de mayo de 2020 y la solicitud se presentó el 22 de ese mismo mes y año.

26. La **Corte Constitucional** solicitó que se deniegue la solicitud de amparo por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, 36 y 52 del Decreto núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>23</sup> es el juez de primera instancia el funcionario competente para verificar el cumplimiento de la sentencia, conocer los incidentes de desacato y adoptar las medidas a las que haya lugar en el trámite de tutela, esto sin importar si se trata de una sentencia de primera, segunda instancia, o de una sentencia que haya sido revisada por la Corte Constitucional y, en este orden, debe dirigirse al juez que conoció en primera instancia su caso.

26.1. Señaló que, de manera excepcional, la Corte Constitucional conserva la competencia para verificar el cumplimiento de sus sentencias y que, revisada la Sentencia T-361 de 2017, la Corte no dejó abierta la posibilidad de conservar o

---

<sup>23</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".



reasumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes por ella impartida en dicha providencia y que, mediante Auto 027 de 4 de febrero de 2019<sup>24</sup> la Sala Novena de Revisión de la Corte resolvió abstenerse de asumir la competencia para verificar el cumplimiento de la sentencia.

26.2. Solicitó que se “[...] declare la improcedencia de esta tutela respecto de la Corte Constitucional, así como respecto de la vinculación al trámite de la misma [...]”.

27. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** afirmó que en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017, esa cartera ha venido avanzando en el proceso participativo de delimitación del páramo de Santurbán agotando las fases de: (i) Convocatoria, (ii) Información general del proceso, (las mismas son transversales a todo el proceso) y (iii) Fase de Consulta e Iniciativa, en la que se consolidaron, revisaron y estudiaron más de 3200 propuestas, alternativas, juicios, opiniones y sugerencias, recibidas por esta Cartera, luego de consultar los 40 municipios de Santander y Norte de Santander con la asistencia de más de 8000 personas, a partir de lo cual construyó la propuesta de delimitación que será la base para abordar el proceso de diálogo deliberativo con las comunidades en las reuniones de concertación.

27.1. Sostuvo que realizaron 72 reuniones en territorio con actores sociales e institucionales entre los meses de septiembre y noviembre de 2019. Resultado de estas sesiones, los actores sociales recomendaron realizar la concertación municipal en el año 2020 con el fin de disponer de mayor tiempo para estudiar la propuesta integrada de delimitación y que la misma sea conocida por las nuevas administraciones municipales y regionales. Indicó que se realizaron conversatorios con representantes de Juntas de Acción Comunal, asociaciones de productores y mineros, asociaciones de dueños de predios, representantes sindicales, docentes y veedurías ciudadanas, quienes hicieron recomendaciones frente al desarrollo de la Fase de Concertación, y que una de estas recomendaciones fue la de realizar Mesas Técnicas, en las que se profundice el alcance de la propuesta integrada para la delimitación del páramo de Santurbán.

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sala Novena de Decisión, Auto 027 de 4 de febrero de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.



27.2. Informó que, ad portas de iniciar las mesas técnicas y las reuniones de concertación, ese ministerio se vio obligado a suspender las reuniones en aras de adoptar las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional para afrontar la emergencia causada por el COVID 19, decisión que fue comunicada al Tribunal Administrativo de Santander en el que precisó que esa cartera “[...] *continúa y continuará trabajando en las actividades preparatorias, tales como ajustes metodológicos, logística, medios de difusión y que continuarían abiertos los canales de comunicación santurbanavanza@minambiente.gov.co; www.santurban.minambiente.gov.co, para consultar la propuesta integrada de delimitación y atender inquietudes de la comunidad. [...]*”.

27.3. Señaló que, en cumplimiento del Decreto Legislativo núm. 491 de 28 de marzo de 2020<sup>25</sup>, expidió la Resolución núm. 319 de 31 de marzo de 2020<sup>26</sup> en el que se resolvió que las reuniones que se deban realizar durante la vigencia de la emergencia sanitaria nacional para atender el cumplimiento de sentencias, debían suspenderse. En ese sentido, afirmó que ese ministerio no ha programado ni ha propuesto realizar, a través de medios virtuales, las reuniones de la Fase de Concertación.

27.4. Indicó que en cumplimiento de la providencia de 15 de mayo de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander elaboró la “[...] *HOJA DE RUTA PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA REALIZAR MESAS DE TRABAJO DURANTE EL PERIODO DE ASILAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO CON EL FIN DE PROFUNDIZAR LOS ASPECTOS TECNICOS Y JURIDICOS DE LA PROPUESTA INTEGRADA [...]*” en el que se tuvo en cuenta las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación y los elementos mínimos de participación exigidos en la Sentencia T-361 de 2017 y allí se propuso la construcción del plan de trabajo de manera conjunta con cada una de las autoridades locales (alcaldía y personería) de los municipios con injerencia en el páramo, con el fin de abordar las mesas de trabajo desde una perspectiva local, en

<sup>25</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>26</sup> “Por medio de la cual se establecen las medidas en materia de prestación de los servicios a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para dar cumplimiento al Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 y garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas”.



aras de garantizar una participación efectiva, de acuerdo con las condiciones y los medios tecnológicos con los que disponga cada municipio.

27.5. Afirmó que con el fin de tener un conocimiento actualizado acerca de la oferta de medios tecnológicos en el territorio con injerencia en el páramo Jurisdicciones - Santubán – Berlín, esa cartera propuso realizar un contacto inicial con las Autoridades Municipales, Personeros e interesados para conocer la realidad actual frente al uso y alcance de las herramientas tecnológicas en cada uno de sus municipios, con el fin de asegurarse de que en el desarrollo de estos espacios de información se garantice que los actores convocados tengan condiciones efectivas de conectividad.

27.6. Indicó que si bien la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017 ordenó al Ministerio a “[...] crear un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web institucional, sitio de la internet que servirá para mantener informados a los participantes del procedimiento de delimitación del Páramo Jurisdicciones Santubán-Berlín con el cronograma de las fases de participación, los documentos, los datos, o fechas y lugares de la realización de las sesiones de intervención o de participación de la comunidad [...]”, esa cartera pretendió, ir más allá y no limitar el ejercicio del derecho a la información a partir de la divulgación en el minisitio de la página web, sino que, con la metodología propuesta espera profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación y absolver las inquietudes de los interesados, mientras dure la emergencia sanitaria.

28. El señor **Cristian Jovanny Rodríguez Pomar** manifestó tener interés en el resultado del proceso en tanto que tiene intereses económicos en los proyectos mineros en el área de Soto Norte, Municipio de California. En ese sentido, presentó escrito de oposición a la solicitud de tutela, por considerar que la pretensión de los actores es desconocer las competencias de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, así como de la Autoridad Nacional de Minería con el fin de “[...] trasladar las audiencias directamente al municipio de CALIFORNIA sobre los proyectos mineros en el área de soto norte como es el caso minesa sa. (sic) [...]”.

28.1. Manifestó que entre los actores hay “[...] personas que no son campesinos son personas que han sido servidores públicos que cuentan con los medios para





*presentarse formalmente a las audiencias de concertación del páramo ordenados por la sentencia t-361 de 2017 [...]*, motivo por el cual afirmó que la tutela es temeraria.

28.2. Presentó como “[...] *medida preventiva [...]*” la suspensión provisional de la Resolución núm. 0149 de 9 de julio de 2020<sup>27</sup> expedida por la Alcaldía de California, “[...] *hasta tanto los encargados del cumplimiento de la sentencia t-361 de 2017 no definan los derechos y sustitución de actividades de la minería ancestral [...]*”, en tanto que cuestionó que no se haya tenido en cuenta los derechos de los titulares mineros. Además, formuló las siguientes pretensiones:

*[...] 1. Que se ordene proteger los derechos fundamentales a la vida digna, trabajo, salud e integridad familiar permitiendo la participación de los mineros tradicionales en la concertación del paramo conforme la ley 361 de 2017.*

*2. Que se ordene al estado (sic) incluir dentro del proceso de delimitación del páramo el derecho a las indemnizaciones por expectativas legítimas consolidadas antes de la vigencia de la resolución 2090 de 2014. [...]*”

29. El señor **Jorge Abad Maldonado Toloza** manifestó actuar en representación de la sociedad Calimineros S.A.S. y, en ese sentido, afirmó tener interés en el resultado del proceso. A continuación, indicó que coadyuvaba la petición presentada por el señor **Cristian Jovanny Rodríguez Pomar**.

30. La **Universidad Santo Tomás**, la **Universidad del Rosario**, el **Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P.** y la **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPORNOR** solicitaron la desvinculación del trámite de la acción de tutela por considerar que no tienen legitimación en la causa por pasiva.

31. Los señores **Gerson Alexander Quijano Torres**, **Yomary Ortiz Ballesteros**, **Luis Fernando Pulido Lizcano** y la **Minera La Elsy Ltda.** presentaron escrito de coadyuvancia a la solicitud de tutela, por considerar que las decisiones cuestionadas vulneraron derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación ambiental de la comunidad campesina y minera del Páramo de Santurbán.

<sup>27</sup> “Por medio del cual se delega funciones a la inspección de policía y se dictan normas de orden público en materia de protección a los recursos naturales y el medio ambiente”.



