

Sentencia T-123/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO O INCIDENTE DE DESACATO DE SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad

(...), cualquier solicitud relacionada con el cumplimiento de un fallo de tutela, incluso los proferidos por la Corte en sede de revisión, y la apertura de un incidente de desacato, deben ser tramitadas ante el juez de primera instancia. Únicamente en casos excepcionales esta corporación ha asumido la competencia para verificar el cumplimiento de sus propias sentencias y dar trámite al incidente de desacato.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE RESUELVEN LAS SOLICITUDES DE DESACATO Y DE CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA-Procedencia excepcional

SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Son medios idóneos y eficaces para exigir el cumplimiento de las sentencias de tutela

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Competencia del juez de primera instancia

(...), le corresponde al juez de primera instancia velar por el cumplimiento de los fallos de tutela, incluso los proferidos por la Corte Constitucional en sede de revisión.

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia excepcional para conocer trámite de cumplimiento fallo de tutela

Referencia: Expediente T-8.070.234

Acción de tutela instaurada por Fabián Díaz Plata contra el Tribunal Administrativo de Santander

Magistrado ponente:

## JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, la magistrada (E) Karena Caselles Hernández y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

### SENTENCIA

1. Dentro del trámite de revisión de los fallos del 14 de septiembre y 18 de noviembre de 2020, proferidos por la Sección Primera y la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, respectivamente.

1. Con el objetivo de estudiar la acción de tutela formulada, en la sección primera de esta sentencia, la Sala Octava hará mención a los antecedentes del caso. En primer lugar, la Corte realizará una síntesis de los fundamentos de la petición de amparo. Luego presentará un resumen de la providencia impugnada. En tercer lugar, hará referencia al trámite de instancia, para lo cual mencionará las contestaciones e intervenciones de las autoridades accionadas y vinculadas. Seguido, hará una síntesis de las decisiones del a quo y el ad quem. En quinto lugar, este tribunal presentará una tabla que sintetiza las actuaciones surtidas en sede de revisión. En la sección segunda de este fallo, esta corporación verificará si el asunto bajo estudio cumple los requisitos jurisprudenciales que admiten la procedencia excepcional de tutelas contra providencias judiciales. En caso de que la respuesta sea afirmativa, la Sala analizará los defectos endilgados por el accionante al auto del 15 de mayo de 2020 del Tribunal Administrativo de Santander.

### I. ANTECEDENTES

1. Fabián Díaz Plata, representante a la cámara por el departamento de Santander, como agente oficioso de un grupo de habitantes del Páramo de Santurbán (en adelante PS)<sup>1</sup>,

instauró acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Santander (en adelante TAS)<sup>2</sup>. Esto con el propósito de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, la participación ambiental y el “precedente judicial establecido en la sentencia T-361 del 2017”<sup>3</sup>. Para sustentar la solicitud de amparo, el agente oficioso narró los siguientes:

## 1. Hechos

1. El actor mencionó que el PS se encuentra localizado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander. Este abarca aproximadamente cuarenta municipios<sup>4</sup>.

1. El accionante señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) expidió la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014, por medio de la cual delimitó el PS. Sin embargo, aquel refirió que dicho trámite se adelantó sin contar con la participación de la comunidad paramuna. Según el agente oficioso, esto dio lugar a que se instaurara una acción de tutela en contra del MADS, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la participación ambiental, al debido proceso y al agua potable, entre otros.

1. El señor Díaz afirmó que los jueces de instancia no concedieron el amparo invocado. Sin embargo, el agente refirió que el asunto fue seleccionado por la Corte y decidido en la Sentencia T-361 de 2017. En ese fallo se protegieron los derechos a la participación ambiental, al acceso a la información pública, al debido proceso y de petición de la comunidad paramuna. Asimismo, la decisión dejó sin efecto la Resolución 2090 del 2014 del MADS. En su lugar, esta corporación le ordenó a esa cartera expedir un nuevo acto administrativo de delimitación del PS, en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. El accionante añadió que la verificación del cumplimiento del fallo quedó a cargo del TAS, que fungió como juez de primera instancia.

1. El agente oficioso explicó que, en el mes de febrero de 2020, el proceso participativo ordenado por la Corte se encontraba en la fase de concertación. No obstante, a propósito de la emergencia sanitaria derivada de la Covid-19 y el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, el MADS le solicitó al TAS posponer las reuniones correspondientes a esa fase.

1. El actor refirió que, mediante el Auto del 15 de mayo de 2020, el TAS le autorizó al MADS realizar las mesas de trabajo virtuales de la fase de concertación. Lo anterior con el propósito de profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación. Así como para recibir y contestar las inquietudes de las autoridades municipales y los interesados.

1. El accionante agregó que, en dicha providencia, se admitió que la realización de las reuniones virtuales “excluía a los habitantes de las zonas rurales violando su derecho de participación ambiental y sin embargo sin mayor motivación o estudio sobre el caso, sin siquiera tener información sobre la situación de acceso a la tecnología de la población rural del Ecosistema Estratégico Páramo de Santurbán”<sup>5</sup>. Sin embargo, el TAS le ordenó al MADS presentar la hoja de ruta de planeación de mesas de trabajo y le recordó a esa cartera que estas no podían generar aglomeraciones por las medidas de aislamiento ordenadas por el Gobierno Nacional. Contra esa determinación, el agente formuló una solicitud de aclaración que fue resuelta en forma desfavorable mediante el Auto del 28 de mayo de 2020 del TAS.

1. En relación con los defectos fáctico y decisión sin motivación, el demandante explicó que el TAS adoptó el auto acusado sin tener información suficiente. En su opinión, autorizó la realización de las audiencias y las mesas de trabajo virtuales sin valorar las condiciones especiales de las comunidades campesinas. En cuanto al defecto procedimental, el señor

Díaz afirmó que se configuró este yerro porque en la Sentencia T-361 de 2017, la Corte no determinó que la etapa de concertación se podía desarrollar mediante audiencias virtuales. Todavía menos cuando el propósito de esta es la búsqueda del consenso de todos los actores sociales para definir los parámetros de la delimitación. Esto quiere decir que las reuniones con la comunidad deben ser presenciales para asegurar la participación ambiental.

1. Por lo anterior, el actor solicitó que se le ordenara al TAS y al MADS que suspendieran el procedimiento de delimitación del PS hasta que no cesara el Estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional. Igualmente, el demandante pidió que, cuando se reanudara la fase de concertación, se garantizaran los derechos fundamentales y la debida participación ambiental de las comunidades.

## 2. La providencia impugnada

1. Mediante el Auto del 15 de mayo de 2020, el TAS estudió las peticiones presentadas por el municipio de Suratá y el MADS. La primera se encaminó a que se suspendiera la fase de concertación para resolver dudas e inquietudes técnicas y jurídicas. La segunda pretendía la suspensión de la fase de concertación debido a las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional. Además, la petición del MADS se sustentaba en que existían varios requerimientos de la comunidad que perseguían la suspensión de la fase de concertación para resolver dudas técnicas y jurídicas. Por ello, el MADS le propuso al TAS autorizar la realización de las mesas de trabajo virtuales para cumplir dichos propósitos.

1. Al estudiar las peticiones descritas, el Tribunal Administrativo de Santander efectuó las siguientes consideraciones:

“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 (...). // 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 (...). // 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 (...)”6.

1. En consecuencia, el TAS le ordenó al MADS publicar en el micrositio del PS, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de ese auto, un informe sobre las actividades realizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio relacionadas con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Asimismo, esa autoridad judicial le ordenó a la cartera de ambiente que planeara, dentro de los 20 días calendario siguientes a la notificación de esa providencia, la realización de las mesas de trabajo de la fase de concertación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. El objetivo era “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”7.

3. Trámite procesal de la acción de tutela

1. En auto del 4 de agosto de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado en admitió la acción de tutela, ordenó notificar al TAS y vinculó al trámite en calidad de terceros intervinientes a las autoridades, los actores sociales y las empresas con interés el proceso de delimitación del PS8.

#### 4. Contestación de la tutela

1. En el trámite de instancia se recibieron las contestaciones a la acción formulada. En síntesis, la Agencia Nacional de Minería y el municipio de Suratá solicitaron declarar la improcedencia del amparo por incumplir el requisito de la subsidiariedad. Por su parte, el TAS, el MADS, la Defensoría del Pueblo, el ciudadano Edwin Alberto Blanco Portilla y otros, la Asociación Colombiana de Minería, la Sociedad Calamineros S.A.S., la Sociedad Minera de Santander S.A.S., la Sociedad Minera Calvista Colombia S.A.S y Galway Resources Holdco Ltd. Sucursal Colombia y Cristian Giovanni Rodríguez; la personería y los habitantes del municipio de Vetas y la Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga se opusieron a las pretensiones de la tutela. Por el contrario, la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de Santander; los municipios de California, Tona y Charta; la Compañía La Elsy Ltda.; y el ciudadano Luis Fernando Pulido Lizcano y otros presentaron argumentos a favor de lo solicitado por el accionante. A su turno, tanto la Corte Constitucional, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, como las Universidades del Rosario y Santo Tomás solicitaron la desvinculación del trámite. Finalmente, la Universidad Nacional de Colombia aportó un estudio académico sobre la delimitación del Páramo. La tabla 1 resume el sentido de las respuestas.

Tabla 1

Contestación de la acción de tutela en instancia<sup>9</sup>

TAS

Se opuso al amparo y explicó que no ha modificado las órdenes dictadas por la Corte. Por el

contrario, afirmó que el Auto del 15 de mayo de 2020, ordenó realizar las mesas de trabajo virtuales con el propósito de profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación, así como recibir o contestar las inquietudes de las autoridades municipales e interesados. El TAS aclaró que esas reuniones no eran equivalentes a las audiencias públicas y presenciales en los diferentes municipios ni podían ser decisorias dentro de la fase de concertación.

#### Corte Constitucional

Solicitó la desvinculación en tanto que la acción se dirige contra actuaciones realizadas por el TAS en el marco del cumplimiento de un fallo.

#### MADS

Se opuso a la petición de amparo y explicó los avances en el proceso participativo de delimitación del PS. Agregó que en este trámite se han agotado las fases de convocatoria, información general del proceso, consulta e iniciativa. El MADS explicó que este proceso se encontraba en la etapa de concertación, aplazada desde septiembre de 2019, por cuanto era necesario realizar reuniones en territorio con los actores sociales e institucionales. Añadió que le solicitó al TAS la suspensión de las reuniones en acatamiento de las medidas de contención de la Covid-19 dictadas por el Gobierno Nacional. El ministerio afirmó que, en cumplimiento del Auto de 15 de mayo de 2020 del TAS, trazó una hoja de ruta, con el propósito de realizar las mesas de trabajo durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, con el fin de garantizar una participación efectiva de la comunidad.

#### Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga

Se opuso a la pretensión del amparo y precisó que se han cumplido las etapas establecidas en la Sentencia T-361 de 2017. Todo bajo la supervisión del TAS.

Solicitó la desvinculación del trámite en tanto ha actuado dentro del marco de sus competencias.

#### Agencia Nacional de Minería

Solicitó declarar la improcedencia de la acción por incumplir el requisito de la subsidiariedad. La agencia agregó que tampoco se evidenció la existencia de un perjuicio irremediable. La entidad añadió que la decisión adoptada por el TAS se ajustó a la realidad que enfrenta el país debido a la pandemia y, contrario a lo que aduce el accionante, el tribunal se limitó a ordenarle al MADS que realice las mesas de trabajo virtuales, con el propósito de permitir el diálogo entre las autoridades y los ciudadanos.

#### Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de Santander

Informó que solicitó la nulidad del Auto del 15 de mayo de 2020, proferido por el TAS. Esto con el propósito de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y la participación ambiental de las comunidades interesadas en el asunto, principalmente de los sectores rurales donde es difícil la conectividad.

#### Defensoría del Pueblo

Señaló que el proceso de delimitación del PS se estaba adelantando en debida forma. Sin embargo, como consecuencia de las medidas para mitigar la propagación de la Covid-19, el TAS ordenó continuar el proceso a través de las mesas de trabajo virtuales, aunque aclaró que la fase de concertación no podía agotarse bajo esta modalidad, ya que excluiría la participación de los habitantes de las zonas rurales que carecen de conectividad a internet. La Defensoría consideró que las mesas de trabajo ordenadas por el TAS pueden aprovecharse para resolver dudas y conocer a fondo la propuesta presentada por el MADS. Insistió en que no se trata de espacios de decisión sino de diálogo, adicionales a los previstos en la Sentencia T-361 de 2017.