32. El **Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera** y la **Asociación de Mineros de Vetas – Asomineros**, representados por la misma persona, y acompañados de la firma de más de **200 personas** que afirmaron ser ciudadanos afectados por el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán en el Municipio de Vetas, manifestaron su oposición a la solicitud de amparo. Señalaron que han pasado 3 años desde que la Corte Constitucional profirió la decisión y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sigue sin dar cumplimiento a la decisión.

32.1. Indicaron que la situación que se ha derivado de ello, es grave para los pobladores de la región en materia económica y social en tanto que todas las decisiones sobre los usos del suelo y las inversiones públicas y privadas sobre el territorio están condicionadas a la existencia de una nueva delimitación del páramo. Señalaron que la delimitación ha generado pobreza, destrucción del empleo y reducción de los ingresos de las familias.

32.2. Cuestionaron la agencia oficiosa del señor Edwing Fabián Díaz Plata por cuanto el grupo de 24 personas que firma la comunicación con la que se solicita la intervención del agente, está encabezado e integrado por la señora Magola Bottía Gelvez “[...] y por sus familiares y amigos, personas a quienes conocemos personalmente, ninguno de los cuales reúne las dos condiciones de ser campesinos del páramo y estar en imposibilidad de acceder a los medios para promover su propia defensa. Para quienes vivimos en la provincia de Soto Norte, es un hecho conocido que la señora MAGOLA BOTÍA, es una ex concejal del municipio de California (período 2016-2019) que trabaja políticamente con el señor FABIÁN DÍAZ [...] además es muy activa en medios de comunicación y redes sociales haciendo activismo ambiental en relación con el Páramo de Santurbán; adicionalmente, ha participado en todas las reuniones de delimitación que ha hecho el ministerio en desarrollo de este nuevo proceso participativo ordenado por la corte y lo ha hecho siempre por sus propios medios y no a través de terceros [...]”.

32.3. Sostuvieron que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander en las providencias cuestionadas que ordenan seguir adelante con las actividades en la fase de concertación dentro del proceso de delimitación del páramo mediante mesas de trabajo virtuales, en manera alguna atentan o ponen en riesgo el derecho a la participación de las personas que no tengan acceso a medios



tecnológicos y conexión a internet, puesto que la autoridad judicial ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible buscar medios para hacer efectivo el derecho a la participación dentro del proceso, de quienes no tienen posibilidad de acceder a ellos.

32.4. Afirmaron que en el territorio existe una extensa red de internet que presta el servicio en 3G y 4G y que, buena parte de los habitantes urbanos y rurales tienen el privilegio de estar conectados vía internet. Como fundamento de sus aseveraciones aportaron un estudio reciente de conectividad realizado por la Veeduría Dignidad Minera en el Municipio de Vetas.

32.5. Señalaron que existe una imposibilidad material de acceder a las pretensiones de los actores por cuanto “[...] *el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social culminó el pasado 5 de junio de 2020 [...]*”. Además, presentaron las siguientes solicitudes:

*[...] 1) Denegar por improcedente y por imposibilidad material de acceder a las pretensiones la presente acción de tutela.*

*2) A título de demanda de reconversión, solicitamos a su Despacho ordenar el amparo de nuestros derechos fundamentales a la participación, a una vida digna, al trabajo, a la igualdad, a la no discriminación y el derecho contar con un debido proceso que sea adelantado sin dilaciones, y en tal virtud se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a dar cumplimiento inmediato a la orden impartida el 15 de mayo pasado por el H. Tribunal Administrativo de Santander, so pena de incurrir en posibles desacato y fraude a resolución judicial.*

*3) Ordenar al Tribunal Administrativo de Santander que en caso de que persista el incumplimiento a los mandatos de la Sentencia T-361 de 2017 y de la orden dada en el Auto de fecha 15 de mayo de 2020, sancione por desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y dé traslado a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten investigación y juzgamiento contra el citado funcionario por el posible delito de fraude a resolución judicial.*

*4) Compulsar copias del expediente y de la sentencia que se profiera por parte de su Despacho, a la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue al accionante y sus supuestos prohijados, por la posible ocurrencia del delito de fraude procesal, contemplado en el artículo 453 del Código Penal. [...]*”.

33. El **Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agraria** recordó que la Corte Constitucional ha establecido unos estrictos requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial. Indicó que presentó solicitud de nulidad del auto de 15 de mayo de 2020 con el fin de garantizar el debido proceso y la participación ambiental. Resaltó que esa procuraduría, en atención a los requerimientos y peticiones realizados



por la comunidad frente al asunto, ha exhortado a las diferentes entidades públicas para que, en ejercicio de sus deberes funcionales garantice la participación ciudadana y el principio de publicidad e información dentro de las decisiones que sean de interés de la sociedad. En ese sentido, indicó que entiende la necesidad de implementar las audiencias virtuales como una alternativa para que se puedan realizar las mesas de trabajo, sin embargo, considera necesario que esa participación sea activa y efectiva, difundiendo de forma masiva y publica los diferentes canales y enlaces de estas, para lo que, considera indispensable que, por parte de las Alcaldías Municipales, Personerías y líderes de las comunidades haya una verdadera concertación y articulación en aquellos sectores rurales donde es difícil el acceso a internet y medios de difusión, de tal forma que se verifique si realmente es procedente o no la implementación de las audiencias públicas virtuales en esta materia, lo anterior, por cuanto la participación ciudadana requiere dentro del contexto en el que nos encontramos, del contacto más directo posible entre Gobierno y la comunidad potencialmente afectada por un proyecto que requiere un espacio que permita sentir la posibilidad del derecho a la igualdad en las decisiones que los pueden llegar afectar.

34. La **Alcaldía de Suratá** solicitó que se declare la improcedencia de la tutela por cuanto i) no están legitimados en la causa por activa en tanto que no se tiene plenamente demostrado que las personas que se representan mediante la calidad de agencia oficiosa, se les esté vulnerando sus presuntos derechos fundamentales y ii) los actores no agotaron los medios ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico en aras de lograr la suspensión de la etapa de concertación. Señaló que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Agregó que la autoridad judicial accionada ha respetado las garantías procesales como los derechos de los actores sin que se pueda predicar de un menoscabo alguno, pues se tienen dadas las condiciones para continuar dicho proceso, más aun, cuando se ha trabajado en ello de forma concentrada, y manifestó que, el ente territorial, se encuentra en plena disponibilidad para hacer llegar los medios necesarios a los centros poblados o cabecera municipal de los diferentes corregimientos del municipio como de su misma cabecera, con observancia de los protocolos de bioseguridad para avanzar en las etapas restantes y así concluir con la delimitación del páramo Santurbán.

35. La **Agencia Nacional de Minería** solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad por cuanto los



actores no interpusieron el recurso de reposición contra la providencia cuestionada. Además, señaló que no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable que haga procedente la tutela. Indicó que, si bien muchos colombianos no tienen la posibilidad de usar las herramientas de telecomunicaciones para ejercer su derecho de participación, lo cierto es que el Gobierno adelanta esfuerzos permanentes por disminuir la brecha de la comunicación y que no puede permitirse que tal dificultad arrastre consigo a quienes han tenido la fortuna de superarla y pueden legítimamente ejercer su ciudadanía por medios virtuales. A su juicio, acoger la solicitud de la tutela, implicaría suspender la actividad estatal en todos aquellos escenarios de la participación ciudadana, pues en todos ellos hace presencia la desigualdad socioeconómica del país. En ese sentido, señaló que la autoridad judicial realizó un adecuado ejercicio de ponderación entre el derecho de participación de los ciudadanos que pueden ejercer su ciudadanía virtualmente y aquellos que no pueden hacerlo.

36. Los señores **Edwin Alberto Blanco Portilla, Daniel Maldonado Lizcano, Ronal García Duque, Viviana Gamboa Guerrero, Javier Bermúdez Figueroa, Holmes Valbuena García Sergio Fabian Beltrán C., Xiomí Nathalia Ochoa G., Yadira Yamile Guerrero B., Rosa Helena Mejía Serrano, Rosa Delia Díaz de Salcedo, Ana Isabel Guerrero Blanco, Pedro David González Contreras, Mónica Alexandra González Martínez, Luz Mila Guerrero González, Blanca Nieves Galvis Blanco, Oscar Alfaro Torres, Ligia Guerrero de Díaz, Angie Yulieth Campos Arias, Sergio Cañas Blanco, Ramiro A. Cañas, Paulina Blanco E., Jairo Díaz Hernández, Jennifer Díaz Peña, José Rene Cacua Gutiérrez, Arnulfo Cacua, Alejandrino Cacua Molina, Luis Eudoro Cacua, Mariano Cacua Molina, Vitelbina Cacua Molina, Carmen Elisa Gamboa Cacua, Elkin Jesús Gamboa Cacua, Angelmiro Cacua Molina, Luz Estela Pulido, Rogelio Vera L.**, presentaron escrito de oposición a la solicitud de tutela con fundamento en que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander, pretende que se realicen unas mesas de trabajo virtuales con el ánimo de profundizar en la nueva propuesta de delimitación presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, espacio en el que, contrario a lo expresado en el escrito de tutela, se permitirá que los interesados participen y presenten sus inquietudes previas a la fase de concertación la cual sí se hará de manera presencial. A su juicio, este espacio permite que los interesados



tengan más preparación en el tema de la delimitación y así puedan abordar la fase de concertación de una manera más efectiva.

37. La **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB** solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela por considerar que los asuntos alegados por los actores ya han sido objeto de debate en otras instancias judiciales que se encuentran amparadas por el instituto procesal de la cosa juzgada.

38. La **Minera de Santander S.A.S**, la **Minera Calvista Colombia S.A.S** y **Galway Resources Holdco LTD Sucursal Colombia** solicitaron denegar la solicitud de amparo por considerar que la decisión acusada se profirió en cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-361 de 2017, toda vez que en ella se ordenó al Ministerio a hacer uso de las herramientas tecnológicas para garantizar los principios de participación, como lo es difundir de manera masiva la información relativa al procedimiento de delimitación del páramo. Indicaron que las limitaciones a las que se refiere la tutela no pueden ser generalizadas pues, en el proceso de concertación se han presentado múltiples y nutridas intervenciones por medios virtuales o electrónicos por parte de diferentes comunidades del páramo. Señalaron que la realización de mesas de trabajo mediante reuniones virtuales promueve y enriquece los mecanismos de participación deliberativa en tanto que pretende superar las barreras que impiden, por cuenta de la pandemia del COVID 19, la intervención y la participación ciudadana. Agregaron que la parálisis del aparato estatal sí conduciría a una grave afectación de los derechos fundamentales, en tanto que se impediría de forma indeterminada el avance de un proceso que ha sido abiertamente participativo y democrático. Cuestionaron la calidad de agente oficioso del señor Edwing Fabián Díaz Plata en tanto que señalaron que él mismo afirma comunicarse con los actores a través de redes sociales, videos caseros y cartas, con lo cual, a su juicio, se desvirtúa el argumento planteado en la tutela. Finalmente afirmaron que no se cumple con el requisito de la subsidiariedad por cuanto los recursos presentados contra el auto cuestionado fueron presentados en forma extemporánea.

39. La **Asociación Colombiana de Minería – ACM** solicitó que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo por considerar que la autoridad judicial demandada no incurrió en vulneración alguna de los derechos fundamentales de los



actores. Señaló que es importante que se dé continuidad al proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, en tanto que hay personas que dependen de esta delimitación, y por cuanto no existe certeza del momento en el que se podrá volver a la normalidad. Afirmó que el Gobierno Nacional ha dispuesto de canales para la recepción de observaciones, comentarios, quejas, reclamos, recibir y responder solicitudes mediante el uso de plataformas, correos electrónicos, atención telefónica gratuita, redes sociales, entre otras con el fin de garantizar el derecho a la participación ciudadana. Insistió en que la providencia acusada no dispuso el agotamiento de la fase de concertación mediante medios tecnológicos, sino la realización de mesas de trabajo virtuales.

40. El señor **Orlando Rodríguez Ramírez** solicitó que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo por cuanto los actores no acreditaron los requisitos básicos para la procedencia de la acción de tutela. Sostuvo que los actores no aportaron pruebas de sus argumentos y que la autoridad judicial demandada garantizó la legitimidad del Estado en punto de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, en ese sentido, sus decisiones se han circunscrito al cumplimiento de las obligaciones impartidas en la Sentencia T-361 de 2017 y han obedecido a las directrices señaladas por el Gobierno Nacional en torno a los procedimientos que se deben seguir por causa de la pandemia; en ese sentido, se refirió a la Circular núm. 9 de 12 de abril de 2020<sup>28</sup>. Señaló que el Tribunal Administrativo de Santander no tiene, dentro de sus funciones, la de adoptar las directrices ambientales para delimitar el páramo. Indicó que la realización de trabajos virtuales pretende garantizar los procedimientos que rigen el debido proceso y la participación ambiental de las comunidades que están en la capacidad de avanzar, lo que no implica que se desconozcan los derechos de quienes no cuentan con todos los elementos para ser partícipes en el proceso de delimitación.

40.1. Afirmó que la autoridad demandada fue enfática en decir que la comunidad tiene los canales para que manifiesten sus inconformidades con el proceso de delimitación que se está efectuando. Cuestionó que el agente oficioso no indicara

---

<sup>28</sup> "Recomendaciones para la implementación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionados con políticas y aplicación de la normatividad ambiental".



las condiciones especiales de los campesinos, de los cuales se desconoce su procedencia y no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

41. La **Personería Municipal de Charta** presentó escrito de coadyuvancia a las pretensiones de la tutela por cuanto, a su juicio, la realización de audiencias o encuentros virtuales no satisface el principio de participación dentro del proceso administrativo, cuando sus intervinientes son campesinos o trabajadores agrarios, en tanto que, no existen las condiciones de accesibilidad, conectividad y capacitación en herramientas digitales para que los ciudadanos puedan participar de dichos encuentros. Afirmó que las fases mínimas obligatorias que ordenó la Corte Constitucional sobre la delimitación del páramo no se han adelantado en ese municipio en tanto que, no se ha explicado a la población rural involucrada las consecuencias, efectos y particularidades que implica el proceso. Indicó que ha presentado solicitudes ante la autoridad judicial demandada que no han sido atendidas.

42. La **Personería Municipal de Vetás** se opuso a la prosperidad de la solicitud de amparo toda vez que las mesas virtuales previas a la fase de concertación es una oportunidad para ahondar en aspectos técnicos, jurídicos y socioeconómicos del proceso de delimitación, que no se han abordado en detalle. Señaló que de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, la concertación se debe realizar en el marco de sesiones, audiencias o reuniones, de forma que la audiencia no es el único espacio de participación. Afirmó que la autoridad judicial demandada fue clara en señalar que, si bien no se puede agotar la fase de concertación mediante medios tecnológicos, en las mesas de trabajo sí se pueden responder las inquietudes de las autoridades e interesados respecto de los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta de delimitación presentada por el Ministerio. Asimismo, solicitó:

*“[...] PRIMERO: Declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, porque el señor Fabián Díaz no puede considerarse agente oficioso de toda la población residente en el Páramo de Santurban.*

*SEGUNDO: No acceder a las peticiones referentes a la suspensión del proceso de delimitación, frente a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander toda vez que las mesas virtuales previas a la fase de concertación es una oportunidad para ahondar en aspectos técnicos, jurídicos y socioeconómicos del proceso de delimitación, que no se han abordado en detalle.*





*TERCERO: Frente a la solicitud de ordenar al MADS la suspensión de la fase de concertación, la misma se declare improcedente, toda vez que el Tribunal Administrativo de Santander, en auto de fecha 15 de mayo de 2020 y demás autos posteriores, fue muy claro que tal fase no se debe agotar de manera virtual, por tanto las reuniones técnicas virtuales son actividades previas que son una oportunidad de discusión y avance del proceso.*

*CUARTO: Ordenar al MADS y al Gobierno Nacional cerrar la brecha tecnológica que limita a las comunidades rurales del Páramo de Santurban, y garantizar el acceso a internet y demás medios tecnológicos a estas comunidades para lograr su participación, en tanto no existe un conocimiento real de cuando se va a superar la emergencia sanitaria y en tanto las comunidades tienen incertidumbre frente al largo aliento que se le ha dado al proceso de delimitación. [...].”*

43. La **Personería Municipal de Tona** presentó solicitud de coadyuvancia a la acción de tutela por cuanto considera que no es viable ni prudente la realización de mesas de trabajo virtual por cuanto, de conformidad con la más reciente y actualizada medición demográfica del Municipio de Tona, el número de habitantes que confluyen dentro del área a delimitarse en la jurisdicción Santurbán Berlín la componen 3830 personas quienes en su gran mayoría pertenecen al nivel socioeconómico propio del nivel 1 y 2 del SISBEN, quienes tienen arraigo campesino asentados en las áreas rurales con recursos limitados sin acceso a conectividad, sin servicio de internet, con acceso limitado a señal inalámbrica de telefonía celular, aunado a que en su gran mayoría carecen de celulares inteligentes o acceso a computadores y, el acceso a señal móvil para celular en el corregimiento de Berlín casco Urbano es deficiente (entre dBm -91<sup>a</sup> -98dBm)<sup>29</sup> mientras que en las diferentes veredas aledañas se encuentran sin cobertura; razón por la cual no se podrá garantizar la participación de los ciudadanos de Tona. Agregó que, como consecuencia de las medidas decretadas por el Gobierno Nacional que ordenan el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional los habitantes no podrán desplazarse a la cabecera municipal del corregimiento de Berlín en búsqueda de conexión.

44. La **Universidad Nacional de Colombia** remitió un documento en donde el Grupo de Política y Derecho Ambiental formula una serie de apreciaciones académicas frente a la delimitación del Páramo de Santurbán. En dicho documento no se hace referencia alguna a la situación planteada en el escrito de tutela.

---

<sup>29</sup> Señaló que la cifra de dBm corresponde con la medida de los decibelios-milivatio. Se trata de una medida logarítmica de potencia en relación a un milivatio, usada en telecomunicaciones para medir la intensidad de la señal que llega al móvil desde una red celular.



45. La **Defensoría del Pueblo** manifestó la importancia de avanzar en el proceso de delimitación del Páramo Santurbán – Berlín, en tanto que considera preocupante la incertidumbre existente frente al tema, así como las sucesivas demoras que el proceso ha sufrido, toda vez que la situación impide la gestión adecuada del ecosistema y puede implicar la vulneración del derecho a gozar de un ambiente sano, asimismo, consideró imperioso garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlos. Si bien encuentra que las mesas de trabajo pueden ser aprovechadas para resolver dudas sobre la propuesta, considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe realizar las alianzas estratégicas necesarias con el Ministerio de Tecnologías de la Información para alcanzar una conectividad eficaz en los municipios de Santander y Norte de Santander que permita avanzar en los diálogos necesarios para la delimitación del Páramo de Santurbán.

46. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, el Procurador 158 Judicial II para Asuntos Administrativos, la Universidad Industrial de Santander, la Fundación Guaya canal, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, el Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, la Asociación Ambiente y Sociedad, el Sindicato del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga –SINTRAEMSDDES, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente –AIDA, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales –ILSA, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – De Justicia, la Asociación de Municipios del Páramo de Santurbán – Asomusanturban, Mármoles de Santurbán Ltda., Eco Oro Minerals Corp. – Sucursal Colombia, la Minera la Providencia Ltda., la Minera Reina de Oro Ltda., la Minera Trompetero Ltda., la Minera Vetas, la Minera Potosí Ltda., Minas Coloro S.O.M Ltda., Carbones de Colombia Exportación Oro Barracuda S.A.S. y la Minera La Esmeralda guardaron silencio en esta oportunidad procesal.



## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Competencia de la Sala

47. Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1.º y 37 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>30</sup>, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política; el artículo 1.º del Decreto núm. 1983 de 30 de noviembre de 2017<sup>31</sup>, por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela; el Acuerdo 377 de 11 de diciembre de 2018<sup>32</sup> y, el Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>33</sup>.

### Generalidades de la acción de tutela

48. La acción de tutela ha sido instituida como instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente indicados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

### Cuestiones previas

#### *Legitimación en la causa por pasiva*

49. La Sala advierte que previo al planteamiento del problema jurídico, resulta necesario precisar el presupuesto procesal sobre la legitimación en la causa por pasiva, para efectos de determinar, tanto el punto de derecho en discusión, como el alcance del contenido de la sentencia.

50. Ahora bien, el artículo 13 del Decreto 2591 frente a la legitimación en la causa por pasiva, señala expresamente lo siguiente:

<sup>30</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"

<sup>31</sup> "Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".

<sup>32</sup> "Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado".

<sup>33</sup> "Reglamento Interno del Consejo de Estado".



*“[...] La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.*

*Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]”.*

51. De igual manera la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1001 de 30 de noviembre de 2006<sup>34</sup>, se refirió a la falta de legitimación en la causa por pasiva en los siguientes términos:

*“[...] En relación con la falta de legitimidad por pasiva, esta Corporación en la Sentencia T-416/97 M.P. José Gregorio Hernández, dijo lo siguiente:*

*“2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. (...).*

***La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.***

***Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción.***

***La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquella, la acción de tutela se promueve contra autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto.”*<sup>[35]</sup>. (Negrilla fuera de texto).**

*Y más adelante, en sentencia T-519 de 2.001 M.P. Clara Inés Vargas esta misma Corporación anotó que: “... cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos*

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1412872 de 30 de noviembre de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>35</sup> “Esta posición, fue reiterada, entre otras, por las sentencias: T-213 de 2.001 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-562 de 2.002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-959 de 2.002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett”.



*fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño [...]”.*

### **Solicitud de desvinculación de la Corte Constitucional**

52. La Corte Constitucional, al intervenir en el trámite de instancia, solicitó que se deniegue la solicitud de amparo por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, 36 y 52 del Decreto núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>36</sup> es el juez de primera instancia el funcionario competente para verificar el cumplimiento de la sentencia, conocer los incidentes de desacato y adoptar las medidas a las que haya lugar en el trámite de tutela, esto sin importar si se trata de una sentencia de primera, segunda instancia, o de una sentencia que haya sido revisada por la Corte Constitucional y, en este orden, debe dirigirse al juez que conoció en primera instancia su caso. Además, solicitó que se “[...] declare la improcedencia de esta tutela respecto de la Corte Constitucional, así como respecto de la vinculación al trámite de la misma [...]”.

53. Esta Sala encuentra que la Corte Constitucional solicita ser desvinculada del trámite de la acción de tutela y, en ese sentido, accederá a la petición, por cuanto, esa autoridad judicial carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, no es de su competencia dar cumplimiento a su propia decisión ni verificar el cumplimiento de la misma y por cuanto se advierte que cualquier pronunciamiento que efectúe, supondría anticipar su posición jurídica al respecto, lo que afectaría una eventual revisión por esa Alta Corte, en tanto que comprometería su criterio sobre el caso objeto de estudio.

### **Otras solicitudes de desvinculación**

54. La Sala encuentra que la Universidad Santo Tomás, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., la Universidad del Rosario y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR

<sup>36</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.



solicitaron la desvinculación del presente trámite constitucional por considerar que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

55. Al respecto, es preciso indicar que el trámite que el actor cuestiona en sede de tutela, es el de la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 en el que las universidades referidas y la Corporación Autónoma Regional intervinieron.

56. En ese orden de ideas, de conformidad con el Decreto 2591 y la jurisprudencia anteriormente citada, la Sala concluye que, a la Universidad Santo Tomás, al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., a la Universidad del Rosario y a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR les asiste interés en la decisión de tutela que se profiera respecto al trámite de verificación del cumplimiento de la sentencia referida *supra*.

57. En tal virtud, la Sala declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada.

### ***De las pretensiones planteadas por los intervinientes***

58. La Sala encuentra que algunos intervinientes al presente trámite constitucional, presentaron escritos en los que se oponen a la prosperidad de la solicitud de amparo y presentan algunas peticiones específicas.

59. En efecto, los señores Cristian Jovanny Rodríguez Pomar y Jorge Abad Maldonado Toloza presentaron como “[...] *medida preventiva* [...]” la suspensión provisional de la Resolución núm. 0149 de 9 de julio de 2020<sup>37</sup> expedida por la Alcaldía de California y que “[...] *se ordene proteger los derechos fundamentales a la vida digna, trabajo, salud e integridad familiar permitiendo la participación de los mineros tradicionales en la concertación del paramó conforme la ley 361 de 2017 [y se] ordene al estado incluir dentro del proceso de delimitación del páramo el derecho a las indemnizaciones por expectativas legítimas consolidadas antes de la vigencia de la resolución 2090 de 2014. [...]*”.

<sup>37</sup> “Por medio del cual se delega funciones a la inspección de policía y se dictan normas de orden público en materia de protección a los recursos naturales y el medio ambiente”.



60. Por su parte, el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera y la Asociación de Mineros de Vetas – Asomineros solicitaron “[a] título de demanda de reconversión, [que] se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a dar cumplimiento inmediato a la orden impartida el 15 de mayo pasado por el H. Tribunal Administrativo de Santander, so pena de incurrir en posibles desacato y fraude a resolución judicial, [que se ordene] al Tribunal Administrativo de Santander que en caso de que persista el incumplimiento a los mandatos de la Sentencia T-361 de 2017 y de la orden dada en el Auto de fecha 15 de mayo de 2020, sancione por desacato al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y dé traslado a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten investigación y juzgamiento contra el citado funcionario por el posible delito de fraude a resolución judicial [y que compulse] copias del expediente y de la sentencia que se profiera por parte de su Despacho, a la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue al accionante y sus supuestos prohijados, por la posible ocurrencia del delito de fraude procesal, contemplado en el artículo 453 del Código Penal. [...]”.

61. Asimismo, la Personería Municipal de Vetas solicitó que se ordene “[...] al MADS y al Gobierno Nacional cerrar la brecha tecnológica que limita a las comunidades rurales del Páramo de Santurban, y garantizar el acceso a internet y demás medios tecnológicos a estas comunidades para lograr su participación, en tanto no existe un conocimiento real de cuando se va a superar la emergencia sanitaria y en tanto las comunidades tienen incertidumbre frente al largo aliento que se le ha dado al proceso de delimitación. [...]”.

62. De las solicitudes transcritas *supra*, la Sala evidencia que aun cuando tienen origen en la misma situación fáctica descrita en la tutela, contienen planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieren de las hechas por los actores.

63. Al respecto, la Sala encuentra que, si bien el inciso 2º. del artículo 13 del Decreto núm. 2591 de 1991, señala que “[...] Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]”, la Corte Constitucional ha destacado que “[...] la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero



*con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia [...]”<sup>38</sup>.*

64. En el mismo sentido se pronunció la Corte al señalar que los terceros intervinientes no están facultados para solicitar la protección de sus propios derechos. Esto dijo textualmente<sup>39</sup>:

*“[...] en la acción de tutela contra providencias judiciales los parámetros para estudiar la intervención de los terceros son mucho más estrictos. En primer lugar, siguiendo el concepto general del tercero coadyuvante, **quienes tienen un interés legítimo en los resultados del proceso pueden coadyuvar la solicitud del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiera hecho la solicitud, pero no están facultados para solicitar la protección de sus propios derechos**, mucho menos en detrimento de los derechos de quien solicitó el amparo, pues es la solicitud de este último la que le da la unidad al proceso de tutela. Pero, adicionalmente, si una persona considera que una providencia judicial desconoce sus derechos fundamentales, lo pertinente es que promueva una acción de tutela diferente y no que presente en el trámite de amparo de los derechos fundamentales ajenos las razones de su inconformidad.*