#### Municipio de Suratá

Se opuso a la petición de amparo porque consideró que incumplió el requisito de la subsidiariedad. Consideró que los accionantes no impugnaron el Auto del 15 de marzo de 2020 del TAS, que autorizó las mesas de trabajo virtuales. Además, consideró que no se probó la existencia de un perjuicio irremediable.

## Municipio de California

Advirtió que la realización de audiencias virtuales afecta el derecho a la participación de las comunidades paramunas que no tienen acceso a internet. Por lo tanto, el ente territorial consideró que se deben suspender los trámites que adelanta el MADS, hasta que haya garantías para el ejercicio del derecho a la participación en el proceso de delimitación del PS.

## Personería del municipio de Vetás

Señaló que el actor no representa los intereses de los habitantes de la zona ni acreditó por qué los agenciados no pueden presentar la acción de tutela de manera directa. La persona afirmó que respalda la decisión del TAS porque las mesas de trabajo virtuales son espacios para despejar inquietudes técnicas y jurídicas de la propuesta integrada de delimitación del PS.

## Personería del municipio de Tona

Coadyuvó la acción de tutela por cuanto considera que no es viable la realización de las mesas de trabajo virtuales por razón de las limitaciones de conectividad. El personero afirmó que la mayoría de los habitantes de la zona no tienen teléfonos celulares ni acceso a computadores.

## Personería municipio de Charta

Coadyuvó las pretensiones. A su juicio, la realización de reuniones virtuales no satisface el principio de participación dentro del proceso de delimitación del PS, ya que la comunidad no cuenta con herramientas que garanticen la accesibilidad y conectividad a medios digitales.

Acueducto Metropolitano de Bucaramanga

Solicitó la desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Asociación Colombiana de Minería

Manifestó que la decisión del TAS de realizar las mesas de trabajo virtuales garantiza la participación y la continuidad del proceso de delimitación del PS. La asociación aclaró que el tribunal no ordenó el agotamiento de la fase de concertación, sino una convocatoria para ampliar la intervención de los interesados, en la medida que les sea posible.

Edwin Alberto Blanco Portilla y otros

Señalaron que el actor no representa sus intereses ni su pensamiento en el proceso de delimitación del PS. Los ciudadanos afirmaron que apoyan la decisión del TAS sobre la realización de las mesas de trabajo virtuales, con el objetivo de profundizar en la propuesta integrada que presentó el MADS.

Luis Fernando Pulido Lizcano y otros

Coadyuvaron la solicitud de amparo. Los ciudadanos consideraron que la decisión del TAS incurrió en los defectos fáctico y procedimental. Esto porque sin pruebas, la autoridad judicial asumió que podrían llevarse a cabo las mesas de trabajo virtuales. Lo anterior, sin tener en cuenta las condiciones especiales sobre las herramientas digitales disponibles de la comunidad. Para los intervinientes la decisión acusada vulnera el derecho a la participación ambiental.

Compañía La Elsy Ltda.

Solicitó que se concediera el amparo con el propósito garantizar el derecho a la participación de la comunidad minera y campesina del PS.

Sociedad Calamineros S.A.S. y Cristian Giovanni Rodríguez

Se opusieron a las pretensiones del amparo “pues pretenden alegar violación a derechos fundamentales, para exigir que el gobierno nacional realice el proceso de concertación con la comunidad directamente en el área de influencia alegando que son personas campesinas sin conocimientos tecnológicos para defender sus derechos. Las verdaderas pretensiones son desconocer las competencias constitucionales entregadas al MINISTERIO DE MINAS, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, ANM y así poder exigir al ANLA posteriormente este obligado a 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)”<sup>10</sup>. Agregó el ciudadano Rodríguez que permitir que prospere la tutela “en los términos que fue promovida por los accionantes es realizar una invasión de competencias del estado y desvirtuar los fines para cuales jurisprudencialmente la acción de tutela fue instaurada siendo uno de sus presupuestos la existencia de un perjuicio irremediable, el cual brilla por su ausencia y que denotan que la acción es improcedente”<sup>11</sup>. Para finalizar, el interviniente solicitó iniciar una investigación fiscal en contra de entidades públicas vinculadas al trámite de delimitación del PS.

Sociedad Minera de Santander S.A.S. y otros

Se opusieron a la tutela porque estiman que las actuaciones del TAS se ajustaron a la Sentencia T-361 de 2017. Los intervinientes agregaron que se garantizó el debido proceso y la participación de la comunidad al no paralizar el proceso de delimitación del PS y autorizar el uso de herramientas tecnológicas.

Habitantes del municipio de Vetas

Se opusieron a la petición de amparo porque, en su criterio, la pretensión del accionante es paralizar el trámite de delimitación del PS con la excusa de la pandemia. Los ciudadanos puntualizaron que el actor no acreditó las condiciones para actuar como agente oficioso ni la imposibilidad física o jurídica de las personas que dice representar.

Advirtieron que carecen de legitimación en la causa por pasiva para atender los cuestionamientos de la acción de tutela, por lo que deben ser desvinculadas del trámite.

Universidad Nacional de Colombia

Aportó un estudio académico sobre la delimitación del PS.

## 5. Sentencia de primera instancia

1. El 14 de septiembre de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Corte Constitucional. En cuanto al fondo del asunto, la Sección negó la petición de amparo al encontrar que la decisión adoptada por el TAS obedeció a la solicitud de las partes y ha garantizado el debido proceso, la igualdad y la participación ambiental. Explicó que las mesas se instalarían para profundizar sobre aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación presentada por el MADS, y no para adoptar decisiones. Finalmente, el Consejo de Estado instó a la autoridad judicial accionada para que, en el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, comprobara la garantía del derecho a la participación ambiental.

## 6. La impugnación

1. El accionante insistió en los argumentos expuestos en el escrito inicial. En su criterio, la determinación del TAS no garantizó la participación ambiental ni la igualdad de la comunidad porque no todos están en condiciones de acudir a las mesas de trabajo virtuales. Reiteró que se desconoce lo preceptuado por la Corte en la Sentencia T-361 de 2017. El recurrente agregó que los resultados de las mesas de trabajo podrían estar viciados. Lo anterior debido a que las comunidades no tienen acceso a la información socializada en esas reuniones y se correría el riesgo de que la nueva delimitación del PS vulnerara los derechos a la igualdad y

participación ambiental de los habitantes del área de influencia.

## 7. Sentencia de segunda instancia

1. En el fallo del 18 de noviembre de 2020, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó la decisión del a quo y, en su lugar, declaró la improcedencia del amparo. El ad quem consideró que se encontraba en trámite la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 ante el TAS. En consecuencia, en ese escenario se tendrá que definir la pertinencia de las mesas de trabajo virtuales y las posibles modificaciones a la hoja de ruta propuesta por el MADS. Lo anterior con el propósito de garantizar el derecho a la participación ambiental de las comunidades paramunas.

## 8. Actuaciones en sede de revisión

1. A continuación (tabla 2) se sintetizarán las actuaciones relevantes surtidas ante la Corte Constitucional.

### Tabla 2

#### Actuaciones en sede de revisión<sup>12</sup>

##### Auto del 15 de marzo de 2021

La Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente de tutela de la referencia. Por reparto, aquel le correspondió a este despacho

##### Auto del 15 de abril de 2021

El magistrado sustanciador le solicitó al TAS remitir el expediente T-361 de 2017. Asimismo, le pidió a esa autoridad informar sobre el estado actual de la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Finalmente, se solicitó a la Secretaría General de la Corte que, vencido el término para allegar las pruebas requeridas en el presente auto, las pusiera a disposición de las partes o de los terceros con interés.

Auto del 19 de mayo de 2021

La Sala Octava de Revisión, requirió al TAS para que le remitiera lo solicitado en la providencia anterior. En segundo lugar, la Sala le solicitó al MADS que le informara sobre las actuaciones que ha realizado en el marco del cumplimiento del Auto de 15 de mayo de 2020 del TAS. En tercer lugar, se le solicitó al accionante que le informara sobre las actuaciones que ha adelantado para obtener el cumplimiento del fallo T-361 de 2017 ante el juez de primera instancia o la Corte Constitucional y si ha iniciado el incidente de desacato. En cuarto lugar, la Sala le solicitó a la Secretaría General de esta corporación que, vencido el término para allegar las pruebas requeridas en ese auto, las pusiera a disposición de las partes o de los terceros con interés. En quinto lugar, se decretó la suspensión de los términos a partir de la notificación de esta providencia por el lapso de 2 meses, contados a partir del momento en que se recibieran todas las pruebas decretadas.

Respuesta de la parte actora

El accionante reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela en relación con las actuaciones del TAS. Explicó que recibió quejas de la comunidad. En aquellas manifestaban que no estaban en condiciones de acudir a las mesas de trabajo virtuales. Por tal razón instauró la acción de tutela.

Respuesta del MADS

La apoderada del MADS informó que el TAS autorizó las mesas de trabajo virtuales para profundizar en aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta de delimitación del PS. Es decir, no constituye la fase de concertación. La representante del MADS explicó que la entidad presentó una hoja de ruta para realizar las referidas mesas durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio. Añadió que a petición del tribunal se ha actualizado el cronograma en tres oportunidades, recientemente se establecieron escenarios simultáneos de participación que permiten acercamientos presenciales y virtuales. Esto con el propósito de disminuir la incertidumbre y la desinformación entre los actores sociales. Informó que realizó 5 mesas de trabajo virtuales.

Respuesta del TAS

La magistrada sustanciadora del TAS informó que autorizó la realización de las mesas de trabajo virtuales para profundizar en aspectos técnicos y jurídicos, ante la imposibilidad de realizar reuniones masivas durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio. Finalmente señaló que estas actividades no suplen las audiencias públicas de la fase de concertación.

#### Solicitud de nulidad de las actuaciones

El señor Edwin Blanco Portilla, en calidad de presidente de Asojuntas-Suratá, solicitó la nulidad de las actuaciones surtidas a propósito del cumplimiento del Auto del 19 de mayo de 2021. El ciudadano consideró que el despacho omitió trasladarle el expediente contentivo de la acción de tutela T-361 de 2017 y la respuesta del TAS sobre el estado actual y la verificación del cumplimiento de la providencia en mención.

#### Respuesta del Departamento de Norte de Santander

El secretario de despacho del gobernador de Norte de Santander manifestó que respalda la petición de amparo. Esto porque considera que llevar a cabo el proceso de delimitación del PS a través de mesas de trabajo virtuales podría afectar la participación ambiental de las comunidades.

#### Respuesta Universidad Santo Tomás

El rector y representante legal de esa institución académica solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### Respuesta del Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera

Aproximadamente 340 ciudadanos suscribieron la respuesta del Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera. En dicho documento solicitaron a la Corte que declare la improcedencia de la acción y conmine al MADS a culminar el trámite de delimitación del PS, dentro de un plazo perentorio sin que sean procedentes más suspensiones.

#### Respuesta de la Defensoría del Pueblo

La delegada para los asuntos constitucionales y legales señaló que muchas personas de las

comunidades campesinas no tienen acceso a internet por lo que no están en condiciones de participar en las mesas de trabajo virtuales. De ahí que considere que el Estado debe garantizar que la comunidad participe de manera eficaz frente a situaciones que pueden afectarles en forma directa.

Respuesta de la Sociedad Minera de Santander y la Sociedad Minera Calvista Colombia S.A.S.

El representante legal de las compañías Sociedad Minera de Santander y la Sociedad Minera Calvista Colombia S.A.S. manifestó que la realización de las mesas de trabajo virtuales no vulnera los derechos fundamentales. Explicó que la Sentencia T-361 de 2017 no excluyó la realización de las mesas de trabajo virtuales. El representante resaltó que se autorizaron las referidas mesas de trabajo para garantizar la participación de la comunidad durante este periodo de aislamiento, lo cual ha retrasado el avance de las etapas. Para finalizar, señaló que esta acción de tutela busca impedir el avance del proceso de delimitación del PS.

Respuesta de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Santander

La secretaria de agricultura y desarrollo rural de Santander informó que en las reuniones virtuales hubo poca participación de los actores del territorio, pero masiva de las instituciones. Sugirieron la necesidad de que se avance a los encuentros presenciales.

Auto de 8 de junio de 2021

El magistrado sustanciador autorizo al ciudadano óscar Castellanos para que, si lo consideraba, presentara el escrito de intervención en el proceso.