*Esto último es indispensable atendiendo al carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Aun cuando por regla general el juez constitucional no puede entrar a examinar los fallos de otros jueces excepto en las extraordinarias situaciones en las que la providencia es violatoria de los derechos fundamentales, en los eventos en los que adquiere potestad para hacerlo por reunirse los requisitos generales y específicos de procedibilidad, su competencia sigue teniendo como límites los principios de seguridad jurídica, autonomía judicial y respeto por la cosa juzgada. Ellos se verían afectados en una medida mucho mayor si el juez constitucional avoca el estudio, no solo de los defectos planteados por el accionante, sino sobre otros defectos ‘nuevos’ que otros intervinientes pudieran aducir, toda vez que podrían ventilarse en una acción de carácter excepcional y subsidiaria la totalidad de los aspectos debatidos en las instancias precedentes. Un escenario como el planteado convertiría la acción de tutela en una tercera instancia, pese a que la Corte ha proscrito expresamente esta hipótesis. En este sentido, **admitir las controversias propuestas por los terceros dentro del proceso de tutela en relación con sus propios derechos y con independencia de los hechos y derechos planteados por el accionante, desnaturalizaría la acción constitucional. [...]”** (Resalta la Sala).*

65. En este sentido, si bien los señores Cristian Jovanny Rodríguez Pomar y Jorge Abad Maldonado Toloza, el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1062 de 16 de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia T-269 de 29 de marzo de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.





y la Asociación de Mineros de Vetas – Asomineros y la Personería Municipal de Vetas están legitimados para intervenir como coadyuvantes, en este caso, de la autoridad pública contra quien se dirige la tutela, lo cierto es que, no pueden realizar planteamientos distintos ni reclamaciones propias que difieran de las expuestas por los actores, en tanto que, como se señaló *supra*, corresponden a pretensiones propias de una nueva tutela, con lo que desvirtúan la naturaleza de la coadyuvancia.

66. En consecuencia, la Sala se abstendrá de pronunciarse respecto de las pretensiones referidas.

### **Problemas jurídicos**

67. En el caso *sub examine*, los problemas jurídicos que debe resolver la Sala consisten en: i) determinar si, en efecto, es procedente la acción de tutela acreditándose el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales, y de ser así, ii) establecer si el Tribunal Administrativo de Santander, al proferir la providencia de 15 de mayo de 2020 dentro del trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, incurrió en **defecto procedimental** y en **defecto fáctico** lo que trajo como consecuencia que se ordenara la realización de mesas de trabajo en forma virtual.

68. Para resolver los anteriores problemas jurídicos esta Sala analizará los siguientes temas: i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; ii) requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando se dirige contra providencias judiciales; iii) Sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones proferidas dentro del trámite incidental de desacato y de cumplimiento; iv) análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en el caso concreto, v) el defecto fáctico, vi) el defecto procedimental, vii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso, viii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la igualdad, ix) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la participación ambiental x) análisis del caso en concreto y, finalmente xi) las conclusiones de la Sala.



## Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

69. Con ocasión de la acción de tutela instaurada por la señora Nery Germania Álvarez Bello en un asunto que fue asumido por importancia jurídica por la Sala Plena<sup>40</sup>, en sentencia de 31 de julio de 2012, esta Corporación consideró necesario admitir que debe acometerse el estudio de fondo de la acción de tutela cuando se esté en presencia de providencias judiciales – *sin importar la instancia y el órgano que las profiera* - que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente y los que en el futuro determine la ley y la propia doctrina judicial.

## Requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando se dirige contra providencias judiciales

70. Esta Sección adoptó<sup>41</sup> como parámetros a seguir los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de los demás pronunciamientos que esta Corporación elabore sobre el tema.

71. Por lo anterior, y con el fin de hacer operante la nueva posición jurisprudencial, estableció como requisitos generales de procedibilidad de esta acción constitucional, cuando se dirige contra decisiones judiciales: i) la relevancia constitucional del asunto; ii) el uso de todos los medios de defensa judiciales salvo la existencia de un perjuicio irremediable; iii) el cumplimiento del principio de inmediatez; iv) la existencia de una irregularidad procesal con efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; v) la identificación clara de los hechos causantes de la vulneración y su alegación en el proceso, y vi) que no se trate de tutela contra tutela.

72. Además de estas exigencias, la Corte, en la mencionada sentencia C-590 de 2005, precisó que era imperioso acreditar la existencia de unos **requisitos especiales** de procedibilidad, que el propio Tribunal Constitucional los ha

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, C.P. Dra. María Elizabeth García González, Expediente identificado con número de radicación: 2009-01328.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 2009-01328



considerado como las causales concretas que “*de verificarse su ocurrencia autorizan al juez de tutela a dejar sin efecto una providencia judicial*”<sup>42</sup>.

73. Así pues, el juez debe comprobar la ocurrencia de al menos uno de los siguientes defectos: i) orgánico; ii) procedimental absoluto; iii) fáctico; iv) material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente; y viii) violación directa de la Constitución.

74. De lo expuesto, la Sala advierte que cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial: en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo término, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera “*dejar sin efecto o modular la decisión*”<sup>43</sup> que encaje en dichos parámetros.

75. Se trata entonces, de una rigurosa y cuidadosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

76. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-619 de 3 de septiembre de 2009, M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, M.P Mauricio González Cuervo.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de agosto de 2014, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, número único de radicación 11001 03 15 000 2012 02201 01



## **Sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones proferidas dentro del trámite incidental de desacato y de cumplimiento**

77. La Corte Constitucional, ha explicado que existen diferencias entre la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato<sup>45</sup>. Esto señaló:

*“[...] i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva. iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público [...]”.*

78. Respecto a la actuación posterior a la sentencia de tutela, la Corte Constitucional analizó la posibilidad de que mediante tutela se cuestionen decisiones proferidas dentro del trámite incidental de desacato. Sobre este evento, señaló<sup>46</sup>:

*“[...] 4.6.3.2. Si la actuación acaece con posterioridad a la sentencia y se trata de lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia, la acción de tutela no procede. Pero si se trata de obtener la protección de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato, **y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela** contra providencias judiciales, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional [...]”.*

79. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales que resuelven incidentes de desacato o solicitudes de cumplimiento es procedente únicamente de manera excepcional<sup>47</sup>.

80. De igual forma, precisó que, en virtud de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, las decisiones que se tomen en el trámite del incidente de desacato o de una solicitud de cumplimiento, no podrán versar sobre los juicios y valoraciones en los que se basó la sentencia de tutela que sirve como parámetro para decidir dicho incidente o dicha solicitud<sup>48</sup>. En ese sentido, ha reiterado que el

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-512 de 30 de junio de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 1° de octubre de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. Referencia Expediente T- 4.496.402. Actor: Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-233 de 19 de junio de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-944 de 9 de septiembre de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería.



juez constitucional, cuando conoce y estudia la procedencia del recurso de amparo contra desacatos, debe limitarse a estudiar: (i) si la autoridad judicial que resolvió el incidente procedió de acuerdo con la decisión de tutela objeto de análisis; (ii) si se garantizó el debido proceso de los intervinientes; y (iii) si la sanción impuesta no fue arbitraria<sup>49</sup>.

81. Igualmente, enfatizó que los argumentos planteados en la tutela deben ser consistentes con lo alegado en el trámite del incidente de desacato. Por ende, indicó que no se admite invocar nuevos argumentos no expuestos en el trámite incidental, y que tampoco procede la solicitud de nuevas pruebas no solicitadas en el curso del desacato<sup>50</sup>.

### **Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en el caso concreto**

82. La Sala estudiará la procedencia de la acción de tutela bajo la premisa del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, dispuestos por la sentencia C-590 de 2005, proferida por la Corte Constitucional.

83. En el caso bajo examen la Sala advierte que la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad, toda vez que:

83.1. Es evidente que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, comoquiera que se controvierte la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación ambiental;

83.2. La Sala debe hacer énfasis, en que en el presente caso se cumple con el requisito de la relevancia constitucional dentro del marco de la acción de tutela contra providencias judiciales, i) toda vez que se trata de la posible afectación de los derechos fundamentales citados *supra* y, además, ii) la parte actora cumplió con la carga argumentativa mínima en dar las razones jurídicas por las cuales la

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencias T-171 de 18 de marzo de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-512 de 30 de junio de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 1° de octubre de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. Referencia Expediente T- 4.496.402. Actor: Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación.



autoridad judicial accionada incurrió en un posible defecto procedimental y en un posible defecto fáctico;

83.3. Para la Sala exigirle a la parte actora una carga argumentativa mínima se justifica, toda vez que si bien es cierto la acción de tutela goza de la característica principal de la informalidad que se fundamenta en el mandato constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales<sup>51</sup>, en el escenario del amparo contra providencias judiciales, cuando esta prospera se afecta el principio de la cosa juzgada, por lo que el juez constitucional sólo puede remover dicha cosa juzgada de una sentencia o auto, cuando se evidencia a través de la argumentación jurídica del actor, que realmente el operador judicial profirió una providencia arbitraria e irrazonable, que implicó la vulneración de derechos fundamentales;

83.4. Cumplió con el principio de inmediatez. La Sala evidencia que dentro del expediente está acreditado que: i) la providencia objeto de la acción de tutela fue proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 15 de mayo de 2020; y ii) que los actores interpusieron la acción de tutela el 12 de junio de 2020<sup>52</sup>, esto es, dentro de un plazo que la Sala considera razonable;

83.5. No existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial eficaces y eficientes con los cuales la parte actora pueda lograr la protección de los derechos invocados, en relación con los presuntos **defectos procedimental y fáctico** alegados;

83.6. Por invocar la acción de tutela un defecto procedimental, es necesario hacer un análisis de este requisito;

83.7. Los actores identificaron los hechos y los derechos cuya vulneración alega;

83.8. No se trata de una acción de tutela contra sentencia de tutela.

<sup>51</sup> "Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo."

<sup>52</sup> Cfr. Documento denominado "EXPEDIENTE DIGITAL - Anexo: 1. ESCRITO CORREO ELECTRONICO EN 1 FOLIO.pdf". Archivo en medio magnético.



### Defecto fáctico -reiteración jurisprudencial-

84. Esta Sección ha identificado los eventos en que se configura una causal de procedibilidad<sup>53</sup> por defecto fáctico:

*“[...] En lo que respecta al **defecto fáctico**, la jurisprudencia<sup>54</sup> ha determinado que se presenta cuando la valoración probatoria realizada por el juez resulta arbitraria o abusiva por: a) dejar de valorar pruebas debidamente allegadas, b) valorar las que debió haber desconocido (por no haber sido arrimadas en debida forma); y, c) por interpretar el acervo de manera irracional; siempre que esas pruebas resulten ser determinantes en el sentido del fallo; de lo contrario, se entiende que las interpretaciones que realice el juez de instancia se encuentran dentro de la autonomía e independencia propias del juez natural.*

*El defecto fáctico se estructura desde cualquiera de sus dos dimensiones, i) la negativa que se presenta “cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez;”<sup>55</sup> mientras que, ii) la positiva, se configura “cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.) y al hacerlo el juez desconoce la Constitución.”<sup>56</sup>[...]”<sup>57</sup>*

85. En ese orden de ideas, el defecto fáctico se configura cuando el juez de manera arbitraria y caprichosa i) omite valorar los medios probatorios debidamente allegados al proceso, ii) le da pleno valor a las pruebas que debió haber desconocido y iii) por haber efectuado una interpretación irrazonable del acervo probatorio.

86. Se debe resaltar que, para la configuración de dicho defecto, la prueba en cuestión debe ser determinante o relevante para el sentido de la decisión judicial y que, con fundamento en los principios constitucionales de independencia y autonomía

<sup>53</sup> “En términos generales, dicha figura resulta de la actuación de los funcionarios con poder judicial de manera arbitraria y caprichosa, sin fundamento objetivo y razonable, apartada de los parámetros constitucionales y legales, sin operancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, por la imposición del interés propio de aquéllos, mediante comportamientos que prima facie parecieran reflejar los mandatos contenidos en el ordenamiento jurídico vigente, dada la calidad de autoridad del funcionario que la profiere y de la potestad que ejercita, pero que bajo un examen más estricto tales supuestos resultan descartados.” (Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 28 de febrero de 2008, M.P. Hernando Herrera Vergara).

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-737 de 25 de septiembre de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre el tema, ver también: Sentencias SU-447 de 26 de mayo de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo y T-535 de 20 de agosto de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>55</sup> Corte Constitucional.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de marzo de 2017, C.P. Roberto Augusto Serrano Valdés, número único de radicación: 11001-03-15-000-2017-00420-00.



judicial, los jueces tienen un amplio margen de apreciación para la valoración de las pruebas. La Corte dijo:

*“[...] La jurisprudencia ha reconocido, a partir del principio constitucional de autonomía e independencia judicial, el amplio margen que tienen los jueces al momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas al proceso conforme a las reglas de la sana crítica; no obstante, también ha advertido que tal poder comporta un límite ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en tanto puede lesionar derechos fundamentales [...]”<sup>58</sup>*

### **El defecto procedimental como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales**

87. Frente al defecto procedimental la Corte Constitucional ha establecido que existen dos clases, a saber: i) defecto procedimental absoluto y ii) exceso ritual manifiesto. En sentencia SU-159 de 2002 la Alta Corporación consideró que el defecto procedimental se configura cuando *“[...] el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones [...]”* y actúa *“[...] en forma arbitraria y con fundamento en su sola voluntad [...]”*. Asimismo, señala que el proceso está viciado cuando *“[...] se pretermiten eventos o etapas señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario –, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas [...]”<sup>59</sup>*.

88. De igual manera, la Alta Corte, en sentencia T-204/15, consideró<sup>60</sup>:

*“[...] El defecto procedimental absoluto ha sido definido por la Corte Constitucional como el vicio que se configura cuando el juez se aparta completamente del procedimiento establecido por las normas jurídicas, ocasionando una vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Tal como lo ha reseñado la jurisprudencia constitucional, la razón de ser de la consagración de esta causal de*

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-267 de 8 de mayo de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 6 de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 20 de abril de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.





*procedibilidad contra sentencias judiciales está relacionada con la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que sujetan al juez a los procedimientos previamente establecidos, en virtud del principio de legalidad.*

*De esta manera, en aquellos casos en que un juez resuelve, en forma arbitraria, desconocer los procedimientos y las formas establecidas para el desarrollo de los juicios, vulnera no sólo los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, relacionados con los derechos a la defensa y contradicción que le asiste a las partes en el marco de un proceso judicial o de un procedimiento activo. En realidad, con esta omisión, el juez natural pone en peligro la protección y efectividad de los derechos subjetivos de las partes en el referido trámite, lo cual supone una afectación de carácter sustancial, si se tiene en cuenta que los procedimientos están concebidos para asegurar la efectividad de dichos derechos sustanciales [...].”*

89. En conclusión, la Sala advierte que el defecto procedimental absoluto se configura cuando la autoridad judicial de manera grosera y arbitraria se desvía completamente del procedimiento establecido en la ley, lo que trae como consecuencia la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso**

90. Visto el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. [...].”*

91. Atendiendo a que, la Corte Constitucional<sup>61</sup> ha definido el derecho al debido proceso, como *“[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. [...]”,* y ha recordado que *“[...] En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas*

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 980 de 1º. de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



*propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos[...]*” de manera que ha resaltado que el derecho al debido proceso tiene como propósito “[...] *la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) [...]*”.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la igualdad**

92. Visto el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*[...] ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. [...]*”.

93. Atendiendo a que la Corte Constitucional<sup>62</sup> ha entendido que el derecho a la igualdad “[...] *comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales. [...]*”.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Sentencia C178 de 26 de marzo de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.



## Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental a la participación ambiental

94. Vistos los artículos 2 y 79 de la Constitución Política de Colombia de 1991, sobre i) los fines esenciales del Estado y ii) sobre el derecho a gozar de un ambiente sano. Las normas jurídicas prevén textualmente:

*“[...] **ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan** y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**ARTICULO 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. **La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.***

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. [...]”*  
*(Resalta la Sala).*

95. Atendiendo a que la Corte Constitucional<sup>63</sup> ha reconocido a la sociedad “[...] la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa. En ésta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan. [...]”.

### Análisis del caso concreto

96. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales desarrollados en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

97. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.



artículo 176 del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en la acción de tutela.

### **Acervo y análisis**

98. En el expediente se encuentra el expediente remitido en archivo digital del trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

99. Asimismo, se encuentra los informes aportados por los actores y por los intervinientes en el presente trámite constitucional.

### **Solución del caso en concreto**

100. Los actores afirmaron que el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en i) un **defecto procedimental** y ii) un **defecto fáctico**, toda vez que, sin tener información suficiente, asumió que las audiencias y mesas de trabajo se podrían realizar con la población, sin tener en cuenta sus condiciones especiales y sin siquiera solicitar la información a las comunidades de si contaban con los medios para poder realizar este tipo de procedimiento, pues afirman que Colombia aún no está preparada para implementar todos estos procedimientos de manera virtual y más en las comunidades campesinas pertenecientes al Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán.

101. Previo a abordar de fondo el asunto puesto a consideración, la Sala encuentra necesario realizar algunas precisiones en torno a la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, específicamente en relación con el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

102. Lo anterior, en consideración a las manifestaciones de los intervinientes que se opusieron a la prosperidad de la presente acción de tutela bajo el argumento de que los actores no cumplieron con el requisito referido que permitiera la procedibilidad de la acción, toda vez que, el agente oficioso presentó, en forma extemporánea, una solicitud de aclaración en contra del auto que ahora cuestiona.



103. En efecto, de la revisión del expediente del trámite de cumplimiento, la Sala encuentra que el señor Edwing Fabián Díaz Plata, el 22 de mayo de 2020, presentó solicitud, en el sentido de “[...] aclarar si el Auto del 15 de mayo de 2020 está viabilizando la utilización de medios virtuales o electrónicos para continuar con el cumplimiento a la T-361 de 2017, y de ser afirmativa la respuesta, cuáles son las medidas y acciones que se tendrán en cuenta para garantizar el derecho a la participación ambiental de toda la ciudadanía sin exclusión alguna respetando las subreglas planteadas por la Corte Constitucional, bajo un contexto en el cual no existe garantías de acceso a servicio público de electricidad, acceso a internet, disponer de computador, celular, Tablet a cada habitante de los municipios que conforman el macizo del Ecosistema Páramo de Santurbán. [...]”.

104. Es decir, con ese mecanismo pretendía que se precisara i) si con esa decisión se estaba viabilizando la utilización de medios virtuales o electrónicos para continuar con el cumplimiento a la Sentencia T-361 de 2017 y ii) cuáles eran las acciones que se tendrán en cuenta para garantizar el derecho a la participación ambiental.