Auto de 13 de agosto de 2021

El magistrado sustanciador autorizó a la ciudadana Ninfa Lizcano Mogotocoro para que, si lo consideraba, presentara el escrito de intervención en el proceso.

Solicitud de impedimento y recusación

Auto 505 del 17 de agosto de 2021

La Sala Octava de Revisión negó la solicitud de nulidad formulada por el ciudadano Edwin

Blanco Portilla. Para la Sala, ni el despacho ni la Secretaría General de la Corte pretermittieron ninguna oportunidad procesal para que las partes e intervinientes ejercieran el derecho de contradicción. Finalmente, se solicitó a la Secretaría General de la Corte que pusiera a disposición de las partes y los terceros con interés la respuesta otorgada por el Tribunal Administrativo de Santander.

Auto 590 del 30 de agosto de 2021

La Sala Octava de Revisión rechazó por improcedente la solicitud de recusación formulada por la ciudadana Ninfa Lizcano Mogotocoro. Para la Corte, la peticionaria no cumplió con la mínima carga argumentativa que se exige en materia de recusaciones porque se limitó a enunciar los hechos y las causales, pero no estableció la relación de conexidad que existía entre ambas.

Correo electrónico del TAS

El 23 de septiembre de 2021 se recibió el link del expediente contentivo del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Además, el TAS informó que el expediente del proceso de tutela se encontraba en la Corte porque fue remitido para que se resolvieran las solicitudes de nulidad formuladas contra el fallo mencionado.

Solicitud de nulidad de las actuaciones

La señora Ivonne Consuelo González Jácome, en calidad de vocera del Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera solicitó la nulidad de las actuaciones surtidas a propósito del cumplimiento del Auto del 19 de mayo de 2021. La ciudadana consideró que el despacho omitió trasladarle el expediente contentivo de la acción de tutela T-361 de 2017 y la respuesta del Tribunal Administrativo de Santander sobre el estado actual y la verificación del cumplimiento de la providencia en mención.

Auto 647 del 11 de octubre de 2021

La Sala Octava de Revisión negó la solicitud de nulidad formulada por la ciudadana Ivonne Consuelo González Jácome. Para la Sala, ni el despacho ni la Secretaría General de la Corte pretermittieron ninguna oportunidad procesal para que las partes e intervinientes ejercieran el derecho de contradicción.

Auto del 13 de octubre de 2021

El magistrado sustanciador le solicitó a la Secretaría General de la Corte que informara si el expediente contentivo de la Sentencia T-361 de 2017 se encontraba en esta corporación y, en caso de que la respuesta fuere afirmativa, lo remitiera a este despacho. Asimismo, el suscrito magistrado dispuso que la Secretaría General debía informar si las solicitudes de nulidad de la Sentencia T-361 de 2017 se encuentran en trámite o si fueron decididas por la Sala Plena. Finalmente le solicitó a la Secretaría General poner las pruebas a disposición de las partes e intervinientes.

Informe de la Secretaría General

El 18 de noviembre de 2021, la Secretaría General de la Corte rindió el informe solicitado, por medio del cual, dio cuenta de las actuaciones adelantadas en sede de revisión a propósito de las solicitudes de nulidad formuladas contra la sentencia T-361 de 2017.

Auto del 30 de noviembre

El magistrado sustanciador dispuso el correspondiente traslado probatorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 de la Corte.

Auto del 3 de diciembre de 2021

El magistrado sustanciador autorizo al ciudadano Andrés Felipe Ángel Ruíz para que, si lo consideraba, presentara el escrito de intervención en el proceso de revisión.

Respuestas recibidas entre el 5 y 12 de diciembre de 2021

Las partes presentaron escritos por medio de los cuales manifestaron haber recibido las comunicaciones de esta Corte, en concreto, el traslado probatorio ordenado en Auto del 30 de noviembre de 2021.

Informe del 27 de enero de 2022 la Secretaría General de la Corte

El 27 de enero de 2022 la Secretaría General de la Corte informó al despacho que se dio cumplimiento a las anteriores actuaciones y emitió constancia de los informes recibidos.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Delimitación del caso, formulación del problema jurídico y esquema de la decisión

1. En el presente caso, el señor Fabián Díaz Plata instauró la acción de tutela contra el Auto del 15 de mayo de 2020, por medio del cual el TAS le autorizó al MADS realizar las mesas de trabajo virtuales dentro de la fase de concertación del trámite de delimitación del PS. Lo anterior, con el propósito de profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación del PS presentada por la cartera de ambiente. Así como para recibir y contestar las inquietudes de las autoridades municipales y los interesados. Según el accionante, tal determinación no se basó en la información necesaria sobre la accesibilidad de las comunidades a internet. En opinión de aquel, esto supuso una limitación del derecho a la participación ambiental.

1. El agente oficioso formuló tres cargos contra la providencia impugnada. El primero, referido a los defectos fáctico y decisión sin motivación. Según el peticionario, el TAS adoptó una decisión sin tener la información suficiente sobre las condiciones de accesibilidad a internet de la población. Esto porque dictaminó que las audiencias y las mesas de trabajo se podrían realizar de manera virtual. El segundo cargo fue un defecto procedimental porque el

TAS desconoció que, en la Sentencia T-361 de 2017, la Corte no determinó que la etapa de concertación se podía desarrollar mediante audiencias virtuales.

1. Sobre la base de lo anterior, el agente oficioso pretende que se protejan los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, la participación ambiental y el “precedente judicial establecido en la Sentencia T-361 del 2017”<sup>13</sup>. Como consecuencia, solicitó que, en primer lugar, se le ordenara al TAS y al MADS que suspendieran el procedimiento de delimitación del PS hasta que cese el Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional. En segundo lugar, pidió que cuando se reanude la fase de concertación, se garanticen los derechos fundamentales y la debida participación ambiental de las comunidades.

1. La magistrada Solange Blanco Villamizar del TAS (encargada del cumplimiento del fallo T-361 de 2017) informó que la realización de las mesas virtuales -que autorizó en el auto censurado- no sustituiría las audiencias presenciales decisorias de la fase de concertación. Explicó que en la providencia cuestionada se explicó que aquellas mesas tendrían como propósito tanto la profundización en aspectos técnicos y jurídicos como la contestación de inquietudes de la ciudadanía y las entidades. Es decir, estas reuniones serían preparatorias para la fase de concertación. En igual sentido, se pronunció el MADS. También se recibieron respuestas e intervenciones de entidades públicas, de las organizaciones sociales, de las empresas privadas y de la ciudadanía.

1. Con base en los hechos descritos y en las pruebas que obran en el expediente, le corresponde a la Corte determinar, en primer lugar, si la acción de tutela formulada satisface los requisitos generales de procedencia. En caso de que se habilite el estudio de fondo, esta corporación analizará si se configuraron los defectos endilgados al Auto del 15 de mayo de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander.

1. En la sección segunda de esta providencia, la Sala Octava de Revisión se referirá a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, después hará referencia a los requisitos generales que habilitan el estudio material del amparo contra decisiones jurisdiccionales y verificará si se cumplen en el caso concreto. Específicamente, la Corte se detendrá en el requisito de la subsidiariedad. Solamente en caso de que la respuesta sea afirmativa, esta corporación caracterizará los defectos endilgados y estudiará si se configuraron en el asunto sub examine.

#### 1. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>14</sup>

1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela procede contra los actos y las decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional<sup>15</sup>. Se trata del resultado de una lectura armónica de la Constitución con varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos<sup>16</sup>. De conformidad con esta: “toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la amenaza o violación de los derechos fundamentales, aun si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales”<sup>17</sup>.

1. A partir de la Sentencia C-543 de 1992, este tribunal admitió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales solo en relación con actuaciones de hecho que impliquen una grave vulneración a los derechos fundamentales. Posteriormente, la Corte se refirió a la vía de hecho para abordar el estudio de casos respecto de los cuales se aduce un proceder arbitrario de los jueces que vulnera derechos fundamentales<sup>18</sup>.

1. La jurisprudencia constitucional tuvo una evolución en la Sentencia C-590 de 2005. Esta nueva dimensión abandonó la expresión vía de hecho e introdujo los criterios de

procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Estos presupuestos fueron distinguidos en dos categorías: i) requisitos generales de procedencia con naturaleza procesal y ii) causales específicas de procedibilidad de naturaleza sustantiva.

## 1. Criterios generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>19</sup>

1. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo”<sup>20</sup>. Estos requisitos exigen: i) que la cuestión sea de relevancia constitucional. En consecuencia, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que les corresponde definir a otras jurisdicciones. Además, ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. iii) Que se acredite el requisito de inmediatez. iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora. v) Que la parte actora identifique de manera razonable los hechos que generaron la afectación, los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal lesión en el proceso judicial (siempre que esto hubiere sido posible). vi) Que no se trate de sentencias de tutela, ni de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado<sup>21</sup>.

## 1. Requisitos generales de procedencia en el caso concreto

1. Como indicó la Sala previamente, la procedencia general de la acción tutela contra providencias judiciales está determinada por varios factores<sup>22</sup>. La Corte ha establecido que el estudio de los requisitos genéricos de procedibilidad no es abstracto sino concreto, de allí

que estos se deban verificar en cada caso. En el presente asunto, esta corporación abordará inicialmente las exigencias formales y, posteriormente, se referirá a las sustanciales<sup>23</sup>.

#### 1. La legitimación en la causa<sup>24</sup>

1. En el asunto sub examine se satisface el requisito de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva. La acción de tutela fue promovida por el señor Fabián Díaz Plata, quien es representante a la cámara por el departamento de Santander.

1. En el trámite de instancia, el Consejo de Estado le solicitó al accionante que acreditara la calidad de agente oficioso de 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<sup>25</sup>. Dicho requerimiento fue atendido por el señor Fabián Díaz Plata, quien adjuntó los videos mediante los cuales, los habitantes del área rural del PS manifestaron que vivían en zonas apartadas y ratificaban la agencia oficiosa de aquel.

1. En la Sentencia SU-150 de 2021, la Corte admitió la agencia oficiosa de un congresista en defensa de las víctimas que se verían beneficiadas con las curules de paz. En esa oportunidad, la Sala Plena valoró la ratificación que hicieron quince organizaciones sociales de víctimas. Además, este tribunal tuvo en cuenta que el senador, que actuaba como accionante, había representado dichos intereses en el Congreso de la República dentro del trámite del Acto Legislativo 05 de 2017 y se había destacado por asumir la defensa de los derechos de las víctimas. En esa oportunidad, esta corporación entendió acreditado el interés para actuar en ese proceso en calidad de agente oficioso.

1. Con base en la anterior regla, la Sala Octava de Revisión concluye que el señor Díaz Plata está legitimado en la causa por activa. Esto al menos por cuatro razones. En primer lugar, el accionante es representante a la cámara por la circunscripción de Santander, donde se encuentra el PS. En segundo lugar, el actor ha liderado proyectos de interés ambiental en el Congreso de la República. En tercer lugar, el demandante fue el creador y miembro de la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes para el seguimiento, protección y reglamentación a todo lo concerniente con los ecosistemas de páramos y alta montaña en Colombia. En cuarto lugar, veinticuatro personas ratificaron su agencia oficiosa. Lo anterior es suficiente para admitir el interés para actuar del señor Díaz Plata.

1. Además, la acción de tutela está dirigida contra el Tribunal Administrativo de Santander. Esta fue la autoridad judicial que profirió el Auto del 15 de mayo de 2020, por medio del cual se autorizó la realización de mesas de trabajo virtuales, en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte. Adicionalmente, desde instancia, el Consejo de Estado vinculó a distintas autoridades porque estas fueron parte en la acción de tutela que dio lugar al fallo T-361 de 2017.

1. Como en este caso la parte actora pretende que se dejen sin efectos las decisiones del TAS, la Sala únicamente estudió la legitimación por pasiva respecto de aquel. Por el contrario, la Corte no estima necesario estudiar el cumplimiento de este presupuesto respecto de las entidades o particulares que, eventualmente, pudieren tener interés en el asunto, en la medida de que no existen pretensiones directas en contra de aquellas.

1. La relevancia constitucional

1. Según el relato del agente oficioso, la vulneración de los derechos fundamentales ocurrió

dentro del trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte. Esto porque, según el peticionario, la autoridad judicial encargada de la ejecución del fallo mencionado adoptó una decisión contraria a la orden de esta corporación. Aquella terminó por afectar las garantías superiores de la comunidad paramuna. Para la Sala, lo descrito por el accionante es particularmente relevante desde el punto de vista constitucional.

1. A partir de lo dispuesto en los artículos 229 de la Constitución, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>26</sup> y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup>, la Corte ha interpretado que una de las obligaciones que tiene el Estado en materia de acceso a la justicia y debido proceso es velar porque las decisiones judiciales se cumplan de manera efectiva<sup>28</sup>.

1. En este sentido, este tribunal ha insistido en que el cumplimiento de las sentencias apareja no solo la satisfacción de los derechos protegidos por la orden judicial, sino que materializa la expectativa de los ciudadanos que depositaron su confianza en el sistema de justicia estatal como mecanismo de intervención de los conflictos. De ahí la importancia de que las autoridades velen por la realización material y efectiva de las providencias dictadas por los jueces<sup>29</sup>. En este sentido, en la sentencia SU-034 de 2018, la Corte señaló:

“La resolución de los conflictos connaturales a la vida en sociedad queda así en manos de las autoridades jurisdiccionales, cuyas decisiones son imperativas al punto que, de ser preciso, es válido recurrir a la fuerza para propiciar la obediencia por parte de los asociados que muestren renuencia frente a ellas. || De lo anterior se desprende que ‘al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia<sup>30</sup>’. || Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo

de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente”<sup>31</sup>.

1. Lo expuesto evidencia que el cumplimiento perentorio de las sentencias constituye una garantía de respeto por los derechos de los asociados dentro del Estado social de derecho. Además, supone la realización de los fines, derechos y deberes establecidos en el ordenamiento jurídico y reconocidos por los jueces.

1. Para esta corporación, este asunto encierra una discusión iusfundamental al menos por dos razones. La primera es porque se trata de la ejecución de una orden judicial de este tribunal que, según el actor, no se cumple en los términos allí expuestos. En concreto, el ciudadano estima que la Sentencia T-361 de 2017 no autorizó realizar reuniones y audiencias virtuales dentro del trámite de delimitación del PS. Lo anterior, se podría enmarcar dentro de un incumplimiento o desacato del fallo en mención.

1. La segunda porque, en la Sentencia T-361 de 2017, la Corte ordenó realizar la delimitación del PS, de forma que se asegurara la participación ambiental de las comunidades que habitan en el área de influencia del páramo. Según el agente oficioso, la determinación del TAS desconoció la realidad de las personas que habitan en el campo y no cuentan con las herramientas digitales que les permitan hacer valer sus intereses de forma efectiva. En otras palabras, lo descrito por el peticionario podría evidenciar la afectación de las garantías fundamentales de la comunidad paramuna. Para la Corte, lo anterior es suficiente para dar por acreditado el requisito de la relevancia constitucional en el asunto sub examine.

1. La inmediatez

1. . La acción de tutela fue interpuesta dentro de un término oportuno y razonable. En efecto, la providencia objeto de la censura se profirió el 15 de mayo de 2020 (fue notificada por correo electrónico en la misma fecha) y la acción de tutela se radicó el 18 de junio del mismo año; es decir, un mes después.

1. Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados.

1. Para la Corte, esta exigencia se satisface porque el actor identificó los hechos que -en su opinión- dieron lugar a la afectación de los derechos al debido proceso, la igualdad, la participación ambiental y el “precedente judicial establecido en la sentencia T-361 del 2017”<sup>32</sup>. En efecto, el accionante argumentó que la vulneración de las garantías superiores se configuró cuando el tribunal expidió el Auto del 15 de mayo de 2020, por medio del cual autorizó la realización de las mesas de trabajo y las audiencias virtuales dentro del procedimiento de delimitación del PS, en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

1. Cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora.

1. En este caso, este requisito no se analiza porque no se discute una irregularidad procesal.

1. Que no se trate de sentencias de tutela, ni de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado

. Este requisito se cumple porque se discute una providencia judicial emitida en el marco del cumplimiento de una sentencia.

#### 1. La acción de tutela formulada no satisface el requisito de la subsidiariedad

1. La Constitución y el Decreto 2591 de 1991 establecieron que la acción de tutela es un recurso de naturaleza subsidiaria. Esto significa que solo es procedente cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para salvaguardar los derechos invocados de manera definitiva; salvo que se utilice para conjurar de manera transitoria un perjuicio irremediable<sup>33</sup>.

1. Tratándose del ejercicio del recurso de amparo contra providencias judiciales, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en sostener que, dado que se trata de un trámite excepcional, es preciso que quien acuda al mismo, haya agotado todos los medios de defensa judiciales ordinarios y extraordinarios que tenía a su alcance. Lo contrario daría lugar a la declaratoria de improcedencia de la acción. Con base en la anterior premisa, esta corporación ha desestimado acciones de tutela contra decisiones jurisdiccionales de igual naturaleza<sup>34</sup> aunque también en materia laboral<sup>35</sup>, penal<sup>36</sup>, civil<sup>37</sup>, contencioso administrativo<sup>38</sup>, justicia arbitral<sup>39</sup>, pérdida de investidura<sup>40</sup> e, incluso, cuando se ha reclamado el cumplimiento de sentencias<sup>41</sup>.

1. Con el objetivo de explicar las razones por las que en este caso no se satisfizo el requisito de la subsidiariedad, la Sala Octava de Revisión se referirá, en primer lugar, al alcance de la decisión acusada y, después, identificará los mecanismos de defensa judicial disponibles en el caso concreto.

## El alcance del Auto del 15 de mayo de 2020 en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017

1. En el presente caso, la acción de tutela se dirige contra un auto proferido en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. En este fallo, la Corte resolvió la acción de tutela formulada por las comunidades paramunas contra el MADS. La entonces parte actora consideró que el ministerio vulneró sus derechos fundamentales cuando expidió el acto administrativo de delimitación del PS, sin contar con la participación de las personas que habitaban en la zona y que se verían afectadas con tal determinación. En la Sentencia T-361 de 2017, en síntesis, este tribunal concluyó que:

“El MADS vulneró el derecho a la participación ambiental de los peticionarios y de toda la comunidad de la zona de influencia del Páramo de Santurbán, al expedir la Resolución 2090 de 2014, porque desconoció facetas esenciales de ese principio, a saber: i) el acceso a la información, pues no facilitó ni divulgó el proyecto de acto administrativo cuestionado; ii) la participación pública y deliberativa de la población, en la medida en que la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión de delimitación del Páramo de Santurbán. Es más, el MADS no efectuó una convocatoria pública y abierta para entablar un diálogo con la comunidad; y iii) el procedimiento de expedición de la resolución en comentario careció de espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos. La ciudadanía no tuvo un escenario donde pudiera debatir entorno a la regulación de ese bioma y lograr un consenso razonado, puesto que la administración había tomado una determinación al respecto. Esa vulneración se originó por el desconocimiento de los mandatos superiores consagrados en los artículos 2 y 79 de la Carta Política y no por la negativa de decretar las audiencias consagradas en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. La conculcación de esos contenidos fundamentales acarreó la afectación de los derechos fundamentales de petición y debido proceso de los peticionarios”<sup>42</sup>.

1. La providencia en mención concedió la protección de los derechos a la participación ambiental, al acceso a la información pública, al debido proceso y el derecho de petición. En consecuencia, dejó sin efecto el acto administrativo de delimitación del PS. Este fue emitido

sin la participación de las personas afectadas con tal determinación. En el fallo, la Corte le ordenó al MADS 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 (sic) resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia”<sup>43</sup>.

1. Además, este tribunal le solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación vigilar, apoyar y acompañar el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Esto con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos protegidos y, en concreto, la participación de la comunidad en la delimitación del PS. Por lo tanto, la Corte le ordenó al Ministerio Público: “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”<sup>44</sup>.

1. Con base en lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, el TAS asumió la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Desde la notificación de esa providencia, esa autoridad judicial se ha encargado de impulsar la ejecución de las órdenes allí contenidas. Asimismo, ha recibido informes del MADS, peticiones de la ciudadanía, ha requerido el cumplimiento del fallo y ha tramitado incidentes de desacato.

1. La Sentencia T-361 de 2017 estableció que el trámite de delimitación del páramo se realizaría en siete fases: i) la convocatoria, ii) la información, iii) la consulta e iniciativa, iv) la concertación; v) las observaciones al proyecto de acto administrativo de delimitación, vi) la

expedición de la resolución y vii) la implementación de los acuerdos que se logren dentro del proceso de participación. Según se constató en el expediente y en el micrositio del PS del MADS45, para la época en que se expidió la providencia objeto de esta acción de tutela, el cumplimiento del fallo se encontraba en la fase de concertación. El desarrollo de esta etapa implica lo siguiente:

“Un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. 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. Por ejemplo, la administración debe adoptar medidas que eviten que ciertos actores se tomen el debate aprovechando su superioridad técnica y/o económica. || El ejercicio de la función mencionada debe contar 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. || Los participantes deben ser iguales en el debate sobre la delimitación de los ecosistemas paramunos. Esa paridad se refiere a la emisión de su juicio u opinión, a la oportunidad en que ésta se exterioriza, a la incidencia en la decisión final, y a la igual consideración, así como respeto de los argumentos de cada participante. En el proceso de delimitación de páramos en que interviene la comunidad, esta Corporación considera adecuado que se tomen las siguientes medidas: 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”46.

1. Para cumplir esta fase, el MADS presentó un cronograma de actividades que fue autorizado por el TAS. Sin embargo, se presentaron algunos retrasos en el cumplimiento, de modo que las reuniones deliberativas se realizaron hasta septiembre de 2019, sin que se

mostrarán avances significativos con posterioridad<sup>47</sup>. Por lo anterior, el TAS requirió al MADS para que le rindiera informes sobre las actuaciones adelantadas.

1. El 25 de febrero de 2020, el TAS recibió una petición del alcalde de Suratá. Esta pretendía que se suspendiera la fase de concertación con el fin de desarrollar una mesa técnica para profundizar los aspectos de la delimitación del PS. El 20 de marzo de 2020, el MADS le pidió al tribunal suspender la fase de concertación debido a las medidas gubernamentales que se adoptaron al inicio de pandemia por el brote de la Covid-19.

1. Posteriormente, mediante el Decreto 417 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró un Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Adicionalmente, se adoptaron medidas de aislamiento obligatorio para todos los habitantes, es decir, quedaron suspendidas todas las actividades que incluyeran aglomeraciones<sup>48</sup>. Dichas medidas se han ido levantando conforme a la evolución de la curva de contagios y la realización de los esquemas de vacunación a la población<sup>49</sup>. Sin embargo, la declaratoria de emergencia sanitaria aún se encuentra vigente<sup>50</sup>. En este contexto, se desarrollaron las actuaciones que se resumen en la tabla 3.

Tabla 3.

Expediente del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017<sup>51</sup>

Petición del 25 de febrero de 2020 elevada por el alcalde municipal de Suratá (fl. 1, cdno 4, parte 1).

Le solicitó al TAS que, previo a finalizar la fase de concertación, se les asignara un espacio con personal técnico a fin de conocer los detalles, términos y condiciones de la delimitación. En ese orden, el alcalde le pidió al TAS establecer una mesa técnica para la retroalimentación de los interesados.

Oficio del 20 de marzo de 2020 suscrito por la apoderada del MADS (fls. 2 a 4, cdno 4, parte 1).

Le solicitó al TAS que suspendiera la realización de reuniones en el marco de la fase de concertación. Esto por cuanto el Gobierno Nacional adoptó medidas para evitar la propagación de la Covid-19. El MADS agregó que recibieron 72 peticiones de aplazamiento de las reuniones de concertación, esto con el propósito de que los mandatarios locales y los habitantes de la zona paramuna tuvieran tiempo suficiente para analizarla. Así mismo, la apoderada manifestó que los peticionarios solicitaron la instalación de las mesas técnicas para profundizar en el alcance de las propuestas en el marco de la delimitación del PS. El Ministerio explicó que tal suspensión no implicaba que no se avanzara en las actividades preparatorias de la fase de concertación, tales como ajustes metodológicos, logística y medios de difusión.

Escrito del 28 de abril de 2020 suscrito por miembros de la comunidad que habita el PS (fls. 5 a 14, cdno 4, parte 1).

Los miembros de la comunidad habitante del PS le solicitaron al TAS que no suspendiera el proceso de delimitación del páramo. Explicaron que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para evitar la propagación de la Covid-19, no excluyen la posibilidad de seguir adelante con la fase de concertación. Agregaron que para ello puede acudirse a reuniones virtuales que aseguren la participación de la comunidad.

Auto del 15 de mayo de 2020 del Tribunal Administrativo de Santander (fls. 15 a 21, cdno 4, parte 1).

Mediante esta providencia el TAS le ordenó al MADS que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de esa providencia, publicara en el micrositio del PS, una hoja de ruta de las actividades a realizar durante el aislamiento preventivo obligatorio. Igualmente, le ordenó a esa cartera que dentro de los 20 días calendario siguientes a la notificación de ese auto, se realizaran las mesas de trabajo para profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación. En tal sentido, el MADS debía recibir y responder las inquietudes de las autoridades municipales e interesados.

El Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán y el señor Fabián Díaz Plata, el 20 y el 22 de mayo de 2020, radicaron solicitudes de aclaración contra el Auto del 15 de mayo de 2020 del TAS (fls. 49 a 61 y 77 a 84, cdno 4, parte 1).

Advirtieron que la situación sanitaria por la pandemia afectaba la participación ambiental. Los recurrentes manifestaron que el TAS no tuvo en cuenta que el Ministerio Público le había solicitado suspender el proceso de delimitación del páramo. Además, agregaron que ni el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez ni su Comité fueron tenidos en cuenta para adoptar la providencia en cuestión. En criterio de los peticionarios, el Auto de 15 de mayo de 2020 ordenó expresamente la utilización de medios virtuales para continuar con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, lo que implicaría que continúe el trámite sin que se garantice la participación efectiva. Esto debido a que la falta de conectividad limitaría a la comunidad. Agregaron que es importante que la comunidad esté en contacto con los funcionarios del MADS para que pueda presentar documentos y realizar actividades que solo podrían cumplirse presencialmente. En consecuencia, le solicitaron al TAS aclarar el Auto del 15 de mayo de 2020, en el sentido de si está viabilizando la utilización de medios virtuales para continuar con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

Escrito del 19 de mayo de 2020 suscrito por el alcalde municipal de Tona (fls. 63 a 65, cdno 4, parte 1).

Le solicitó al TAS suspender el proceso de delimitación del PS, a través de la realización de audiencias virtuales, de modo que pueda continuarse la fase de concertación.

Oficio del 21 de mayo de 2020 suscrito por la Procuradora Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de Santander, por medio del cual solicitó la aclaración o reposición del Auto del 15 de mayo de 2020 (fls. 67 a 69, cdno 4, parte 1).

La delegada advirtió que la providencia en cuestión le otorgó al MADS un plazo de 20 días para que planeara la realización de mesas de trabajo de la fase de concertación para profundizar en aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación del PS. Para el Ministerio Público la utilización única de medios virtuales se opone al concepto de participación ambiental establecido en la Sentencia T-361 de 2017. Esto por cuanto no garantizaría una participación efectiva de la población rural que no cuenta con el servicio de internet. En ese orden, solicitó aclarar o reponer la decisión, en el sentido de que pueden adelantarse acciones necesarias para el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, excepto aquellas que tengan que ver con la fase de concertación.

Escrito del 21 de mayo de 2020 suscrito por el alcalde municipal, el presidente del Concejo

Municipal, los concejales y la personera municipal de Charta (fls. 70 a 72, cdno 4, parte 1).

Le solicitaron al TAS que dejara sin efectos el Auto del 15 de mayo de 2020. Esto por cuanto la población de su municipalidad no cuenta con acceso a internet, lo que significaría que no podrían participar en la fase de concertación de la delimitación del páramo. En opinión de los recurrentes, adelantar la concertación mediante mecanismos virtuales contraría la Sentencia T-361 de 2017.

Escrito del 27 de mayo de 2020 suscrito por los miembros de la comunidad habitante del PS (fls. 90 a 95, cdno 4, parte 1).

Le solicitaron al TAS que no aplase la delimitación del PS que se ha extendido por tres años, plazo que excede el de 8 meses otorgado por la Corte en la Sentencia T-361 de 2017.

Auto de 28 de mayo de 2020 del TAS (fls. 96 a 99, cdno 4, parte 1).

El TAS negó las solicitudes de aclaración y reposición formuladas contra el Auto del 15 de mayo de 2020. En primer lugar, explicó el alcance de la determinación objeto de la impugnación. El tribunal señaló que no se ordenó la realización virtual de las audiencias públicas de la fase de concertación<sup>52</sup>, sino habilitar las mesas de trabajo para clarificar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta de delimitación del PS. Agregó que ello implica que, el MADS debe evaluar cuáles municipios permiten realizar las mesas de trabajo, según la cobertura de internet. De otra parte, el tribunal no se pronunció respecto de las peticiones formuladas por el Ministerio Público al considerar que estas fueron presentadas en forma extemporánea.

La personera municipal reiteró su oposición al Auto de 15 de mayo de 2020 del TAS. Asimismo, solicitó que el municipio fuera tenido en cuenta como interesado dentro del proceso.

La Asociación de Propietarios de Predios en el Páramo de Santurbán Mutiscua el 1 de junio de 2020, radicó un derecho de petición ante el TAS (fls. 116 a 121, cdno 4, parte 1).

La Asociación de Propietarios de Predios en el Páramo de Santurbán -Mutiscua- le expresó al

TAS que son los más afectados con el trámite de delimitación y las mesas de trabajo virtuales. Afirmaron que no han recibido la información suficiente para avanzar a la etapa de concertación. Los peticionarios señalaron que la delimitación favorece a los beneficiarios de títulos mineros expedidos antes del 2011. Los ciudadanos consideraron que esto termina por beneficiar a las multinacionales y va en perjuicio del campesinado. En consecuencia, aquellos estimaron que no se está dando cumplimiento a la Sentencia T-361 de 2017 porque no se garantiza la participación ambiental. Para finalizar, los peticionarios afirmaron que no hay condiciones para llevar a cabo las audiencias virtuales porque no hay conectividad. Con base en lo anterior, le solicitaron al TAS que garantice la participación de los propietarios y campesinos que ancestralmente han habitado la zona paramuna.

Oficio del 1 de junio de 2020 suscrito por la Procuradora 158 Judicial II, por medio del cual solicitó la nulidad de lo actuado (fls. 124 a 129 y 141 a 142, cdno 4, parte 1).

La procuradora judicial le solicitó al TAS que declare la nulidad de lo actuado desde el Auto de 29 de mayo de 2020. La procuradora judicial afirmó que el TAS no se pronunció de fondo sobre las solicitudes de aclaración y reposición que formuló contra el Auto del 15 de mayo de 2020, por considerarlas extemporáneas. La delegada afirmó que fue enterada de esta última la providencia el 21 de mayo de 2020, de ahí que el mismo día presentara los recursos.

Hoja de ruta propuesta por el MADS 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 de delimitación del PS (fls. 1 a 11, cdno 4, parte 2).

La apoderada del MADS explicó que la hoja de ruta para realizar mesas de trabajo durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, propone realizar estas actividades con el fin de profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación del PS. Por el contrario, afirmó que no suplen ni reemplazan las reuniones de concertación presenciales ni agotan la fase de concertación<sup>53</sup>. La apoderada aseveró que las mesas de trabajo pretenden enriquecer el proceso participativo, así como recibir y contestar las inquietudes de las autoridades locales y la comunidad. Para finalizar, la representante de la cartera advirtió que esas mesas de trabajo se realizarán para garantizar el derecho de acceso a la información y contribuir a fortalecer y preparar a los actores sociales para el ejercicio del diálogo deliberativo que tendrá lugar en la fase de concertación, en las

reuniones presenciales.

Auto del 8 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Santander (fls. 12 a 16, cdno 4, parte 2).

Mediante esta providencia el TAS negó las solicitudes de nulidad y aclaración propuestas por la procuradora judicial. Esto por cuanto la notificación del Auto del 15 de mayo de 2020, se realizó de manera efectiva en la misma fecha a los correos suministrados por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. En ese orden, la magistrada ponente explicó que, el término de ejecutoria venció el 20 de mayo de 2020, sin que hasta esa fecha la procuradora judicial II hubiere formulado recurso alguno. De otra parte, en cuanto a la vinculación del municipio de Charta, explicó la providencia que, por razón de la naturaleza de esta acción, no es necesario realizar ningún reconocimiento expreso, porque el ente territorial puede comparecer al trámite. Finalmente, dispuso que se incorporara al expediente la hoja de ruta presentada por el MADS y se diera traslado a las partes e intervinientes.

La Procuraduría 158 Judicial II delegada ante el Tribunal Administrativo de Santander presentó recurso de reposición contra el Auto de 8 de junio de 2020 (fls. 17 a 26, cdno 4, parte 2).

Señaló que el TAS notificó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, pero no a la Procuraduría Judicial. Afirmó que se trata de dos sujetos procesales distintos y, por tanto, debían ser notificados como partes independientes. En ese orden, expresó que el tribunal reconoció que no notificó la decisión a la procuradora judicial que ha venido actuando ante esa corporación por designación del procurador general de la nación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 45 y 46-1 del CGP, así como los artículos 300 y 303 del CPACA. Con base en lo anterior, la procuradora judicial solicitó que se revoque el Auto del 8 de junio de 2020 que negó la solicitud de nulidad formulada. Como consecuencia, pidió que la autoridad judicial se pronuncie de fondo sobre las solicitudes presentadas.

Escrito del 11 de junio de 2020, suscrito por el Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera (fls. 46 a 100, cdno 4, parte 2).

Los miembros del Comité de Veeduría Ciudadana Dignidad Minera manifestaron su oposición

a la hoja de ruta que presentó el MADS. En consecuencia, los peticionarios le solicitaron al TAS no aprobar la hoja de ruta y el plan de trabajo presentado por el MADS, en la medida que no da cumplimiento a lo ordenado en el Auto del 15 de mayo de 2020. Asimismo, le pidieron al TAS que le ordene al MADS que de manera inmediata convoque a reuniones virtuales a las comunidades de Vetás y Suratá, teniendo en cuenta que estos municipios lo solicitaron. Igualmente, le solicitaron al TAS que le ordene al MADS que convoque a reuniones virtuales de diálogo y concertación con el apoyo de medios tecnológicos a todos aquellos que estén interesados en profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada de delimitación del PS. Finalmente, el Comité solicitó que se inicie un incidente de desacato en contra del MADS por desatender el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y dilatar de manera reiterada los plazos otorgados por el TAS.

Oficio del 12 de junio de 2020, suscrito por la Procuraduría 158 Judicial II (fls. 101 a 103, cdno 4 parte 2).

La procuradora 158 judicial II manifestó que, en su criterio, la realización de mesas de trabajo virtuales durante el periodo de aislamiento preventivo desconoce lo establecido en la Sentencia T-361 de 2017. Agregó que estas reuniones excluyen a algunos actores involucrados por razón de las barreras tecnológicas.

Escrito del 12 de junio de 2020, suscrito por el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán (fls. 105 a 108, cdno 4, parte 2).

El Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán le solicitó al tribunal que aclare si la Sentencia T-361 de 2017 ordenó la creación de mesas de trabajo a partir de medios tecnológicos e indique el sustento normativo. Igualmente, que aclare si en relación con el derecho de petición, las mesas de trabajo virtuales tienen las mismas características de la Ley 1757 de 2015 y qué pasaría con las comunidades que no cuenten con conexión a internet. También pidieron que les aclare si la participación en las mesas de trabajo virtuales son requisito para agotar la fase de concertación. Finalmente, el comité manifestó su rechazo a las mesas de trabajo ordenadas por el TAS, porque su alcance y contenido es ambiguo.

Oficio del 16 de junio de 2020, suscrito por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en conjunto con la Defensoría del Pueblo (fls. 109 a 110, cdno 4 parte 2).

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en conjunto con la Defensoría del Pueblo, en calidad de autoridades encargadas de acompañar el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, le solicitaron a la magistrada sustanciadora que “se de aplicación práctica a medidas preventivas que contemplen los retos advertidos sobre la existencia de amplias brechas frente a la transformación digital del Estado”<sup>54</sup>. En consecuencia, le pidieron “requerir el perfeccionamiento de la Ruta de Trabajo presentada por el MADS, la cual debería recoger las observaciones emitidas por su despacho, por esta instancia, y por los requerimientos el sexto informe de cumplimiento, de conformidad con la ORDEN SEXTA de la sentencia arriba en referencia”<sup>55</sup>.

Auto del 18 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Santander (fls. 123 a 126, cdno 4, parte 2).

La magistrada sustanciadora del TAS decidió no reponer el auto del 28 de mayo de 2020, por medio del cual negó la solicitud de nulidad formulada por la procuradora 158 judicial II. Esto con fundamento en que la Procuraduría General de la Nación durante más de dos años ha cumplido labores de vigilancia, apoyo y acompañamiento a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y ha recibido las notificaciones en los buzones conocidos por las partes, lo que requeriría una coordinación mínima entre sus dependencias.

El Comité Dignidad Minera aportó el inventario de conectividad del municipio de Vetas y el documento mediante el cual da inicio a las mesas de trabajo (fls. 128 a 162, cdno 4, parte 2).

El dicho documento obra el resultado de la encuesta realizadas a los habitantes del municipio de Vetas, donde consta que el 75,4% de los vetanos cuentan con conexión a internet y manifiestan que se encuentran en condiciones óptimas para participar en las reuniones virtuales.

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo rindieron el Octavo Informe de Cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 (fls. 164 a 178, cdno 4, parte 2).

En este informe el Ministerio Público reconoció los avances en el proceso de delimitación del

PS. Sin embargo, resaltaron que es ineludible que concurren las entidades territoriales y las corporaciones regionales autónomas para elaborar los lineamientos para el desarrollo de actividades de bajo impacto y ambientalmente sostenibles, de modo que los pobladores puedan poner en marcha programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto. Añadieron que no había certeza sobre el cronograma a desarrollar ni la cobertura de internet en la región para continuar con el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. El Ministerio Público agregó que “[e]n este sentido, la conclusión que se apela contemplar en este contexto participativo apela a que primeramente se debe garantizar la existencia de un entorno favorable, y ser explicitado a las comunidades, que permita masificar las tecnologías de la información – TIC, en términos verificables de cobertura y calidad, o radiodifusión cerrando así la brecha que actualmente existe entre la población urbana y rural. La superación de esta brecha como garantía del derecho de participación debe partir de reconocer la realidad sobre las grandes dificultades de conectividad en las zonas rurales del país, incluir una planificación u hoja de ruta para la concertación debería contemplar la superación de este reto, en un momento sui generis para el cumplimiento de la sentencia”<sup>56</sup>.

Escrito del 15 de agosto de 2020 del MADS (fls. 1 a 12, link del cuaderno principal).

El MADS le presentó al TAS la hoja de ruta y el cronograma de las sesiones de reuniones virtuales con la comunidad.

Escrito del 25 de septiembre de 2020 del MADS (fls. 1 a 13, link del cuaderno principal).

El MADS le informó al TAS que ha realizado tres mesas de trabajo virtuales, para tratar aspectos jurídicos, técnicos y socioeconómicos.

Auto del 2 de febrero de 2021 de TAS (link del cuaderno principal).

La magistrada sustanciadora del TAS requirió al MADS para que complementara la hoja de ruta para realizar las mesas de trabajo durante el periodo de aislamiento preventivo.

El Ministerio Público informó que en las visitas realizadas a la comunidad entre los días 25 y

28 de noviembre de 2020, esta manifestó incertidumbre de no saber qué pasaría con su territorio dado que existían demoras en la delimitación del PS.

Solicitud del 17 de junio de 2021 del Ministerio Público ([link del cuaderno principal](#)).

El Ministerio Público le solicitó al TAS la reanudación de las reuniones de la fase de concertación de manera semipresencial con los 19 municipios que lo han solicitado, acogiendo los protocolos de bioseguridad. Informó que se hicieron reuniones preparatorias y, para ello, el MADS elaboró una metodología de escenarios simultáneos de participación.

Escrito del MADS del 26 de junio de 2021 ([link del cuaderno principal](#)).

El MADS le presentó al TAS la metodología de los escenarios simultáneos de participación, esto con el fin de adelantar las mesas de trabajo de manera virtual y presencial, con el fin de avanzar en la profundización de aspectos técnicos y jurídicos.

Auto del 26 de agosto de 2021 del TAS ([link del cuaderno principal](#)).

El TAS requirió al MADS para que le informara sobre las reuniones preparatorias que se adelantaron entre 2020 y 2021. Asimismo, le pidió a esa cartera que informara el estado actual de la propuesta metodológica para llevar a cabo reuniones de la fase de concertación presentada por la comunidad de Vetás.

El 9 de septiembre de 2021 el actor formuló incidente de desacato ([link del cuaderno principal](#)).

El accionante formuló incidente de desacato porque en su opinión, el MADS ha incumplido las órdenes de la Corte. En este sentido, aquel advirtió que se realizaron pocas mesas de trabajo virtuales. Además, refirió que el MADS ha incumplido los cronogramas establecidos. Añadió que hubo quejas de la comunidad, pues esta afirmó que las mesas de trabajo fueron solamente informativas y no representaron avances para la fase de concertación. El accionante agregó que hay comunidades campesinas que desde el año 2020 no participan en ninguna actividad relacionada con el proceso de delimitación del PS. Finalmente, afirmó que hay comunidades que consideran que no fueron escuchadas en las fases 1 y 2. En consecuencia, el demandante advirtió la necesidad de que el MADS realice reuniones

presenciales para continuar la fase de concertación.

Auto del 23 de septiembre de 2021 del TAS ([link del cuaderno principal](#)).

Mediante esta providencia el TAS dio apertura al incidente de desacato en contra del MADS y le solicitó a esa autoridad que rindiera un informe en relación con las cuestiones advertidas por la parte actora en la petición de apertura de incidente de desacato.

Informe del 24 de septiembre de 2021 del MADS ([link del cuaderno principal](#)).

El MADS informó que ha realizado 5 mesas de trabajo con 20 municipios. Esto le permitió a la entidad socializar la propuesta integrada de delimitación del PS. Además, mencionó que se hicieron reuniones presenciales con las comunidades de los municipios de Vetás y California. El MADS señaló que toda la información se encuentra disponible en el micrositio del PS.

Recurso de reposición contra el Auto del 23 de septiembre de 2021 ([link del cuaderno principal](#)).

El MADS formuló recurso de reposición contra el Auto del 23 de septiembre de 2021. Esto porque en criterio del Ministerio, se atendió el requerimiento realizado por el TAS dentro del término otorgado y no fue valorado por la autoridad judicial.

Auto del 11 de octubre de 2021 del TAS ([link del cuaderno principal](#)).

El TAS, en primer lugar, encontró que no valoró el informe rendido por el MADS. En consecuencia, dejó sin efecto el Auto del 23 de septiembre de 2021. En segundo lugar, estudió el informe rendido por el ministerio y determinó que este no incluyó las actividades realizadas con las comunidades de California, Cachirí, Mutiscuam, Silos, Chitagá y Pamplona. El TAS tampoco evidenció que el MADS hubiere realizado algún acercamiento con la comunidad desde julio de 2021. En consecuencia, dio apertura al incidente de desacato.

Escrito del 7 de octubre de 2021 de los habitantes del municipio de California ([link del cuaderno principal](#)).

Los habitantes del municipio de California advirtieron que han transcurrido 4 años desde que se expidió la Sentencia T-361 de 2017, sin que ocurra la delimitación PS.

El 12 de noviembre de 2021 el Ministerio Público rindió el Décimo Segundo Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 ([link del cuaderno principal](#)).

El Ministerio Público advirtió la necesidad de que exista un acercamiento con la comunidad y sugirió presentar un cronograma definido de las actividades a realizar en el primer trimestre del año 2022, teniendo en cuenta que han pasado 4 años desde la expedición de la Sentencia T-361 de 2017, sin que se haya logrado la fase concertación ni la delimitación del PS.

1. De lo expuesto, la Corte concluye que, en el marco de sus competencias en materia de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander expidió el Auto del 15 de mayo de 2020. La determinación del TAS atendió las peticiones formuladas por el municipio de Suratá y el MADS. Además, la autoridad accionada tuvo en cuenta las medidas de aislamiento decretadas por el gobierno nacional para contener la propagación del virus SARS-CoV-2. Asimismo, ofreció una alternativa para que la comunidad -que estuviera en condiciones- y las autoridades mantuvieran cierto contacto durante la pandemia.

1. En efecto, la providencia judicial refirió que era necesario suspender las reuniones presenciales de la fase de concertación del trámite de delimitación del PS para proteger el derecho a la salud de la población habitante en el área de influencia del páramo. Además, el tribunal expresamente señaló que, si bien se estaba implementando la virtualidad a través del uso de herramientas tecnológicas, lo cierto es que la fase de concertación no se podía realizar a través de dichos medios. Esto lo justificó en que los habitantes de las zonas rurales no cuentan con acceso a internet.

1. En suma, el TAS concluyó que agotar la fase de concertación a través de medios virtuales desconocería el derecho a la participación ambiental y, por lo tanto, significaría incumplir la Sentencia T-361 de 2017. Sin embargo, concluyó 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”<sup>57</sup>.

1. Con base en lo anterior, el tribunal le ordenó al MADS 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 (...)”<sup>58</sup>.

1. Respecto de lo expuesto, la Corte encuentra, en primer lugar, que la decisión del Tribunal Administrativo de Santander únicamente autorizó la realización de las mesas de trabajo virtuales, previo a continuar con la fase de concertación. Esa determinación se adoptó como respuesta a las peticiones de la comunidad que solicitó aquellos espacios para aclarar dudas sobre el proceso de delimitación. Además, la autoridad judicial accionada reconoció el déficit de conectividad y autorizó las mesas de trabajo virtuales -con aquellos que tuvieran condiciones- para profundizar aspectos técnicos y jurídicos sin carácter decisorio, por lo que no reemplazaban ni sustituían la fase de concertación.

1. En segundo lugar, la Corte encuentra que la determinación del TAS se encaminó a darle impulso procesal al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, en ejercicio de las facultades que la jurisprudencia le ha reconocido<sup>59</sup>. Es decir, frente a una situación grave e inesperada que afectó a toda la humanidad, la autoridad judicial adoptó un remedio temporal para satisfacer las necesidades de algunos de los interesados en el trámite de delimitación del PS. Eso sin desconocer la finalidad del fallo ni los derechos que se buscaban proteger.

1. En efecto, los jueces de primera instancia son los encargados de velar por el cumplimiento de las decisiones de amparo. En ejercicio de tal competencia, las autoridades judiciales están vinculadas por el principio de cosa juzgada. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que modifiquen las órdenes de la sentencia o se dicten algunas medidas adicionales, siempre

que no se reabra el debate que dio lugar al fallo cuyo cumplimiento se persigue. Esto puede ocurrir en los siguientes eventos:

“(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir. || (2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado. || (3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. || (4) La nueva orden que se profiera debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”<sup>60</sup>

1. Lo anterior quiere decir que el juez encargado de la verificación del cumplimiento de una sentencia de tutela puede ajustar las órdenes del fallo e incluso adoptar medidas de impulso procesal, siempre que el propósito que persiga sea la realización de los derechos protegidos con la decisión judicial.

1. A partir de lo descrito, la Sala observa que el tribunal adelantó actuaciones propias de la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. En otras palabras, las determinaciones adoptadas se inscriben dentro de los poderes que tiene el juez de primera instancia para lograr el cumplimiento de un fallo de tutela. Esto porque aquella autoridad no pretermitió ninguna fase del proceso de delimitación del PS ordenado por la Corte. Por el contrario, la accionada, ante la crisis sanitaria derivada por la propagación de la Covid-19, adoptó las medidas complementarias para proteger el interés general. Estas se encaminaron a asegurar el goce efectivo del derecho a la participación ambiental.

1. Aclarado el alcance de la decisión que adoptó el TAS en el Auto de 15 de mayo de 2020, la Sala Octava de Revisión encuentra pertinente señalar que el accionante contaba con otros medios de defensa judiciales idóneos. El primero ante la misma autoridad judicial. El segundo, ante la Corte Constitucional.

El actor no agotó la solicitud de cumplimiento del fallo ni el incidente de desacato ante el Tribunal Administrativo de Santander<sup>61</sup>

1. En relación con las actuaciones que el peticionario pudo desplegar ante el Tribunal Administrativo de Santander se observa que, en primer lugar, el actor podía hacer uso de las herramientas del procedimiento general, a través de los recursos previstos en la Ley. En segundo lugar, acudir de los mecanismos judiciales para obtener el cumplimiento del fallo de tutela, previstos en el Decreto 2591 de 1991, es decir, la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato.

1. Respecto del primero, la Corte observa que por disposición expresa del artículo 318 del CGP<sup>62</sup>, el Auto de 15 de mayo de 2020 no era susceptible del recurso reposición, sino que procedía la solicitud de aclaración. En efecto, el accionante agotó el medio de defensa judicial disponible al presentar la petición de aclaración contra la providencia acusada. Esta solicitud fue atendida de forma negativa mediante el Auto del 8 de junio de 2020 proferido por el TAS.

1. En cuanto a lo segundo, la Sala encuentra que, según lo dispuesto en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, el beneficiario de una orden emitida en un fallo de tutela puede solicitar su cumplimiento, de manera simultánea o sucesiva, a través del trámite de cumplimiento o la sanción a la autoridad incumplida por medio del incidente de desacato<sup>63</sup>.

1. La Corte ha señalado que, de acuerdo con una interpretación sistemática de esa normativa, cualquier solicitud relacionada con el cumplimiento de una orden de tutela y la apertura de un incidente de desacato debe ser tramitada ante el a quo<sup>64</sup>. La jurisprudencia ha identificado al menos cuatro razones que le sirven de sustento a esta afirmación<sup>65</sup>. La primera está referida a la plena eficacia de la garantía procesal del grado jurisdiccional de consulta. Según el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, cuando el trámite incidental por desacato concluya con la sanción al incumplido, el auto mediante el cual esta se impone debe ser sometido al grado jurisdiccional de consulta ante el superior jerárquico. Siendo así, a fin de garantizar que en cualquier situación se pueda seguir este mecanismo de control, el competente para conocer del desacato debe ser el juez que tramitó la primera instancia<sup>66</sup>.

1. La segunda se sustenta en la necesidad de garantizar la igualdad en las reglas de competencia. Una interpretación estrictamente gramatical de la expresión “la sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental” contenida en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, permitiría concluir que en ocasiones la autoridad competente para conocer el incidente de desacato sería el juez de segunda instancia o, incluso, la Corte. Sin embargo, esta corporación ha sostenido que dicha interpretación desconoce el principio de igualdad en los procedimientos y afecta la seguridad jurídica de los usuarios del sistema de justicia. Esto porque permitiría que las particularidades del caso determinen la autoridad judicial que conocería el trámite, lo cual supondría un trato diferenciado a las partes<sup>67</sup>. Por esa razón, en todos los casos se debe entender que el juez competente es el que conoció del asunto en primera instancia.

1. La tercera razón es el poder de irradiación del principio de inmediación en el trámite de tutela. Según este principio, el juez está en la obligación de sustanciar, en la medida de lo posible, personal y directamente tanto el trámite de tutela como la práctica de las pruebas pertinentes y verificar el cumplimiento de sus providencias. Esto significa que la autoridad judicial se debe vincular activamente con todos los trámites que cursen en su despacho sobre asuntos de tutela. En ese contexto, suponer que el competente para conocer el

incidente de desacato o el cumplimiento de la sentencia es el juez de segunda instancia o la Corte, significaría que el grado de consulta estaría a cargo de un juez que ha sido ajeno al trámite de la tutela. Por el contrario, radicar la competencia en el a quo garantiza la inmediación en el proceso de la tutela, no solo durante el trámite del desacato, sino también en la consulta<sup>68</sup>.

1. La cuarta se sustenta en la interpretación sistemática del Decreto 2591 de 1991 en lo que tiene que ver con las funciones del juez de primera instancia. El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, referido a los poderes disciplinarios del juez de tutela y su deber constitucional de garantizar el cumplimiento de los fallos de tutela, está ubicado en el conjunto de disposiciones que regulan el trámite de esa acción en primera instancia. Por otro lado, el artículo 36 de dicho estatuto establece que la Corte, después de surtir el trámite de revisión, debe remitir los expedientes y las sentencias proferidas al a quo con el fin de que estos notifiquen la decisión y adopten las medidas necesarias para adecuar el fallo a lo decidido por esta corporación. Esto se ha interpretado como que la voluntad del legislador extraordinario fue radicar en la primera instancia esa competencia<sup>69</sup>.

1. Lo anterior significa que, en principio, le corresponde al juez de primera instancia velar por el cumplimiento de los fallos de tutela, incluso los proferidos por la Corte Constitucional en sede de revisión.

1. En ese orden de ideas, la Sala Octava de Revisión encuentra que el actor pudo solicitarle al Tribunal Administrativo de Santander que requiriera al MADS para que cumpliera el fallo o iniciara un incidente de desacato. En ambos escenarios, podía plantear el incumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Dichos mecanismos resultaban idóneos y eficaces. De hecho, por razones similares a las que ahora ocupan a la Corte, el 9 de septiembre de 2021, el accionante promovió un incidente de desacato en contra del MADS<sup>70</sup>.

1. Revisado el expediente, se observa que el actor le solicitó al TAS iniciar un incidente de desacato porque, en su opinión, el MADS ha incumplido las órdenes de la Corte. En este sentido, aquel advirtió que se realizaron pocas mesas de trabajo virtuales. Además, el peticionario refirió que el MADS ha incumplido los cronogramas establecidos. El señor Díaz Plata añadió que hubo quejas de la comunidad. Esta afirmó que las mesas de trabajo fueron solamente informativas y no representaron avances para la fase de concertación. El accionante agregó que hay comunidades campesinas que desde el año 2020 no participan en ninguna actividad relacionada con el trámite de delimitación del PS. Finalmente, sostuvo que hay comunidades que consideran que no fueron escuchadas en las fases 1 y 2. Según el demandante, esto afecta el derecho a la participación ambiental. En consecuencia, el demandante advirtió la necesidad de que el MADS realizara reuniones presenciales para continuar la fase de concertación.

1. Esta Sala observa que el tribunal requirió a la cartera de ambiente y le solicitó un informe de las actuaciones que respondiera a las denuncias formuladas por el actor. Al no obtener una respuesta completa, la magistrada Solange Blanco Villamizar dio apertura al incidente de desacato mediante el Auto de 11 de octubre de 2021. Esta actuación se encuentra en trámite.

1. Para la Corte, lo expuesto evidencia que el demandante tenía a su alcance otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz ante la misma autoridad que realiza el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. Tanto así que -recientemente- acudió al incidente de desacato encontrándose en curso la revisión de esta acción de tutela y este fue tramitado por el a quo. Este hecho refuerza la hipótesis de que la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato son medios idóneos y eficaces para reclamar lo pedido en sede de amparo.

El actor pudo solicitarle a la Corte que asumiera el seguimiento de la Sentencia T-361 de 201771

1. A pesar de lo expuesto en el título anterior, la Corte ha manifestado que conserva la facultad preferente y excepcional tanto de asumir el acatamiento de sus propias sentencias como para dar trámite al incidente de desacato. Esta competencia tiene lugar en algunas situaciones límite que han sido analizadas en la jurisprudencia constitucional<sup>72</sup>:

“(i) Cuando el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte no adopta medidas conducentes. || (ii) Cuando se ha presentado un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela, sin que el juez de primera instancia haya podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o cuando dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces. || (iii) Cuando el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste. || (iv) Cuando la autoridad desobediente es una alta Corte, pues las mismas no tienen superior funcional que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato. || (v) Cuando resulte imperioso salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional. || (vi) Cuando la intervención de la Corte sea indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. || (vii) Cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo”<sup>73</sup>.

1. En síntesis, cualquier solicitud relacionada con el cumplimiento de un fallo de tutela, incluso los proferidos por la Corte en sede de revisión, y la apertura de un incidente de desacato, deben ser tramitadas ante el juez de primera instancia. Únicamente en casos excepcionales esta corporación ha asumido la competencia para verificar el cumplimiento de sus propias sentencias y dar trámite al incidente de desacato. Este tribunal ha asumido el seguimiento en materia de desplazamiento forzado, salud, clarificación de bienes baldíos, recicladores, cárceles, entre otros<sup>74</sup>.

1. La solicitud de seguimiento por parte de la Corte es un mecanismo idóneo y eficaz. Sin embargo, únicamente procede cuando se dan las condiciones jurisprudenciales exigidas<sup>75</sup>.

Por ejemplo, cuando se ha presentado un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela, sin que el a quo haya podido adoptar medidas efectivas para garantizar la ejecución de la sentencia. También bajo la causal referida a la necesidad de que este tribunal intervenga para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales protegidos por el fallo incumplido. Ambos escenarios, eventualmente, pudieron ser planteados por el actor ante la Sala de Revisión que emitió la Sentencia T-361 de 2017. Sin embargo, acudió directamente a la acción de tutela.

1. En la Sentencia T-226 de 2016, la Corte conoció una acción de tutela promovida contra las actuaciones desarrolladas en el cumplimiento de la Sentencia T-376 de 2012. Dicha decisión había protegido el derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad negra de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de La Boquilla, en el trámite de una concesión de un tramo de playa del sector de Cielo Mar en Cartagena. Según el actor, agotado el procedimiento consultivo, las autoridades le otorgaron la concesión de 8194m<sup>2</sup> al privado. A juicio de aquel, tal determinación contrariaba lo que en un primer momento había ordenado este tribunal.

1. En la Sentencia T-226 de 2016, esta corporación concluyó que los actores no habían agotado los medios de defensa judiciales que tenían a su alcance. Sobre el particular, la Corte advirtió:

“Si dicha decisión se ajustó a las órdenes impartidas por la Sentencia T-376 de 2012 y si condujo o no al restablecimiento del derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad de La Boquilla son cuestiones que, en principio, deberían ser dirimidas por la autoridad judicial encargada de velar por el cumplimiento de la sentencia, en ejercicio de los amplios poderes que el Decreto 2591 de 1991 le confirió para el efecto. La intervención de otro juez constitucional en la definición del alcance de la protección que concedió la Sala Primera de Revisión podría, en cambio, resultar contraproducente, en tanto conduciría a revivir una controversia que ya definió la administración de justicia, y cuya solución goza ya de los efectos de la cosa juzgada<sup>76</sup>77.

1. Adicionalmente, en la Sentencia T-226 de 2016, este tribunal advirtió que el seguimiento al cumplimiento aun no había concluido, “lo que impedía que la Sala emita cualquier juicio al respecto”<sup>78</sup>. De otra parte, en el mismo fallo, la Corte advirtió que el accionante pudo solicitarle a este tribunal que asumiera el seguimiento excepcional del cumplimiento de la Sentencia T-376 de 2012. Al respecto, esta corporación señaló:

“El hecho de que la decisión cuya concreción persigue el señor Luna Gómez sea de aquellas que profiere esta corporación en sede de revisión le otorga una posibilidad adicional: la de reclamar la intervención excepcional de la Corte en la vigilancia del cumplimiento de su sentencia. Esto, como se advirtió previamente, solo es posible en las precisas hipótesis contempladas por la jurisprudencia constitucional sobre la materia: cuando el juez de primera instancia no adoptó las medidas necesarias para presionar la ejecución del fallo de revisión o cuando las que adoptó no fueron suficientes o eficaces para lograr tal objetivo. Es necesario, además, que la intervención de la Corte resulte indispensable para asegurar la supremacía y la integridad del ordenamiento constitucional y para lograr el pleno restablecimiento de los derechos fundamentales amparados en cada caso. (...) || Lo decidido en esa ocasión no impide que la comunidad negra de La Boquilla pueda volver a solicitarle a la Corte su intervención, si, en su criterio, se configura alguna de las circunstancias excepcionales planteadas previamente. Sobre ese supuesto, y considerando que el trámite de verificación de cumplimiento sigue su curso ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, la Sala Novena entiende que el peticionario cuenta, todavía, con un mecanismo idóneo y efectivo para formular las inquietudes que planteó en este escenario. || Por eso, confirmará las decisiones de instancia, que denegaron el amparo solicitado ante la posibilidad de que el accionante persiga el cumplimiento de la Sentencia T-376 de 2012 en el escenario previsto para ello. De todas maneras, la Sala le advertirá al señor Luna Gómez sobre la posibilidad de volver a solicitarle a la Sala Primera de Revisión que asuma la vigilancia del cumplimiento de dicha providencia, si considera que el Tribunal Administrativo de Bolívar no ha adoptado las medidas necesarias para presionar su concreción o que las medidas que ha adoptado no han conducido al restablecimiento del derecho fundamental amparado por el fallo”<sup>79</sup>.

1. Lo anterior respalda la conclusión de la Sala Octava de Revisión. El accionante contaba con otros medios de defensa judiciales de los que pudo hacer uso antes de acudir a la acción de tutela. Es decir, pudo reclamar el incumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 ante el mismo juez de primera instancia o ante la Corte si consideraba que se encontraba incurso dentro de las causales establecidas por la jurisprudencia<sup>80</sup>. En lugar de acudir a una nueva acción de tutela para reclamar la efectividad de las órdenes dictadas como consecuencia de un recurso de amparo anterior<sup>81</sup>. Asimismo, este tribunal encuentra que tampoco se aportaron las pruebas que evidenciaran la necesidad, urgencia e impostergabilidad de la intervención del juez de tutela para evitar un perjuicio irremediable.

1. Para la Corte es evidente que las cuestiones planteadas por el actor en clave de defectos fáctico, decisión sin motivación y por desconocimiento del precedente, en el fondo, persiguen el agotamiento de una instancia judicial en un escenario distinto al que se debería deliberar. En efecto, el actor pretende que el juez de tutela se pronuncie sobre las medidas adoptadas por otra autoridad judicial en un asunto cuyo cumplimiento se encuentra en trámite y tiene otros mecanismos de defensa para cuestionarlo.

1. Por las razones expuestas, la Sala Octava concluye que el asunto bajo estudio no satisface el requisito de la subsidiariedad. De manera que la acción formulada es improcedente. En consecuencia, no hay lugar a estudiar los defectos endilgados a la providencia del 15 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

1. En esas condiciones, la Corte levantará la suspensión de términos decretada mediante el Auto del 19 de mayo de 2021 por la Sala Octava de Revisión. Asimismo, confirmará la Sentencia del 18 de noviembre de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que revocó la decisión del a quo y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por el señor Fabián Díaz Plata contra el Tribunal Administrativo de Santander.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante el Auto de 19 de mayo de 2021, proferido por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional.

Segundo. CONFIRMAR la Sentencia del 18 de noviembre de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que revocó la decisión del a quo y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por el señor Fabián Díaz Plata contra el Tribunal Administrativo de Santander.

Cuarto. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ

Magistrada (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En calidad de agente oficioso de 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.

2 La acción de tutela se formuló el 18 de junio de 2020.

4 El accionante mencionó los municipios de: Ábrego, Arboledas, Bochalema, Bucaramanga, Bucarasica, Cáchira, Cácuta, California, Charta, Chinácota, Chitagá, Cúcuta, Cucutilla, El Playón, El Zulia, Floridablanca, Girón, Gramalote, Guaca, Labateca, La Esperanza, Los Patios, Lourdes Matanza, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Piedecuesta, Puerto Santander, Salazar, San Cayetano, Santa Bárbara, Santiago, Silos, Suratá, Toledo, Tona, Vetas, Villacaro y Villa del Rosario.

5 Cfr. Escrito de tutela, p. 3.

6 Auto de 15 de mayo de 2020 del TAS, p. 4. Disponible en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>

7 Ibíd. Resaltado no original del texto.

8 El Consejo de Estado 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 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; a los municipios de California, Surata, Matanza, Charta y Cúcuta; a las Universidades Nacional de Colombia; Santo Tomas; Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario e 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 (Dejusticia); 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 las Mineras La Elsy Ltda., la Providencia Ltda., Reina de Oro Ltda., Trompetero Ltda., Vetas, Santander S.A.S., Potosí Ltda., Galway Resources Holdco Ltda Sucursal Colombia, Calvista Colombia S.A.S., Minas Coloro S.O.M Ltda., Carbones de Colombia Exportación Oro Barracuda S.A.S. y 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”. Cfr. Auto del 4 de agosto de 2020 de la Sección Primera del Consejo de Estado. Disponible en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>.

9 La información que se consigna en la Tabla No. 1 puede consultarse en el expediente digital: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>.

10 Cfr. Escrito de intervención de la Sociedad Calamineros S.A.S. y Cristian Giovanni Rodríguez, p. 1.

11 Ibíd.

12 La información contenida en la Tabla No. 2, está disponible en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>

13 Escrito de tutela, p. 1.

14 La base argumentativa expuesta en este capítulo hace parte de las Sentencias SU-917 de 2010, SU-195 de 2012, SU-515 de 2013, SU-769 de 2014, SU-336 de 2017, SU-072 de 2018, SU-116 de 2018 y T-016 de 2019.

15 Sentencias T-792 de 2010, T-511 de 2011, SU-773 de 2014 y SU-116 de 2018.

16 Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 25) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2).

17 Sentencia SU-116 de 2018.

18 Sentencias T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-008 de 1998, T-260 de 1999 y SU-116 de 2018.

19 La base argumentativa expuesta en esta sección hace parte de la Sentencia C-590 de 2005 y SU-116 de 2018.

20 Sentencia SU-116 de 2018.

21 Sentencias SU-573 y SU-391 de 2016. Al respecto, la Corte sostuvo: “[c]onsidera la Corte que es improcedente la acción de tutela contra decisiones de la Corte Constitucional y, se agrega en esta oportunidad, contra decisiones del Consejo de Estado que resuelven acciones de nulidad por inconstitucionalidad. Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de

tutela contra decisiones judiciales establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad”.

22 Sentencias SU-573, SU-414 SU-396 y SU-354 de 2017; T-574, T-429 y T-324 de 2016; SU-695, SU-567, T-534 y T-718 de 2015, T-474 de 2014 y T-429 de 2011.

23 Este esquema de análisis de las causales generales de procedencia de la acción fue desarrollado por la Corte en la sentencia SU-573 de 2019.

24 Decreto 2591 de 1991 (artículos 5, 10 y 13).

25 En auto del 3 de julio de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado inadmitió la solicitud de tutela y requirió al ciudadano Fabián Díaz Plata para que acreditara la calidad en que actuaba. Lo anterior fue acogido por el accionante, quien presentó los requerimientos de la autoridad judicial.

26 Incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972.

27 Incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 74 de 1968.

28 Sentencias T-233 de 2018, SU-034 de 2018, T-443 de 2013 y T-554 de 1992.

29 Sentencia C-367 de 2014, M.P.

30 Sentencia T-216 de 2013.

31 Sentencia SU-034 de 2018.

32 Escrito de tutela, p. 1.

33 Sentencias T-418 de 2021, T-320 de 2021, T-238 de 2021, T-520 de 2020, T-196 de 2019, T-146 de 2019, T-041 de 2019, T-305 de 2018, T-530 de 2017, T-647 de 2015 y T-277 de 2013.

34 Sentencias T-322 de 2019, T-073 de 2019, T-470 de 2018, T-093 de 2018, T-521 de 2017,

T-280 de 2017, T-133 de 2105, T-272 de 2014, T-951 de 2013, T-399 de 2013, T-208 de 2013, T-449 de 2012 y T-218 de 2012.

36 Sentencias SU-258 de 2021, T-126 de 2019 y T-016 de 2019.

37 Sentencia T-075 de 2019, T-353 de 2019, T-237 de 2018 y T-732 de 2017.

38 Sentencia SU-026 de 2021, SU-237 de 2019, SU-184 de 2019, T-538 de 2017 y SU-695 de 2015.

39 Sentencia T-131 de 2021, T-354 de 2019, SU-033 de 2018, SU-656 de 2017, T-408 de 2010, T-058 de 2009, T-972 de 2007, T-244 de 2007, T-920 de 2004, T-1228 de 2003 y T-608 de 1998.

40 Sentencia T-127 de 2014.

41 Sentencia T-226 de 2016.

42 Sentencia T-361 de 2017.

43 Ibíd.

44 Ibíd.

45 Disponible en el siguiente enlace: <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php>

46 Fases de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, disponible en: <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/generalidades/fases-de-participacion>

47 Según el sexto informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

48 Mediante el Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional.

49 Mediante el Decreto 847 de 2020 del Gobierno Nacional.

50 Resoluciones 385 de 2020 y 844, 1462, 2230 de 2020, y 222, 738 y 1315 de 2021 del Ministerio de Salud.

51 La información que se consigna en la Tabla No. 3 corresponde al cuaderno 5, que puede consultarse en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>

52 Resaltado no original del texto.

53 Ibíd.

54 Escrito de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Defensoría del Pueblo. p. 110.

55 Ibíd.

56 Informe del Ministerio Público, p. 177. Cuaderno 4, parte 2.

57 Auto de 15 de mayo de 2020 del TAS, p. 4. Disponible en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>

58 Ibíd.

59 Sentencias T-233 de 2018, T-226 de 2016 y T-083 de 2006.

60 Sentencia T-086 de 2003.

61 Esta sección constituye una reiteración de lo expuesto en los autos 042 de 2021, 218 de 2020 y 566 de 2019, proferidos por la Sala Octava de Revisión.

62 Aplicable por remisión expresa del artículo 2.2.1.3.3.del Decreto 1069 de 2015.

63 Autos 218 de 2020, 556 de 2019 y-017 de 2013.

64 Autos 218 de 2020, 556 de 2019 y 299 de 2015.

65 Autos 218 de 2020, 556 de 2019, 237 de 2016, 299 de 2015, 064 de 2010, y 326 de 2009, entre otros.

66 Ibíd.

67 Ibíd.

68 Ibíd.

69 Ibíd.

70 El trámite incidental se referenció en la Tabla 3. Sobre las actuaciones en el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 desplegadas por el Tribunal Administrativo de Santander. Esta información se encuentra en el cuaderno 5, que se puede consultar en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/revision/Revision.php>

71 Esta sección constituye una reiteración de lo expuesto en los Autos 042 de 2021, 218 de 2020 y 566 de 2019, proferidos por la Sala Octava de Revisión.

72 Puede consultarse el Auto 295 de 2020, en el que la Sala Plena recopiló las causales excepcionales para que la Corte Constitucional promueva el cumplimiento de sus sentencias. También consultar los Autos 218 de 2020 y 556 de 2019.

73 Auto 042 de 2021.

74 Autos 072 de 2021, 226 de 2016 y 326 de 2010.

75 La jurisprudencia de la Corte ha identificado las siguientes causales excepcionales de procedencia, cuando: (i) el a quo no ha adoptado las medidas necesarias para conminar al obligado a la ejecución de la parte resolutive del fallo de tutela o, cuando las adoptó, pero aquellas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar dicho objetivo; (ii) la autoridad desobediente sea una Alta Corte, puesto que no tiene superior funcional que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato; (iii) se esté en presencia de un estado de cosas inconstitucional y se hayan emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo; o (iv) que la intervención de la Corte sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo. Cfr. Autos 033 de 2016; 096, 237 y 501 de 2017; 123 y 506 de 2018, entre otros.

76 A tal conclusión ha llegado la Corte al estudiar, en sede de revisión, controversias relativas a si la discusión formulada se enmarcaba en el ámbito de las órdenes impartidas en un fallo de tutela previo. La Sentencia T-632 de 2006, por ejemplo, explicó que el escenario idóneo y eficaz para resolver controversias relativas a la materialización de una decisión de

tutela es el trámite de cumplimiento ante el juez que conoció en primera instancia el respectivo asunto, a menos que la nueva tutela persiga la protección de un derecho fundamental distinto al originalmente amparado o se hayan presentado hechos nuevos que ameriten un nuevo pronunciamiento. El fallo explicó que dejar el cumplimiento de un fallo de tutela en manos de un funcionario distinto al responsable de hacerlo efectivo equivaldría a sustraer a este último de su misión de defensa de los derechos fundamentales bajo el concepto de tutela judicial efectiva y generaría un desgaste innecesario para la administración de justicia, en tanto, sometería una misma situación de hecho al conocimiento de dos autoridades judiciales distintas, con las consecuencias que eso podría suponer en términos de seguridad jurídica.

78 Ibíd.

79 Ibíd.

80 Este mecanismo estaría sujeto a que el accionante valorara si se encontraba en una de las circunstancias excepcionales que la jurisprudencia autoriza y, además, que así lo determinara la Sala de Revisión que, en su momento, adoptó la Sentencia T-361 de 2017.

81 En este punto, es pertinente mencionar que en la Sentencia T-632 de 2006, la Corte sostuvo que: “En concordancia con lo analizado anteriormente, la Sala encuentra que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento de otros fallos de tutela. Lo anterior por cuanto, en primer lugar, la normativa vigente prevé un procedimiento específico para estos efectos –la solicitud de cumplimiento y no el incidente de desacato– y, en segundo lugar, ya que afirmar lo contrario podría dar lugar a una serie interminable de tutelas que sólo contribuirían a desvirtuar la naturaleza misma de la acción. // (...) [L]a Sala encuentra que admitir que el cumplimiento de una sentencia de tutela sea reclamado mediante la presentación de una nueva demanda de este tipo, perturbaría la actividad judicial – como fue señalado en la sentencia T-088 de 1999– y desvirtuaría la naturaleza misma de la acción de tutela, de conformidad con el artículo 86 de la Carta, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas bajo el concepto de tutela judicial efectiva”. Cfr. Sentencia T-632 de 2006.