105. Ahora bien, en sede de tutela, los actores pretenden que i) se suspenda el procedimiento de delimitación del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán y ii) se suspenda la fase de concertación, hasta tanto cese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel Nacional y se pueda garantizar los derechos al debido proceso, a la igualdad y a la participación ambiental.

106. La Sala precisa que las pretensiones planteadas en la solicitud de aclaración de la providencia no son las mismas alegadas en este escrito de tutela, entre otras cosas por cuanto, una solicitud en ese sentido resultaría improcedente, en tanto que la solicitud de aclaración no es una posibilidad para lograr la revisión de aspectos ya resueltos. Así lo ha considerado esta Corporación al señalar que este mecanismo procede “[...] únicamente para dilucidar aspectos confusos del fallo, siempre que estén contenidos en su parte resolutive [...]”.<sup>64</sup> Lo anterior, por cuanto, de conformidad con el artículo 285 de la Ley 1475, establece textualmente:

---

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, providencia de 30 de enero de 2013, número único de radicación 25000 23 26 000 1993 08632 01, Expediente 18472, M.P. Danilo Rojas Betancourth.



*“[...] **Artículo 285. Aclaración.** La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.*

*En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.*

*La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración. [...]”.*

107. Así las cosas, la solicitud de la aclaración de la providencia, no era un mecanismo idóneo para que los actores presentaran las pretensiones que ahora proponen en la solicitud de amparo. En consecuencia, la presentación extemporánea de la solicitud no hace improcedente el presente trámite constitucional en tanto que, para lograr las pretensiones de la tutela, los actores no cuentan con otro mecanismo de defensa de sus derechos fundamentales.

108. Asimismo, la presente acción de tutela procede contra una providencia proferida en el trámite de cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017 por cuanto, los reproches formulados por los actores tienen relación con la garantía del debido proceso de los intervinientes, de forma que responde a uno de los requisitos exigidos la jurisprudencia constitucional.<sup>65</sup>

109. Aclarado lo anterior, corresponde a la Sala resolver los reproches formulados por los actores, según los cuales, el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en un defecto procedimental y en un defecto fáctico. No obstante, al encontrar que los yerros alegados coinciden en argumentación jurídica y fáctica, la Sala los abordará en forma conjunta.

110. En ese orden de ideas resulta necesario abordar el análisis de la providencia cuestionada, esto es, la proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander.

---

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencias T-171 de 18 de marzo de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-512 de 30 de junio de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



110.1. En la referida providencia, la autoridad judicial demandada informó que, mediante Oficio núm. 8140-E2-000600 de 20 de marzo de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó acerca de la necesidad de posponer la realización de reuniones de la Fase de Concertación, con fundamento en la “[...] *directiva expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social el pasado 16 de marzo, mediante la cual se limitaron los eventos y sitios masivos a 50 personas, como una de las medidas para controlar la propagación del COVID-19 [...]*”. Huelga recordar que la Corte Constitucional, en Sentencia T-361 de 2017 ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantar un procedimiento participativo en el que se deben agotar como mínimo las fases de: a) convocatoria; b) información; c) consulta e iniciativa; d) concertación; e) decisión; f) gestión; y g) fiscalización; es decir, esa cartera ministerial ha adelantado las primeras 3 fases del procedimiento y resolvió suspender la cuarta fase, esto es, la de concertación.

110.1.1. Igualmente, el Ministerio informó que recibió propuestas para realizar mesas técnicas en las que el gobierno profundice el alcance las propuestas de delimitación y de programas de reconversión, entre otros. Al respecto, resulta necesario recordar que, agotadas las tres primeras fases del procedimiento, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró una “Propuesta integrada de delimitación” que fue puesto en conocimiento de la comunidad en septiembre de 2019. No obstante, las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores y mineros, las asociaciones de dueños de predios, los representantes sindicales, los docentes y las veedurías ciudadanas recomendaron que se realizaran unas mesas técnicas con el fin de profundizar acerca del alcance de dicha propuesta integrada.

110.2. Además, en la providencia cuestionada en sede de tutela, la autoridad judicial analizó la solicitud presentada por el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera, mediante el cual pidió que se exigiera al Ministerio no suspender el proceso de delimitación y seguir adelante con la fase de concertación.

110.3. Luego de analizar la información allegada, el Tribunal Administrativo de Santander consideró:



*“[...] B. Órdenes para avanzar en las actividades de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 durante el aislamiento preventivo obligatorio*

*1. La Sala entiende que las autoridades de la república y la población colombiana en las últimas semanas están realizando enormes esfuerzos para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19. Por ende, la suspensión de las reuniones municipales de la Fase de Concertación es una medida necesaria para la protección del derecho fundamental de la salud de la población residente en el macizo de Santurbán o su área de influencia. No puede convertirse esas reuniones, que debe desarrollar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenibles en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, en focos de propagación del COVID-19, en especial, en las áreas rurales y urbanas de municipios en donde la atención hospitalaria es precaria.*

*2. De la lectura del oficio presentado por el Ministerio de Ambiente, la Sala entiende que el proceso de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 no ha sido suspendido, pues se continuaron realizando actividades de tipo administrativo. Para clarificar lo anterior, se ordenará el señor Ministro de Ambiente que dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de este proveído publique en <http://santurban.minambiente.gov.co/> un informe sobre las actividades realizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio relacionadas con el cumplimiento de la precitada providencia.*

*3. **Agotar la Fase de Concertación únicamente mediante reuniones virtuales o medios tecnológicos excluye especialmente a los habitantes de las zonas rurales, tanto por falta de dispositivos tecnológicos, como de conectividad en esas áreas. Para la Sala, ello supondría un incumplimiento a la Sentencia T-361 de 2017 que amparó el derecho fundamental a la participación ambiental.***

*4. Sin embargo, la utilización de medios tecnológicos no se opone al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, pues sirve para obtener avances sustanciales en la necesaria deliberación participativa en la delimitación del páramo de Santurbán. Por lo anterior, **la Sala ordenará al Ministerio de Ambiente que, dentro de los 20 días calendarios siguientes a la notificación de esta providencia, planee la realización de mesas de trabajo dentro de la Fase de Concertación para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la ‘propuesta integrada de delimitación’, recibir y responder las inquietudes de las autoridades municipales e interesados que desde finales del año pasado han venido analizándola.***

*La Sala destaca que si bien el Gobierno Nacional ha empezado a flexibilizar las medidas de aislamiento, el art. 4.1 del Decreto 636 de 2020 prohíbe, incluso en los municipios que no han presentado afectación del COVID-19, los ‘eventos de carácter público o privado que impliquen la aglomeración de personas’, como lo serían las reuniones municipal es en este momento. [...]”. (Resalta la Sala).*

110.4. Como consecuencia de lo anterior, la autoridad judicial accionada ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible i) publicar un informe sobre las actividades realizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio, relacionadas con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y ii) planear la realización de mesas de trabajo para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la “Propuesta integrada de delimitación”.





111. Como consecuencia de las órdenes impartidas en la providencia referida *supra*, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró una *“Hoja de ruta propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar mesas de trabajo durante el periodo de asilamiento preventivo obligatorio con el fin de profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada”* en la cual planteó los siguientes objetivos específicos:

***“[...] 1. Indagar cuales municipios permiten la realización de las mesas de trabajo según las condiciones de la cobertura de internet y medios tecnológicos en cada uno de los municipios del páramo Jurisdicciones - Santurbán – Berlín.***

*2. Realizar reuniones con las autoridades locales (Alcaldía y Personería) e interesados para construir de manera conjunta el ‘qué’, ‘cómo’, ‘cuándo’, ‘donde’, ‘por qué’ y ‘quienes’ del plan de trabajo en cada municipio.*

*3. Implementar las mesas de trabajo (usando medios tecnológicos) para profundizar sobre los aspectos técnicos y jurídicos de la Propuesta Integrada de la delimitación del páramo Jurisdicciones - Santurbán – Berlín y en este ejercicio participativo recibir y responder las inquietudes de autoridades locales e interesados. [...]”.* (Resalta la Sala).

112. Además, en la Hoja de Ruta, el Ministerio informó que la conformación de las mesas de trabajo, tendrán una etapa de preparación en la cual indagarán cuáles municipios permiten priorizar la realización de las mencionadas mesas, según las condiciones de la cobertura de internet y medios tecnológicos, de forma que en la etapa de implementación se realicen las mesas de trabajo en los municipios en los que las condiciones de cobertura de internet y medios tecnológicos dieron favorables para la adecuada realización de las mismas.

113. El Tribunal, mediante providencia de 28 de mayo de 2020, precisó que no ordenó la realización virtual de las audiencias públicas de la fase de concertación que ya estaban programadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en tanto que ello implicaría desconocer la Sentencia T-361 de 2017 y señaló que el propósito de la decisión fue posibilitar que se realicen las mesas de trabajo solicitadas por los ciudadanos para clarificar aspectos técnicos de la *“Propuesta integrada de delimitación”* y advirtió que *“[...] Necesariamente el Ministerio del Medio Ambiente debe evaluar cuáles municipios permiten priorizar la realización de mesas de trabajo virtuales, según la cobertura de internet [...]”*.



114. Ahora bien, para los actores, el Tribunal Administrativo de Santander vulneró los derechos fundamentales de las comunidades campesinas paramunas, en tanto que, para la realización de las mesas de trabajo, los actores deben ser tenidos en cuenta con todo y sus características, contexto de ruralidad, conectividad y emergencia sanitaria, de forma que, a juicio de los actores, la autoridad judicial debió adoptar la decisión luego de determinar si no hay limitaciones en la práctica de la participación ambiental. Sostuvo que las comunidades que habitan en ese Ecosistema Estratégico no fueron convocadas, no fueron consultadas y tampoco fueron informadas previamente de la directriz del Tribunal de realizar Mesas de Trabajo de Forma Virtual.

115. La Sala advierte que, la decisión de realizar mesas de trabajo obedece a las sugerencias que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió por parte de las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores y mineros, las asociaciones de dueños de predios, los representantes sindicales, los docentes y las veedurías ciudadanas, tal y como le fue informado al Tribunal mediante Oficio núm. 8140-E2-000600 de 20 de marzo de 2020, de forma que, contrario a lo señalado por los actores, la comunidad no solo fue informada y consultada de la realización de las mesas, sino que su creación es producto de la solicitud presentada por la comunidad. Así lo corrobora la Personería Municipal de Vetas que en su informe indicó: “[...] *Para el caso del municipio de Vetas, desde el año anterior mediante oficio formal firmado por la suscrita y el entonces Alcalde Municipal, solicitamos la realización de unas mesas técnicas, precisamente para abordar ciertos aspectos de la propuesta presentada en la fase de consulta que no fueron tenidos en cuenta en la propuesta integrada, sin embargo el MADS respondió que dicha cartera estaba evaluando la pertinencia o no de realizar, talleres, asambleas o mesas informativas de manera preliminar a las reuniones de concertación en cada municipio [...]. Por ello, celebramos la posición del Tribunal Administrativo de Santander, pues las mesas virtuales, previas a la fase de concertación son una oportunidad para discutir ciertos aspectos técnicos, jurídicos y socioeconómicos que consideramos relevantes debatir de manera técnica con el MADS. [...]*”.

116. A juicio de los actores, la autoridad judicial ordenó la realización de mesas de trabajo sin atender la realidad de acceso a canales virtuales que permitan la



participación, es decir, sin tener la información suficiente de las condiciones especiales de la comunidad para realizarlas en forma virtual.

117. Al respecto, la Sala encuentra que, contrario a lo señalado por los actores, la autoridad judicial ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la realización de una hoja de ruta a efectos de establecer los mecanismos y objetivos de las referidas mesas de trabajo, como consecuencia de ello, la cartera ministerial propuso la construcción del plan de trabajo de manera conjunta con cada una de las autoridades locales de los municipios con injerencia en el páramo, con el fin de abordar las mesas de trabajo desde una perspectiva local, de acuerdo con las condiciones y los medios tecnológicos con los que disponga cada municipio.

118. Con dicha propuesta, se pretende obtener la información que echan de menos los actores, relacionada con la capacidad de la población de atender a las llamadas mesas de trabajo en forma virtual, en tanto que su realización dependerá de la evaluación que de ello se haga y su implementación será localizada.

119. Además, la Sala advierte que, mediante providencia de 8 de junio de 2020 el Tribunal Administrativo de Santander incorporó al proceso la Hoja de Ruta propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ordenó correr traslado a las partes e interesados para que formulen propuestas de modificación a la referida hoja de ruta, de forma que, la propuesta presentada por la cartera ministerial además de ser puesta en conocimiento de la comunidad previo a su implementación, garantiza el derecho de participación ambiental en tanto i) pretende socializar con la comunidad la “Propuesta integrada de delimitación” con el fin de profundizar sobre los aspectos técnicos y jurídicos de la misma y ii) se avanzará en su realización en aquellos municipios en los que se cuente con condiciones de cobertura de internet y medios tecnológicos.

120. De conformidad con lo anterior, se evidencia que la autoridad judicial accionada ha adelantado el trámite de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 con plenas garantías de los derechos al debido proceso, a la igualdad y a la participación ambiental, en tanto que, sus decisiones han sido adoptadas previa identificación de las necesidades de los actores interesados en la delimitación del Páramo de Santurbán.



121. La Sala debe hacer énfasis que para la configuración del **defecto fáctico**, la actuación del operador judicial deber ser **ostensible, manifiesta y flagrante**, en donde además dicha irregularidad debe tener una relación intrínseca con el sentido de la decisión judicial, es decir, que, de no configurarse dicho error manifiesto, la providencia se hubiera adoptado en un sentido totalmente distinto, lo que a juicio de la Sala no aconteció en el presente caso.

122. En otras palabras, esta Sala encuentra que la autoridad judicial demandada, en la providencia motivo de tutela, efectuó un análisis probatorio razonado y coherente bajo las reglas de la sana crítica, de las situaciones puestas a su consideración relacionadas con i) la imposibilidad de avanzar en la fase de concertación y ii) la necesidad de avanzar en la realización de mesas técnicas con los actores que tengan las condiciones necesarias de cobertura de internet y medios tecnológicos, sin que dicha valoración fuera arbitraria, abusiva o irracional, por el solo hecho de no interpretarse en los términos que ahora lo pretenden los actores.

123. En ese sentido, la Sala no desconoce que existen áreas en el territorio nacional en las que la cobertura de internet no es suficiente o comunidades a las que la brecha social les impide participar en la realización de dichas mesas técnicas, no obstante, esa situación no les ajena a la autoridad judicial y tampoco al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de forma que la propuesta presentada solo será adelantada en aquellos municipios con facilidades para realizar reuniones en forma virtual.

124. Ahora bien, los actores señalaron que el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en un **defecto procedimental**, toda vez que dentro de las fases del proceso de delimitación contemplados por la Corte Constitucional, en ningún momento se determinó que la fase de concertación se podía desarrollar mediante mesas de trabajo virtuales, pues la naturaleza de la fase de concertación es la búsqueda del consenso de todos los actores para definir los parámetros de la delimitación, por consiguiente, en todos los casos se deberán hacer audiencias presenciales para permitir la participación de las comunidades y no como lo explicó el Ministerio de Ambiente, cuando sean necesarias, porque en ningún caso se puede comparar una mesa de trabajo virtual con una audiencia pública.



125. Al respecto, es preciso llamar la atención acerca de que las mesas de trabajo, con las cuales se pretende profundizar sobre aspectos técnicos y jurídicos de la *“Propuesta integrada de delimitación”*, no responden a la fase de concertación propiamente dicha, sino a una etapa creada por solicitud de los actores sociales que tienen intereses en la delimitación del Páramo de Santurbán.

126. Si bien la Corte Constitucional, en la sentencia T-361 de 2017 no ordenó la creación de unas mesas de trabajo, sí ordenó que se garantizara la participación de los actores sociales, en cada una de las decisiones que los afecten, y precisó que dicha participación implica estar informado y presentar propuestas en las fases previas a la elaboración del acto administrativo que delimite el Páramo de Santurbán, de forma que, esta Sala considera que la creación de mesas técnicas, enriquece el proceso participativo puesto que amplía la oportunidad a los interesados para profundizar sobre los aspectos técnicos y jurídicos de la *“Propuesta integrada de delimitación”*, y le permite a la autoridad administrativa recibir y responder las inquietudes de autoridades locales, ganaderos, mineros y demás interesados en dicho trámite, de forma que la realización de mesas de trabajo garantiza el derecho de participación ambiental.

127. En consecuencia, si bien las mesas técnicas no responden a la fase de concertación, por la naturaleza propia de su creación, sí deben atender a los criterios de participación, en tanto que, su propósito es responder a las inquietudes de los interesados respecto de la propuesta integrada y, por lo tanto, para su realización debe tenerse en cuenta a aquellos actores sociales que no cuentan con los medios tecnológicos como computadores y acceso a internet, o las condiciones de escolaridad de quienes puedan verse afectados con la delimitación del Páramo de Santurbán.

128. La Sala encuentra que ese es el propósito de la *“Hoja de ruta propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para realizar mesas de trabajo durante el periodo de asilamiento preventivo obligatorio con el fin de profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada”*, no obstante, considera necesario instar al Tribunal Administrativo de Santander, para que en el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, en punto de la realización de las mesas técnicas, compruebe que con las actuaciones desplegadas



por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se garantiza el derecho de participación ambiental.

129. En otras palabras, esta Sala encuentra que la autoridad judicial demandada, ha adelantado sus actuaciones en forma razonada y coherente bajo las reglas de la sana crítica, sin que sus decisiones sean arbitrarias, abusivas o irracionales, y mucho menos desconocen las especiales órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017.

### **Conclusiones de la Sala**

130. En suma, la Sala i) declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Corte Constitucional, ii) declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Universidad Santo Tomás, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., la Universidad del Rosario y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, iii) denegará el amparo solicitado por los actores, e iv) instará al Tribunal Administrativo de Santander para que, en el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, en punto de la realización de las mesas técnicas, compruebe que con las actuaciones desplegadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se garantiza el derecho de participación ambiental.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Corte Constitucional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Universidad Santo Tomás, el Acueducto Metropolitano de



Bucaramanga S.A. E.S.P., la Universidad del Rosario y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DENEGAR** el amparo solicitado por los actores, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: INSTAR** al Tribunal Administrativo de Santander, para que, en el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, en punto de la realización de las mesas técnicas, compruebe que con las actuaciones desplegadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se garantiza el derecho de participación ambiental.

**QUINTO:** Si no fuere impugnada la sentencia conforme lo señala el artículo 31 del Decreto Ley núm. 2591 de 1991, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado