



Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

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

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

**Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-02381-00  
**Demandantes:** HERNÁN ALBERTO MORANTES AVENDAÑO Y OTROS  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

**Temas:** Tutela contra providencia judicial – agotamiento de la jurisdicción  
– defecto fáctico y desconocimiento del precedente judicial.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala la solicitud de amparo constitucional presentada por los señores Hernán Alberto Morantes Avendaño, Juan Camilo Sarmiento y Miguel Francisco Contreras, quienes manifestaron representar al Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, contra el Tribunal Administrativo de Santander, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito radicado el 27 de abril de 2022 al buzón *web* de la Secretaría General del Consejo de Estado, la parte accionante promovió el mecanismo constitucional contra la autoridad judicial referida, con el fin de que sean amparadas sus garantías de acceso a la justicia, al debido proceso, igualdad y confianza legítima.

2. El extremo demandante consideró vulneradas dichas garantías fundamentales, con ocasión de los autos del 20 de abril y 16 de noviembre de 2021 proferidos por el Tribunal Administrativo de Santander. El primero, a través del cual dispuso el rechazó el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos de radicado N. ° 68001-23-33-000-2020-00827-00 por agotamiento de la jurisdicción, mientras que el segundo por no reponer la anterior decisión.



3. La autoridad judicial indicó a los accionantes que podían coadyuvar cualquiera de los procesos de acción popular de radicados N. ° 68001-23-33-000-2018-00196-00 y 68001-23-33-000-2020-00138-00.

## 1.2. Pretensiones

4. Con base en lo anterior, la parte accionante solicitó:

“[s]e reconozcan vulnerados los derechos mencionados en las consideraciones, los cuales son: Acceso a la administración de Justicia, debido proceso, igualdad y confianza legítima, garantizados por la Constitución Política de 1991.

Respetuosamente solicitamos al honorable CONSEJERO DE ESTADO, TUTELAR nuestros derechos fundamentales al sujeto colectivo COMITÉ PARA LA DEFENSA DEL AGUA Y EL PÁRAMO DE SANTURBÁN ordenándose al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER para que dentro de las próximas veinticuatro (24) horas revoque las providencias del 20 de Abril de 2021 y del 16 de noviembre de 2021 que dieron lugar al rechazo por agotamiento de la jurisdicción, y en su lugar, proceda a admitir nuestro medio de control o aplicar la figura de la acumulación de los procesos de medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos bajo radicados 68001233300020200082700; 68001233300020180019600 y 68001233300020200013800”.

## 1.3. Hechos probados y/o admitidos

De la solicitud de tutela y de las pruebas allegadas al proceso, se advierten los siguientes supuestos fácticos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

5. El 28 de agosto de 2017 la Sociedad Minera de Santander –MINESA- solicitó ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- licencia ambiental para el proyecto denominado “EXPLOTACIÓN SUBTERRÁNEA DE MINERALES AUROARGENTÍFEROS SOTONORTE”, localizado en la jurisdicción de los municipios de California y Surata en el departamento de Santander.

6. El 31 de agosto de 2017, la ANLA dio apertura al trámite administrativo de evaluación de la licencia ambiental solicitada por MINESA para la referida explotación.

7. Teniendo en cuenta que la zona objeto de licenciamiento ambiental hace parte del ecosistema del páramo de Santurbán, y con ocasión del inicio del trámite, en 2018 el Municipio de Bucaramanga promovió acción popular ante el Tribunal



Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

Administrativo de Santander<sup>1</sup>. Dicho proceso se identificó con el número de radicado 680012333000**2018-00196-00**.

8. De manera posterior, el señor Antonio José Serrano Martínez interpuso la acción popular con número de proceso 680012333000**2020-00138-00**, admitida el 24 de febrero de 2020, con ocasión al proceso de licenciamiento ambiental del proyecto de la empresa MINESA que se adelantó en la vigencia 2019.

9. El 7 de diciembre de 2020, y pese a la existencia de las referidas demandas promovidas con ocasión de procesos de licenciamiento ambiental de la empresa MINESA, los accionantes, como integrantes del Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán interpusieron el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos<sup>2</sup>. Dicho proceso que se identificó con el número de radicado 68001-23-33-000-**2020-00827-00**.

10. Según manifestaron los actores, se descartó hacer uso de la figura de la coadyuvancia de alguna de las dos demandas interpuestas previamente, toda vez que dicho mecanismo solamente permite acompañar las pretensiones de la demanda principal, y en su caso, el objeto perseguido se distanciaba de los fines perseguidos en esos procesos adelantados por el municipio de Bucaramanga y el señor Antonio José Serrano.

11. Los tutelantes expresaron que en la acción popular interpuesta por el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán del que hacen parte, se pretendió la protección del bosque alto andino y las partes media y baja de las cuencas hidrográficas que abastecen al área metropolitana de Bucaramanga. Mencionaron que este es un espacio físico diferente al área delimitada como páramo, espacio sobre el que se solicitó la protección en las otras demandas.

12. Asimismo, expusieron los demandantes que la acción popular que adelantaron no solo tuvo en cuenta el contexto del cambio climático, sino que contó con un enfoque ecocéntrico tendiente a lograr la implementación de diversas políticas públicas que garanticen los derechos ambientales de las presentes y futuras generaciones. Sostuvo, igualmente, que contrario a los otros procesos, el trámite adelantado *“tiene un carácter restaurativo, al pretender la reparación integral por los daños ya ocasionados por las actividades de megaminería”*.

<sup>1</sup> En procura de obtener la protección de los derechos colectivos del goce de un ambiente sano, a la vida, al agua y el desarrollo sostenible; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, entre otros.

<sup>2</sup> Contra la Nación–Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible –MADS-, Agencia Nacional de Minería, -ANM-, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-; Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB -; y la sociedad Minera de Santander –MINESA-



13. El conocimiento de la acción popular de radicado 68001-23-33-000-2020-00827-00 correspondió al Tribunal Administrativo de Santander, el cual, mediante auto del 20 de abril de 2021 declaró el agotamiento de la jurisdicción. En consecuencia, rechazó la demanda interpuesta por el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán.

14. Como fundamento de su resolutive, la autoridad judicial sostuvo que resultaba clara la identidad de pretensiones entre el proceso objeto de estudio y los promovidos con antelación, a los que se ha hecho referencia.

15. Inconforme con tal decisión, la parte actora interpuso recurso de reposición con fundamento en la diferencia entre la causa *petendi*, pretensiones, partes y medios de prueba de las 3 acciones populares, con lo cual no se acreditaban los requisitos para que operara tal figura, y por tanto, no había lugar al rechazo de la demanda interpuesta.

16. Con auto de 16 de noviembre de 2021, la colegiatura judicial en referencia dispuso no reponer la decisión que profirió el 26 de abril anterior, mediante la cual declaró el agotamiento de la jurisdicción. Reiteró que los demandantes podían intervenir en los procesos adelantados previamente *“formulando nuevas pretensiones, vinculando nuevos accionados e incorporando las pruebas que consideren necesarias, dado a que, existe un debate previo en relación a las circunstancias fácticas aquí planteadas (...)”*.

17. Tal providencia contó con salvamento de voto del magistrado Iván Fernando Prada Macías, quien consideró que en el caso materia de estudio no se acreditaron los requisitos para que se declarara el agotamiento de la jurisdicción puesto que las acciones populares no versaban sobre los mismos hechos.

#### **1.4. Fundamentos de la vulneración**

18. Los demandantes afirmaron que en el *sub judice* concurren los requisitos genéricos de procedibilidad de la acción de tutela. Luego, al referirse a los cargos específicos, arguyeron que en el asunto objeto de estudio se encuentran configurados los defectos de desconocimiento del precedente judicial y sustantivo.

##### **1.4.1. Desconocimiento del precedente:**

19. La parte accionante fue enfática en señalar que la colegiatura accionada, a través de los autos de 20 de abril y 16 de noviembre de 2021, desconoció el precedente jurisprudencial sobre la aplicación de la figura del agotamiento de la jurisdicción y coadyuvancia en acciones populares.



Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

20. Concretamente, estimó como desconocidas las siguientes providencias<sup>3</sup> en torno al **agotamiento de la jurisdicción**: i) sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2012, radicado número: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP); Sección Primera ii) del cinco (5) de mayo de 2016, radicado 66001-23-33-000-2015-00038-01(AP) y la iii) del veinte (20) de febrero de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00250-00(AC). Asimismo, la Sentencia SU-658 de 2015 de la Corte Constitucional.

21. Como aspecto común de tales pronunciamientos, el extremo accionante explicó que en estos antecedentes se ha establecido que para que pueda darse aplicación de la figura del agotamiento de la jurisdicción, las demandas de acción popular deben estar i) dirigidas contra iguales demandados, ii) perseguir las mismas pretensiones y encontrar sustento en la misma causa petendi. Sostuvo que tales requisitos no se presentaron en el *sub judice* por cuanto:

22. La parte actora puso de presente que previo a la presentación de la acción popular se realizó un análisis de los dos procesos que ya habían sido admitidos; estudio del que se concluyó no coadyuvar los mismos, pues lo pretendido con su demanda era obtener una protección diferente.

23. En específico, con relación a la primera demanda, esto es, la identificada con el número **2018-00196-00** incoada por el Municipio de Bucaramanga, explicó que las pretensiones estaban encaminadas a que se decretara la nulidad de lo actuado en el proceso de licencia ambiental de la empresa MINESA y en la zonificación y determinación de régimen de usos del ecosistema exclusivamente respecto del “*área delimitada como Páramo*”.

24. En lo que se refiere al segundo proceso, es decir, el **2020-00138-00**, aseguró que lo pretendido en dicho trámite fue lograr la suspensión del proceso de licenciamiento ambiental, que según expuso, se encuentra archivado a la fecha por decisión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA.

25. Desde tal perspectiva, los accionantes sostuvieron que el fundamento y los objetivos perseguidos en las demandas señaladas no son iguales a los propuestos en la acción popular interpuesta el 7 de diciembre de 2020 por el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán de radicado **2020-00827-00**, así como tampoco lo son las entidades accionadas.

26. Para ilustrar su postura, los tutelantes arguyeron que, a diferencia de las otras dos demandas, la suya encuentra su fundamento en el contexto de i) la crisis climática, ii) la ausencia de políticas públicas certeras para garantizar los derechos ambientales de las presentes y futuras generaciones; iii) el histórico riesgo asociado

<sup>3</sup> Que, comentó, fueron proferidas atendiendo la Sentencia de Unificación del 11 de septiembre de 2012, radicado número: 41001-33-31-004-2009-00030- 01(AP)





a diversos proyectos de megaminería que han intentado desarrollarse sobre el bosque alto Andino de Santurbán y las cuencas hidrográficas que abastecen al área metropolitana de Bucaramanga; y iv) la bioculturalidad de las comunidades locales.

27. Concretamente, expresaron que sus pretensiones, en contraste con las de los otros procesos, tienen un carácter restaurativo toda vez que, por ejemplo, persiguen la reparación integral por los daños materializados por las actividades de megaminería.

28. Asimismo, la parte demandante aseguró que la acción popular objeto de rechazo abordó la problemática desde un enfoque ecocéntrico y pretendió la implementación de diversas políticas públicas que garanticen los derechos ambientales de las presentes y futuras generaciones<sup>4</sup>.

29. Señalaron que la acción popular propende por la garantía y protección, a perpetuidad, de los derechos colectivos y fundamentales vulnerados por los riesgos y daños asociados al cambio climático y la megaminería, pretendiéndose, concretamente, lo siguiente:

- a) La declaración del bosque alto andino y las fuentes hídricas que abastecen al Acueducto Municipal de Bucaramanga como zona de exclusión de megaminería, y no solo de una parte de la alta montaña como es la zona de páramo.
- b) El diseño y ejecución de planes estructurales de investigación científica, ordenamiento, desarrollo sostenible biocultural y seguridad humana;
- c) La restauración por los daños que ya han sido ocasionados.

30. Lo anterior, según expresaron los actores, demuestra que la demanda popular promovida era estructuralmente diferente y persiguió una protección integral de los derechos colectivos, no contemplada en las otras acciones populares.

31. Además, mencionaron que su demanda no se dirige contra iguales entidades, toda vez que además de las autoridades accionadas en los otros procesos, se incluyó a la Agencia Nacional de Minería por lo que consideraron una omisión a los principios de coordinación y colaboración armónica con las autoridades ambientales.

32. Ahora bien, señalaron que frente a la figura de la **coadyuvancia** se desconoció el precedente jurisprudencial fijado por la Sección Primera de esta Corporación mediante sentencia del veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Indicaron que se persigue la aplicación de diversos planes que incluyen investigación científica, planificación y ordenamiento del territorio; desarrollo sostenible con enfoque territorial y local; y plan de control de la minería ilícita.

<sup>5</sup> Radicación No. 63001-33-33-002-2019-00196-01. C.P Oswaldo Giraldo López.



33. Concretamente, porque en tal pronunciamiento se especificó que la coadyuvancia en las acciones populares encuentra su límite en las pretensiones formuladas por el actor popular, así como a los hechos expuestos en la demanda.

#### **1.4.2. Defecto sustantivo en la aplicación del agotamiento de la jurisdicción y la figura de la coadyuvancia**

34. Para los tutelantes se incurrió en defecto sustantivo pues la autoridad judicial accionada dio una interpretación errada a la figura del agotamiento de la jurisdicción.

35. Ello, por cuanto, en su sentir, el Tribunal Administrativo de Santander interpretó que la identidad considerada como requisito para la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción, admite formas de graduación, pretermitiendo que debe existir identidad plena y no solo similitudes entre las demandas.

36. Ahora bien, sobre la figura de la coadyuvancia, los actores estimaron que la colegiatura encartada, al señalar que podían acompañar las acciones populares presentadas con antelación, aplicó de manera equivocada el artículo 24 de la Ley 472 de 1998<sup>6</sup>.

#### **1.5. Trámite de la acción de tutela**

37. Mediante auto del 29 de abril de 2022, el magistrado ponente de esta providencia admitió la tutela de la referencia, ordenó notificar a la parte accionante y al Tribunal Administrativo de Santander, como autoridad judicial accionada.

38. Igualmente, dispuso la vinculación de (i) quienes integran el Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán<sup>7</sup>, (ii) la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>8</sup>, (iii) la Agencia Nacional de Minería<sup>9</sup>, (iv) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA<sup>10</sup> – (v) la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga<sup>11</sup>, (vi) la Sociedad Minera de Santander – MINESA<sup>12</sup> – (vii) la alcaldía de Bucaramanga<sup>13</sup>, (viii)

<sup>6</sup> ARTICULO 24. COADYUVANCIA. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.

<sup>7</sup> Por fungir como accionantes dentro del proceso de radicado N. ° 68001-23-33-000-2020-00827- 00.

<sup>8</sup> Entidad que se pretendía accionar dentro del citado proceso y se demandó dentro de las acciones populares 68001-23-33-000-2018-00196-00 y 68001-23-33-000-2020-00138-00.

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Autoridad territorial que promovió la acción popular N. ° 68001-23-33-000-2018-00196-00.



la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR<sup>14</sup> -, (ix) el señor Antonio José Serrano<sup>15</sup>, y, (x) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

39. Asimismo, y luego de revisar el expediente de radicado N. ° 68001-23-33-000-2020-00827-00 en la plataforma de consulta de procesos de la Rama Judicial, se observó que además del Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán, hay otros accionantes cuyos datos no fue posible determinar en esta etapa procesal. Por consiguiente, se ordenó al Tribunal Administrativo de Santander que emitiera un comunicado dirigido a todas las partes que integraron el citado proceso, en el que les informe sobre la existencia de esta acción de tutela y les dé a conocer el escrito de la demanda, sus anexos y el auto admisorio.

40. En el mismo sentido, se dispuso que, en la página *web* de la alcaldía de Bucaramanga, se informara a la comunidad en general sobre la existencia del presente trámite para que, dado el interés que les pudiera asistir, coadyuvaran o intervinieran.

## 1.6. Intervenciones

41. Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron múltiples intervenciones que, por identidad en su sentido, pueden agruparse de la siguiente manera:

### 1.6.1. Grupo opositor a lo pretendido en el trámite:

42. En el grupo de intervinientes que **se oponen** a las pretensiones formuladas por los accionantes se tienen al i) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al ii) Ministerio de Minas y Energía<sup>16</sup>, a la iii) Agencia Nacional de Minería, la iv) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, la v) Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, la vi) Sociedad Minera de Santander – MINESA, vii) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; los señores viii) Jose Luis Pérez Bermeo y ix) Édgar Ochoa Flórez; y, finalmente, el xi) Comité de Veeduría Ciudadana “Dignidad Minera”<sup>17</sup>.

43. Los argumentos comunes de oposición a las pretensiones de la tutela objeto de estudio se pueden resumir de la siguiente manera:

<sup>14</sup> La cual conforma el extremo accionado del expediente N. ° 68001-23-33-000-2018-00196-00.

<sup>15</sup> Quien impetró la demanda de radicado N. ° 68001-23-33-000-2020-00138-00.

<sup>16</sup> Entidad que manifestó acudir al presente proceso pese a no ser vinculada expresamente en el auto admisorio del presente trámite, sino por un error en el envío de la notificación del mismo que fue remitido a la “NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - AGENCIA NACIONAL DE MINERIA”.

<sup>17</sup> Con el documento de intervención se acompañaron las firmas de más de 20 personas.





44. En el sub *judice* no se presentó vulneración alguna y no se superan los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela relativos a la subsidiariedad e inmediatez<sup>18</sup>.

45. Algunos<sup>19</sup>, en lo que se refiere a la subsidiariedad, indicaron que los actores tenían a su disposición el recurso de apelación contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Santander que rechazó la acción popular promovida, sin que lo hayan interpuesto. Por su parte, otros<sup>20</sup> consideraron que la falta de acreditación del requisito en comento se dio porque los accionantes, a través de la figura de la coadyuvancia, podían hacerse parte en las acciones populares en trámite y que versan sobre los mismos asuntos que ellos reclaman.

46. La mayoría de intervinientes manifestaron que en el sub *lite* no se cumplían los requisitos para que, de manera excepcional, proceda la tutela para controvertir la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Santander; bien sea porque el caso no es constitucionalmente relevante<sup>21</sup> o porque el extremo actor no satisfizo la carga de demostrar los hechos fundamento de la vulneración, ni las causales genéricas y específicas de procedencia<sup>22</sup> del mecanismo de amparo.

47. Algunos<sup>23</sup> sostuvieron que incluso en el evento de considerar que sí se cumplieron los requisitos generales y específicos de procedencia, la decisión del Tribunal Administrativo de Santander fue acertada en el sentido que sí reunían los presupuestos para que se declarara el agotamiento de la jurisdicción.

48. Ello, si se tiene en cuenta que lo pretendido por los accionantes a través del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos de radicado N. ° 68001-23-33-000-2020-00827-00, se edificaba sobre las mismas causas y pretensiones que motivaron la interposición de las otras dos acciones populares admitidas por el Tribunal Administrativo de Santander con antelación y que guardaban relación con un solo objeto: esencialmente impedir la delimitación del páramo de Santurbán y el otorgamiento de licencia ambiental para su explotación lícita.

<sup>18</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería y Energía, Sociedad Minera de Santander –MINESA-, los ciudadanos Jose Luis Pérez Bermeo y Edgar Ochoa Flórez.

<sup>19</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Jose Luis Pérez Bermeo, para lo cual se refirieron a la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del 7 de febrero de 2007. Radicación número: 25000-23-27-000- 2004-01028-01(AP).

<sup>20</sup> Ministerio de Minas y Energía, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Sociedad Minera de Santander –MINESA- y Edgar Ochoa.

<sup>21</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Sociedad Minera de Santander –MINESA-, La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

<sup>22</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

<sup>23</sup> Agencia Nacional de Minería, la Sociedad Minera de Santander –MINESA-.



49. Ciertos intervinientes<sup>24</sup> manifestaron carecer de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, solicitaron su desvinculación de la presente acción constitucional.

50. Con independencia de lo anterior, este grupo en su totalidad manifestó que por las razones expuestas el mecanismo de resguardo constitucional debía declararse improcedente o no concederse el amparo deprecado porque en el *sub judice* no se presentó vulneración<sup>25</sup>.

### 1.6.2. Grupo que acompaña las pretensiones de la tutela:

51. Por su parte, el conjunto de intervinientes que acompañan en su integralidad las peticiones insertas en el mecanismo de resguardo constitucional son: i) la alcaldía de Bucaramanga<sup>26</sup>, ii) distintos colectivos<sup>27</sup>, iii) el acueducto metropolitano de Bucaramanga<sup>28</sup>, iv) el director del Área Metropolitana de Bucaramanga<sup>29</sup>, v) 1690 ciudadanos del Departamento de Santander<sup>30</sup>, el señor vi) Antonio José Serrano y, finalmente, vii) miembros del Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán<sup>31</sup>.

52. En síntesis, y luego de poner de presente su interés legítimo en las resultas del trámite actual, expusieron una serie de argumentos transversales que se resumen a continuación:

53. En el *sub judice* se evidencia una vulneración a los derechos fundamentales alegados con ocasión de la decisión del Tribunal Administrativo de Santander de declarar el agotamiento de la jurisdicción con relación a la acción popular de radicado 2020-00827-00.

54. Esto por cuanto se consideró que hubo un desconocimiento del desarrollo hermenéutico que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han dado a la figura del agotamiento de la jurisdicción respecto de acciones populares.

<sup>24</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

<sup>25</sup> Es importante manifestar que la Agencia Nacional de Minería en su escrito sostuvo que en el caso concreto se presentaba temeridad, sin realizar ningún desarrollo frente al particular.

<sup>26</sup> Que solicitó ser reconocida como coadyuvante.

<sup>27</sup> A través de comunicación suscrita solicitaron ser reconocidos como coadyuvantes el Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo –CAJAR-; el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales –GIDCA (U.Nacional); el Programa de Comunidades, Tierra y Recursos Center for International Environmental Law (CIEL); el Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz del Consultorio Jurídico UIS; el Semillero de Investigación en estudios sobre minería Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, la Universidad de Antioquia; Asociación Ambiente y Sociedad.

<sup>28</sup> Que solicitó ser reconocido como coadyuvante.

<sup>29</sup> Quien intervino en calidad de coadyuvante.

<sup>30</sup> Quienes firmaron un documento de coadyuvancia colectiva.

<sup>31</sup> Quienes manifestaron que la acción de tutela fue presentada por su organización con la suscripción de las firmas de sus integrantes voluntarios Hernán Alberto Morantes Avendaño, Miguel Francisco Contreras y Juan Camilo Sarmiento.



55. Concretamente, se manifestó que no había lugar al rechazo de la acción popular en aplicación de la mencionada figura, toda vez que las demandas no encuentran fundamento en la misma *causa petendi*, no persiguen las mismas pretensiones, ni se dirigen contra los mismos demandados.

56. Como fundamento de lo anterior, las intervenciones en su generalidad pusieron de presente que existían elementos diferenciadores entre las acciones populares.

57. Respecto del espacio físico, pusieron de presente que la acción popular 2018-00196-00 centra sus pretensiones en la salvaguarda del área delimitada como Páramo de Santurbán y el proceso 2020-00138-00 no identifica un lugar específico, sino aquél donde se autorizó el licenciamiento ambiental de MINESA iniciado en 2019. Así las cosas, se explicó que ambas demandas propenden por la implementación de medidas de protección respecto de la zona del páramo.

58. En contraposición con ello, la demanda 2020-00827-00 incluía como eje central de protección la zona del bosque alto andino y las partes media y baja de las cuencas hidrográficas que abastecen al acueducto metropolitano de Bucaramanga, con lo cual se pretendía que también fueran declaradas como zonas de exclusión de mega minería.

59. En lo referido a la *causa petendi*, se puso de presente que, contrario a lo expuesto en los procesos 2018-00196-00 y 2020-00138-00, el propósito principal perseguido por los actores en la acción popular 2020-00827-00 se relaciona con el restablecimiento de derechos a partir de la implementación de políticas públicas tendientes a contrarrestar la crisis climática; cuyos efectos, en su sentir, se exacerban por los proyectos de megaminería en la zona de los bosques altos andinos como lugares adyacentes al Páramo de Santurbán, así como las cuencas hidrológicas mencionadas.

60. Lo expuesto, a partir de planes de investigación científica, evaluación, análisis, monitoreo y pronóstico que garanticen los derechos ambientales desde una perspectiva estructural y a perpetuidad.

61. De otra parte, se aseguró que otros de los factores que implicaban asimetría con relación a las acciones populares a las que se ha hecho referencia, es que con la demanda promovida por los tutelantes se enfatiza en el deber legal y constitucional de protección de los ecosistemas de especial importancia como los páramos, bosques altos andinos y las fuentes abastecedoras de agua por parte del Estado colombiano, con ocasión a los acuerdos, convenios y tratados para la protección del clima que han sido firmados y ratificados.

62. En suma, consideraron que el rechazo por parte del Tribunal de Santander respecto de la acción popular interpuesta por los accionantes, cuando la misma tenía



Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

claros factores que la diferenciaban de las que habían sido interpuestas con antelación, implicó el desconocimiento de los parámetros para que se declare el agotamiento de la jurisdicción, y por consiguiente, la vulneración de los derechos fundamentales de los promotores del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos de radicado 2020-00827-00.

**1.6.3. La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR**, no se pronunció en torno al objeto de la tutela, sino que remitió una matriz con información de la participación de las comunidades afectadas y del cumplimiento de los elementos procedimentales que deben regir según lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017.

**1.6.4. El Tribunal Administrativo de Santander**, como autoridad accionada, no se pronunció respecto a la acción de tutela y sus pretensiones, sino que se limitó a informar que, conforme lo ordenado en el auto admisorio, emitió un comunicado en el que puso en conocimiento del presente trámite. Igualmente, remitió el expediente digital de las acciones populares objeto de interés.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

63. Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por Hernán Alberto Morantes Avendaño, Juan Camilo Sarmiento y Miguel Francisco Contreras, como representantes del Comité para la Defensa el Agua y el Páramo de Santurbán, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2.2. Cuestiones previas

#### 2.2.1 De la solicitud de coadyuvancia

64. La alcaldía de Bucaramanga, distintos colectivos y organizaciones<sup>32</sup>, el acueducto metropolitano de Bucaramanga<sup>33</sup>, el director del Área Metropolitana de

<sup>32</sup> A través de comunicación suscrita solicitaron ser reconocidos como coadyuvantes el Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo –CAJAR-; el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales –GIDCA (U.Nacional); el Programa de Comunidades, Tierra y Recursos Center for International Environmental Law (CIEL); el Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz del Consultorio Jurídico UIS; el Semillero de Investigación en estudios sobre minería Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, la Universidad de Antioquia; Asociación Ambiente y Sociedad.

<sup>33</sup> Que solicitó ser reconocido como coadyuvante.



Bucaramanga<sup>34</sup>, y 1690 ciudadanos<sup>35</sup> manifestaron coadyuvar las pretensiones contenidas en el mecanismo de protección constitucional objeto de estudio.

65. Al respecto, la Sala se permite traer a colación la figura de la coadyuvancia en la acción de tutela. Sobre esto, la Corte Constitucional en sentencia T-1062 de 2010, expuso:

Coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante, pues de suceder esto se estaría realmente ante una nueva tutela, lo que desvirtuaría entonces la naturaleza jurídica de la coadyuvancia.

66. En ese orden, comoquiera que lo pretendido por los referidos intervinientes se encamina a ser parte del presente trámite constitucional sin que medie o se haya avizorado planteamiento que vaya en contravía a lo señalado por los accionantes, se accederá a su solicitud, admitiéndolas en calidad de coadyuvantes dentro de esta acción de tutela.

### 2.2.2 De la solicitud de desvinculación:

67. Se tiene que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga en los informes presentados, además de oponerse a las peticiones de la tutela, solicitaron su desvinculación del presente trámite.

68. Frente al particular, la Sala no accederá a lo solicitado en la medida que, en el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, tales entidades fueron convocadas como terceros con interés en las resultados del presente trámite, al integrar la parte demandada en las acciones populares sobre las cuales se edificó el presunto agotamiento de la jurisdicción declarado por el Tribunal Administrativo de Santander en las providencias que hoy se discuten en sede constitucional.

69. Si bien respecto del Ministerio de Minas y Energía se evidencia que dicha autoridad no fue vinculada desde el auto admisorio, sino que su intervención en el presente proceso se dio con ocasión a que el oficio de notificación de la referida providencia fue remitido a su despacho con destino a la "NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - AGENCIA NACIONAL DE MINERIA", se le tendrá, por la naturaleza de tal cartera, como tercero con interés.

<sup>34</sup> Quien intervino en calidad de coadyuvante.

<sup>35</sup> Quienes manifestaron ser habitantes del Departamento de Santander.





70. Ello, en la medida que no es posible desvincular a un sujeto que no ha sido propiamente vinculado a un trámite.

### **2.2.3. Del estudio de providencias**

71. La parte actora cuestionó tanto el auto del 20 de abril de 2021 como el 26 de noviembre del mismo año dictados por el Tribunal Administrativo de Santander. Frente a este punto, se pone de presente que el análisis recaerá respecto de la providencia que puso fin al proceso ordinario, esto es, aquella mediante la cual se dispuso no reponer la decisión de rechazar el medio de control promovido por agotamiento de la jurisdicción.

### **2.3. Legitimación en la causa**

72. En primer lugar, la Sala advierte que los señores Hernán Alberto Morantes, Juan Camilo Sarmiento y Miguel Francisco Contreras están legitimados en la causa por activa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1°, 10, 46 y 49 del Decreto Ley 2591 de 1991.

73. En efecto, porque integraron el grupo demandante en la acción popular promovida contra Contra la Nación–Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible – MADS-, la Agencia Nacional de Minería, -ANM-, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-; Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB -; y la sociedad Minera de Santander –MINESA- identificada con el número de radicado 2020-00827-00 respecto de la cual se declaró el agotamiento de la jurisdicción, y en consecuencia, se dispuso su rechazo.

74. En consecuencia, la parte accionante goza de legitimación en la causa por activa, presupuesto procesal que al superarse permite el estudio sobre los requisitos de procedibilidad y del núcleo esencial de los derechos presuntamente vulnerados.

75. Por otro lado, esta Sala de Decisión observa que el Tribunal Administrativo de Santander está legitimado en la causa por pasiva, por ser la autoridad judicial que profirió las decisiones al interior del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos objeto de esta acción constitucional.

### **2.4. Problema jurídico**

76. Corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Se superan en el caso concreto los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial?

77. De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, se resolverá:



- ¿El Tribunal Administrativo de Santander vulneró los derechos fundamentales invocados por presuntamente incurrir en los defectos sustantivo y en desconocimiento del precedente al proferir la providencia del 16 de noviembre de 2021, a través del cual decidió no reponer su auto del 20 de abril del mismo año, que rechazó la acción popular de radicado 2020-00827-00 por considerar que se agotó la jurisdicción?

## 2.5. Razones jurídicas de la decisión

78. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; **(ii)** el estudio de los requisitos generales de procedibilidad y, en el evento de encontrarlos superados; **(iii)** las generalidades de los defectos alegados y, **(iv)** el análisis del caso concreto.

## 2.6. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

79. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>36</sup>. Lo anterior, porque hasta ese momento, las distintas Secciones y la misma Sala Plena tenían diferentes posturas sobre este tema<sup>37</sup>. En la referida sentencia se estableció que la tutela contra providencias judiciales sí es procedente si se cumplen ciertos requisitos especiales y excepcionales<sup>38</sup>.

80. A su vez, los requisitos especiales y excepcionales para que proceda una acción de tutela contra providencia judicial fueron unificados por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia del 5 de agosto del 2014<sup>39</sup>. En esta sentencia se establecieron seis requisitos generales de procedencia<sup>40</sup> y ocho defectos especiales en los que puede incurrir una providencia judicial<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de julio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

<sup>37</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>38</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia”.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05 de agosto de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>40</sup> Los seis criterios adjetivos establecidos en la sentencia de unificación del 05 de agosto del 2014 son: i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. iv); Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los



81. Por tanto, previo a estudiar de fondo el asunto y determinar si se configura los defectos especiales, es obligatorio que la Sala determine si se superan los siguientes requisitos generales de procedencia **i)** que no se trate de tutela contra tutela, **ii)** inmediatez, **iii)** subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado, **iv)** relevancia constitucional, **v)** que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y **vi)** cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

82. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara improcedente la acción de amparo, sin que se analice el fondo del asunto. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala estudiar si se configura uno o más de los defectos materiales o especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En este mismo sentido, la sala ha establecido que, para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

83. Es importante recalcar que la acción de tutela no puede ser considerada como una “tercera instancia” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

---

derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

<sup>41</sup> Los ocho defectos materiales son los siguientes: i) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; ii) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; iii) Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; iv) Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; v) Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; vi) Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; vii). Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado y viii) Violación directa de la Constitución.



## 2.6. Estudio sobre los requisitos generales de procedencia

### 2.6.1. Tutela contra tutela

84. En el caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo alguno frente al presente requisito de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra decisión de la misma naturaleza, pues la providencia que se censura fue proferida dentro de la acción popular reseñada en líneas precedentes.

### 2.6.2. Inmediatez

85. En relación con este requisito, tampoco se advierte ningún reproche, si se tiene en cuenta que la providencia del Tribunal Administrativo de Santander que puso fin al trámite fue dictada el 16 de noviembre de 2021, mientras que la presente acción de tutela fue incoada el 27 de abril de 2022. Así las cosas, sin necesidad de determinar la fecha en que adquirió ejecutoria, se observa que se interpuso dentro de los seis meses que esta Sala ha considerado razonable para el uso del mecanismo excepcional.

86. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>42</sup>, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>43</sup>, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

### 2.6.3. Subsidiariedad

87. Algunos de los intervinientes en el presente trámite manifestaron que los accionantes tenían a su alcance el recurso de apelación contra el auto que dispuso el rechazo de la acción popular a que se ha hecho referencia con antelación.

88. Frente al particular, resulta preciso mencionar que, mediante el auto proferido el 26 de junio de 2019<sup>44</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, estableció como criterio jurisprudencial que en los procesos del medio

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez.

<sup>43</sup> c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena; auto de 26 de junio de 2019; C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio; núm. único de radicación: 25000232700020100254001.



de control de protección de derechos e intereses colectivos, las decisiones susceptibles del recurso de apelación, son el **auto que decreta una medida cautelar y la sentencia proferida, en primera instancia**, en los siguientes términos:

“[...] Conforme con lo expuesto, en atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales **se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables**; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.

Entonces es esta la oportunidad para que la **Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición** [...]” (Resaltado propio).

89. Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que en los procesos del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos se da prevalencia a la Ley 472 de 1998 dado su carácter especial al reglamentar ese mecanismo de acceso a la administración de justicia, respecto de los medios de impugnación ordinarios dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>45</sup>.

90. De conformidad con lo expuesto, se tiene que contrario a lo manifestado por algunos intervinientes, el auto que dispuso el rechazo de la acción popular por agotamiento de la jurisdicción solo era pasible del recurso de reposición, tal y como fue promovido por los accionantes.

91. De otra parte, algunos intervinientes señalaron que no se acreditaba el requisito de la subsidiariedad toda vez que los demandantes, a través de la figura de la coadyuvancia, podían hacerse parte en las acciones populares en trámite y que, en su sentir, versan sobre los mismos asuntos que ellos reclaman.

92. Este argumento no es de recibo por parte de esta Sala de Decisión, toda vez que la vulneración de derechos de los accionantes se reputa de la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que dispuso el rechazo de la acción popular promovida, de manera que resulta evidente que la coadyuvancia en los otros procesos no es un mecanismo de defensa judicial para lograr la salvaguarda de las garantías que consideraron quebrantadas con ocasión a la providencia del 16 de noviembre de 2021.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 13 de febrero de 2020; Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón; proceso identificado con el núm. único de radicación 68001-23-33-000-2018-00196-01





93. En todo caso, hace parte del fondo del asunto dilucidar si tal y como concluyó el Tribunal Administrativo de Santander, se reunieron los requisitos para declarar el agotamiento de la jurisdicción; escenario en el cual, podría, eventualmente, emitirse algún pronunciamiento en torno a la posibilidad de los accionantes de coadyuvar las acciones populares de radicado 2018-00196-00 y 2020-00138-00.

94. De conformidad con lo expuesto, se tiene que la parte accionante no cuenta con otro medio de defensa judicial distinto a la tutela para conjurar la eventual transgresión que la aludida decisión pudiera irrogarle a sus derechos fundamentales.

#### 2.6.4. Relevancia constitucional

95. La Sala considera que el asunto que se debate en el sub *judice* resulta constitucionalmente relevante. Lo anterior, toda vez que según los demandantes la autoridad judicial accionada, de manera errónea y en franco desconocimiento de la jurisprudencia sobre el agotamiento de la jurisdicción y la coadyuvancia en acciones populares, dispuso el rechazo del medio de control que ejercieron con el propósito de salvaguardar la garantía del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y del derecho humano al agua de millones de personas que habitan el área metropolitana de Bucaramanga.

96. En este sentido, salta a la vista que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión, pues en efecto, el extremo accionante consideró vulnerados sus derechos fundamentales de acceso a la justicia, al debido proceso, igualdad y confianza legítima.

97. Esto, por cuanto el operador jurídico tutelado desconoció que su reclamo tenía que ver con la salvaguarda de intereses colectivos en un contexto de emergencia climática que hacen imperiosa la implementación de políticas públicas que garanticen los derechos ambientales de las presentes y futuras generaciones, en su sentir amenazados ante potenciales actividades mineras.

98. Teniendo en cuenta lo anterior, las garantías constitucionales mencionadas que subyacen en el *sub lite*, por ser aquellas cuya protección pretende el accionante, tienen rango constitucional al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta, lo que implica que las mismas trasciendan el ámbito meramente legal.

99. En virtud de lo expuesto, el asunto es de relevancia constitucional cuando *prima facie* resulta necesario verificar si subsiste violación o amenaza a los derechos fundamentales, después de haber agotado el procedimiento legal administrativo o judicial establecido por la ley para su protección.



100. Adicionalmente, la relevancia constitucional implica que el asunto de la acción de tutela tiene importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación, para su eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas.

### **2.6.5. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados**

101. En relación con este aspecto, la Sala considera que la parte actora ha presentado con absoluta claridad que la transgresión de sus derechos se deriva de la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que dispuso el rechazo de la acción popular interpuesta, lo que a su juicio fue un notorio desconocimiento de las prerrogativas que gobiernan las figuras del agotamiento de la jurisdicción y la coadyuvancia, con lo cual se truncó su acceso a la administración de justicia.

102. Asimismo, como se manifestó con antelación, los accionantes promovieron el recurso judicial idóneo para controvertir dicha resolutive de la colegiatura demandada.

103. Finalmente, expusieron con amplitud y razonabilidad los defectos en los cuales creen incurrió el Tribunal Administrativo de Santander al proferir el auto del 16 de noviembre de 2021. En específico, el desconocimiento del precedente judicial<sup>46</sup> y el sustantivo<sup>47</sup>.

## **2.7. Generalidades de los defectos invocados**

### **2.7.1. Defecto sustantivo**

104. La Corte Constitucional<sup>48</sup>, ha explicado que el defecto sustantivo se presenta cuando *“la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”*<sup>49</sup>.

105. Puntualmente, el defecto sustantivo lo configuran los siguientes supuestos: el fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente<sup>50</sup> o porque ha sido derogada<sup>51</sup>, es inexistente<sup>52</sup>,

<sup>46</sup> Respecto del agotamiento de la jurisdicción.

<sup>47</sup> Frente a la coadyuvancia y el agotamiento de la jurisdicción.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-195 de 2012.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-159 de 20002.; T-043 de 2005; T-295 de 2005; T-657 de 2006; T-743 de 2006; T-686 de 2007; T-033 de 2010; T-792 de 2010, entre otras.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-189 de 2005.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-205 de 2004.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-800 de 2006.



inexequible<sup>53</sup> o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador<sup>54</sup>.

106. La Corte Constitucional también ha previsto los siguientes supuestos para la configuración del defecto referido: no se hace una interpretación razonable de la norma<sup>55</sup>; la disposición aplicada es regresiva<sup>56</sup> o contraria a la Constitución<sup>57</sup>; el ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición<sup>58</sup>; la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma<sup>59</sup>; se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

107. Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente.

#### 2.7.4. Desconocimiento del precedente

108. Para la Sala el precedente es aquella **regla de derecho creada por una alta corte y órgano de cierre de la jurisdicción** correspondiente para solucionar un determinado conflicto, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que dicha regla sea considerada como tal. Esta decisión es vinculante para los demás operadores del sistema jurídico, porque, se reitera, crea una **regla aplicable a los demás asuntos que se funden en los mismos supuestos de hecho**.

109. Lo anterior tiene lugar en el ejercicio de la actividad creadora de derecho que ejercen los jueces, ya sea para definir la interpretación de la norma aplicable o la forma en que debe dársele la mejor solución jurídica a los asuntos en estudio, en caso de vacíos normativos, siempre a la luz de los preceptos constitucionales.

110. Dicha labor busca brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios y operadores judiciales y constituye una actividad creadora de derecho, al definir directrices que permiten resolver una controversia bajo la primacía de la Constitución.

111. Sin embargo, se precisa que no todas las decisiones judiciales generan una regla o subregla, pues aquellas corresponden más al resultado de la aplicación al

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-051 de 2009 y T-1101 de 2005.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2008.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 2004.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-807 de 2004.



caso en concreto de la norma cuyos presupuestos fácticos se subsumen al caso, sin que exista necesariamente una actividad creadora del juez como tal<sup>60</sup>.

112. De allí que esta Sección ha considerado que la parte que invoca el desconocimiento de un precedente judicial debe cumplir con la **carga mínima** de identificar en su proceder argumentativo: (i) la **decisión** que considera desatendida; (ii) la **ratio** de esta aplicable a la solución del nuevo caso que se somete a la jurisdicción dada la **analogía** con la *litis* anterior y (iii) la **incidencia** de esta en la decisión final que adopte el fallador de instancia.

## 2.8. Caso concreto

113. De conformidad con los hechos planteados en el líbello, la parte accionante consideró lesionados sus derechos fundamentales con la expedición del auto del 16 de septiembre de 2021 a través del cual no se repuso la decisión contenida en la providencia del 20 de abril del mismo año, que declaró el agotamiento de la acción popular de radicado 2020-00827-00 con ocasión a los procesos 2018-00196-00 y 2020-00138-00, y en consecuencia, rechazó el medio de control.

114. Como se ha reseñado con antelación, en sentir de los demandantes, el Tribunal Administrativo de Santander, al declarar el agotamiento de la jurisdicción respecto del medio de control promovido, desconoció que para que opere dicha figura resultaba imprescindible que las demandas de acción popular objeto de comparación debían estar i) dirigidas contra iguales demandados, ii) perseguir las mismas pretensiones y encontrar sustento en la iii) misma causa petendi.

115. En su concepto, dichos presupuestos no se presentaban en su caso concreto toda vez que la acción popular rechazada era estructuralmente diferente y persiguió una protección distinta, en cuanto a su diseño y espacio físico, que no fue contemplada en las otras acciones populares.

116. Igualmente, estimaron que el Tribunal Administrativo de Santander desconoció las prerrogativas que regulan la coadyuvancia, toda vez que al indicarles que podían acudir a las otras acciones populares en tal calidad, pretermirió que ello implicaba acompañar exclusivamente las pretensiones promovidas por los promotores de tales procesos.

117. Con tales precisiones, merece la pena recordar que la parte accionante, en lo que se refiere al **agotamiento de la jurisdicción**, sostuvo que respecto del Consejo de Estado resultaron desconocidas las siguientes providencias: i) sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2012, radicado número: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP); Sección Primera ii) del cinco (05) de mayo de 2016, radicado 66001-

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 19 de febrero de 2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. No. 11001-03-15-000-2013-02690-01.



23-33-000-2015-00038-01(AP) y la iii) del veinte (20) de febrero de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00250-00(AC). En lo que se refiere a la Corte Constitucional, señaló como desatendida la sentencia SU-658 de 2015.

118. Frente al pronunciamiento del 11 de septiembre de 2012, se tiene que a través del mismo la Sala Plena del Consejo de Estado unificó jurisprudencia sobre el agotamiento de la jurisdicción y concluyó que:

(...) con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares<sup>61</sup>, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual *causa petendi*, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.

119. La anterior regla procesal fue necesaria, toda vez que existía disparidad de criterios y mientras la Sección Tercera del Consejo de Estado aceptaba y aplicaba esta postura, la Sección Primera de la misma Corporación consideraba que sí podían acumularse acciones populares por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 al artículo 145 del Código Contencioso Administrativo.

120. De la cita transcrita del proveído de unificación, se extrae que los elementos para que proceda el agotamiento de la jurisdicción en acciones populares, son: (i) que en las demandas se persigan las mismas pretensiones, (ii) con fundamento en la misma *causa petendi* y, (iii) con identidad de sujeto demandado.

121. En efecto, dicha regla fue reiterada por la Sección Primera de esta Corporación en los proveídos del cinco (5) de mayo de 2016<sup>62</sup>, y del veinte (20) de febrero de 2020<sup>63</sup>.

122. Por su parte, en la sentencia SU-658 de 2015 la Corte Constitucional también se pronunció sobre esta figura en el sentido de reiterar la regla de unificación fijada por el Consejo de Estado, que fue expuesta en precedencia, precisando que “en aquellos supuestos en que se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persigan **las mismas pretensiones, estén basadas en la misma *causa petendi*, y dirigida contra iguales demandados, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción**”. (Resaltado propio)

123. Ante tal escenario, corresponde realizar un análisis comparativo entre las acciones populares confrontadas para efectos de constatar si, en efecto, se presentaron las circunstancias para que se haya declarado el agotamiento de la jurisdicción respecto del medio de control popular de radicado 2020-00827-00, de conformidad con el desarrollo jurisprudencial referenciado.

<sup>61</sup> Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.

<sup>62</sup> Radicado 66001-23-33-000-2015-00038-01(AP).

<sup>63</sup> Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00250-00(AC)





Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

124. Para dilucidar lo anterior, se realizará un comparativo entre las demandas para establecer las entidades que conforman el extremo pasivo, los hechos *grosso modo* en que se fundamentaron y, finalmente, las pretensiones formuladas.

125. Con relación a las entidades demandadas:

2018-00196-00 <b>Accionante: Alcaldía de Bucaramanga</b>	2020-00138-00 <b>Accionante:</b> Antonio José Serrano Martínez	2020-00827-00 <b>Accionante:</b> Comité para la Defensa el Agua y el Páramo de Santurbán
Autoridades demandadas:  1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  2. ANLA <sup>64</sup>  3. CDMB <sup>65</sup>  4. CORPONOR <sup>66</sup>	Autoridades demandadas:  1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  2. ANLA.	Autoridades demandadas:  1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  2. ANLA  3. CDMB  4. <u>Agencia Nacional de Minería</u>  5. <u>Sociedad Minera de Santander –MINESA-</u>

126. Del comparativo expuesto se extrae que los medios de control promovidos no se dirigieron contra iguales demandadas, toda vez que en el proceso 2020-00827-00 se accionó a la Agencia Nacional de Minería y a la Sociedad Minera de Santander –MINESA-, lo cual no ocurrió en los procesos anteriores; de manera que no se satisface este presupuesto.

127. Ahora bien, en lo que se refiere al elemento de la identidad de *causa petendi*, se tiene que en palabras de la Corte Constitucional “*hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez*”.

2018-00196-00 <b>Accionante: Alcaldía de</b>	2020-00138-00 <b>Accionante:</b>	2020-00827-00 <b>Accionante:</b> Comité para la
---	-------------------------------------	--

<sup>64</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

<sup>65</sup> Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

<sup>66</sup> Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander.



Bucaramanga	Antonio José Serrano Martínez	Defensa el Agua y el Páramo de Santurbán
<p>En esta demanda se cuestionó el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto minero de la empresa MINESA adelantado ante la ANLA en el año <u>2017</u> por considerarse, entre otras cosas, que las autoridades ambientales regionales<sup>67</sup> no habían dado cumplimiento a sus obligaciones relacionadas con la ordenación, zonificación y determinación de régimen de usos del ecosistema de <b><u>Páramo San Turbán</u></b>. Asimismo, mencionó que las autoridades tampoco habían realizado el plan de manejo ambiental <b><u>para el páramo</u></b>.</p> <p>Resaltó que era vital la participación de las autoridades ambientales para establecer la protección <b><u>del páramo</u></b>, con lo cual la ANLA no debió iniciar el trámite de licenciamiento presentado por MINESA.</p> <p>Por ello, resultaba contradictoria e inconstitucional la expedición de permisos sin el cumplimiento de los deberes de las autoridades ambientales, razón por la cual el otorgamiento de la licencia no podía materializarse.</p>	<p>El actor reprocha el trámite de licenciamiento ambiental realizado por MINESA que se adelantó en la vigencia <u>2019</u>.</p> <p>Ello, por considerar entre otras cosas que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Ad Hoc<sup>68</sup>, no cumplía con el conocimiento y capacidades para rendir concepto al interior del Concejo Técnico Consultivo de la ANLA frente al daño irreversible que representaba la explotación a los ecosistemas de páramos.</p> <p>Mencionó que en el caso concreto no se cumplían los requisitos para que la ANLA otorgara una licencia ambiental porque podía afectarse el páramo, el cual era objeto de protección especial.</p> <p>Cuestionó el proyecto minero subterráneo de oro de la Compañía Minesa porque el mismo estaría muy cerca del ecosistema del <b><u>Páramo de Santurbán</u></b>.</p>	<p>La parte demandante cuestionó el proyecto minero de la empresa MINESA – contrato de concesión 09568 de <u>2016</u>.</p> <p>Asimismo, reprochó el actuar de las autoridades demandadas por considerar que no ejercían sus deberes en torno a la protección de la integralidad del ecosistema que en su sentir implicaba declarar a los bosques de alta montaña <b><u>adyacentes al Páramo de Santurbán y la cuenca hidrográfica</u></b> como zona de exclusión de actividades mineras a gran escala.</p> <p>El extremo demandante resalta la importancia ambiental y los servicios ecosistémicos de la estrella hídrica de la alta montaña de Santurbán.</p> <p>Presenta una visión de la afectación ambiental que se deriva de los proyectos de minería partir de la <b><u>crisis climática</u></b>.</p> <p>Se puso de presente la necesidad de, en un escenario de crisis climática, salvaguardar los intereses colectivos ante la ausencia de políticas públicas claras que garanticen los derechos ambientales ante potenciales actividades mineras.</p>

128. Del comparativo se extrae, *grosso modo*, que todas las demandas cuestionan el accionar de las distintas autoridades en lo que se refiere a sus deberes de

<sup>67</sup> Específicamente la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB- y la Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander –CORPONOR-.

<sup>68</sup> El señor Alberto Carrasquilla Barrera.



salvaguarda. Mientras que los procesos 2018-00196-00 y 2020-00138-00 propendieron por la protección específica del Páramo de Santurbán, el Comité demandante en el proceso 2020-00827 fue más allá en el sentido de plantear una salvaguarda más integral que excluyera de actividades mineras a los bosques de alta montaña adyacentes y la cuenca hidrográfica.

129. De igual manera, debe decirse que aborda la problemática desde una perspectiva más amplia que incluye el análisis de la crisis climática y la necesidad de establecer políticas públicas claras en torno a los proyectos mineros en zonas objeto de especial protección y su impacto.

130. En este sentido, la Sala considera que, si bien existe un factor transversal respecto de los tres medios de control promovidos que tiene que ver con la protección de ecosistemas de especial importancia y protección, no se presenta una identidad plena en torno a la manera como es abordada la situación y la forma como son planteados los fundamentos en las tres demandas.

131. Ahora bien, en lo que se refiere a las pretensiones de cada una de las demandas, se tiene lo siguiente:

2018-00196-00 <b>Accionante: Alcaldía de Bucaramanga</b>	2020-00138-00 <b>Accionante: Antonio José Serrano Martínez</b>	2020-00827-00 <b>Accionante: Comité para la Defensa el Agua y el Páramo de Santurbán</b>
<p>PRETENSIONES:</p> <p>En virtud del principio de precaución y de protección, declarar la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al agua y el desarrollo sostenible, ordenando la suspensión de las acciones que puedan llegar a afectar en la actualidad, o en el futuro, la totalidad del ecosistema del Páramo de Santurbán.</p> <p>Decretar la nulidad de lo actuado en el proceso de licenciamiento ambiental que adelanta MINESA ante la ANLA.</p> <p>Ordenar a la CDMB y a CORPONOR que adelanten su función en torno al régimen de usos del ecosistema del Páramo.</p>	<p>PRETENSIONES:</p> <p>Resolver que el Ministro Ad hoc de Ambiente y Desarrollo no es la persona adecuada para rendir un concepto vinculante al interior del Comité Técnico Consultivo de la ANLA en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto minero del Páramo de Santurbán.</p> <p>Que la ANLA se abstenga de conceder licencia o autorización para la exploración o explotación que afecte el Páramo de Santurbán</p>	<p>PRETENSIONES:</p> <p>Declarar la vulneración de los derechos colectivos</p> <p><b><i>“Declarar los bosques altos andinos –zonas de vida adyacentes al Páramo de Santurbán – Berlín- y el ciclo hidrológico que abastece al – AMB- zonas de exclusión de Mega minería- Minería a gran escala”</i></b></p> <p><b><u>Cese inmediato y definitivo de las actividades de mega minería en las anteriores zonas.</u></b></p> <p><b><u>Aplicación del enfoque ecocéntrico:</u></b> Reconocer el ecosistema: Alta Montaña de Santurbán-Berlín(Bosques Alto andinos y Páramo), a la subcuenca del Río Suratá y a</p>



		<p>la microcuenca del Río Frío, incluidos sus afluentes (flujos superficiales) y los acuíferos (flujos subterráneos) que intervienen en su ciclo hidrológico y que abastecen y abastecerán las futuras generaciones del - <b><u>AMB-como una entidad sujeto de derechos</u></b></p> <p><b><u>Reconocimiento de tutores guardianes; creación de patrimonio fondo económico; plan de investigación científica, evaluación, análisis, monitoreo y pronóstico; realización de informe económico; plan de articulación, planificación y ordenamiento ambiental del territorio; plan de desarrollo sostenible con enfoque territorial y local; plan de defensa, control y prevención de minería ilícita de grupos armados;</u></b></p>
--	--	--

132. De lo expuesto, la Sala considera que resulta evidente que no se presentaron las mismas pretensiones en los procesos adelantados. Si bien existe identidad en el sentido que todas, por obvias razones, propenden por la protección del medioambiente como consecuencia de los proyectos de explotación, lo cierto es que en su estructura y contenido se distancian abiertamente.

133. Conviene poner de presente que el propio Tribunal Administrativo de Santander aceptó que en la acción popular objeto de análisis se presentan peticiones que no habían sido expuestas en ninguno de los otros medios de control. Empero, consideró que “estas **nuevas pretensiones** lo que buscan es rebatir un debate (sic) judicial que ya está surgiendo sus trámites ante la jurisdicción. Toda vez, que de fondo lo que se está persiguiendo, es la suspensión del trámite de la licencia ambiental del proyecto Soto Norte de la empresa Minesa o que se niegue la licencia ambiental (...)”

134. Frente al particular, debe mencionarse que atendiendo a la naturaleza de lo que reprochan los medios de control promovidos, necesariamente deben coincidir en pretender que cesen las actividades que se consideran amenazantes del medio ambiente.

135. No obstante, contrario a lo que manifestó el Tribunal Administrativo de Santander, esta Sala considera que las pretensiones formuladas en la demanda 2020-00827 no persiguen, en estricto sentido, la simple suspensión o la negación de



los trámites de licencia ambiental que adelanta MINESA, sino que incluyen medidas que tienen por objetivo la consolidación de un modelo de salvaguarda de los derechos ambientales mucho más estructural a partir de la participación de distintos actores y con un enfoque más amplio que, indudablemente, no fue propuesto en ninguno de los procesos admitidos con antelación.

136. Así las cosas, se considera que en el sub *judice* sí se configuró el desconocimiento del precedente judicial en torno a la figura del agotamiento de la jurisdicción al no cumplirse los requisitos que la hacen procedente, toda vez que, se reitera, no existió, cuando menos, identidad de demandados y pretensiones.

137. Debe recordarse que la parte accionante señaló que, en lo referido al agotamiento de la jurisdicción, también se presentó un defecto sustantivo. Frente a este punto, la Sala considera que no se cumplió con la carga argumentativa requerida de conformidad con las generalidades expuestas en torno a este yerro en líneas precedentes.

138. En efecto, los tutelantes no pusieron de presente, por ejemplo, la disposición normativa que la autoridad judicial accionada desatendió, interpretó de manera errónea o le fueron reconocidos efectos distintos a los otorgados por el Legislador<sup>69</sup>.

139. En este sentido, este cargo en específico no tiene vocación de prosperidad y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

140. Ahora bien, la autoridad judicial accionada manifestó a los accionantes mediante la providencia que resolvió el recurso de reposición que podían coadyuvar e intervenir dentro del curso de los dos procesos 2020-00138-00 y 2018-00196-00, ***“formulando nuevas pretensiones, vinculando nuevos accionados e incorporando las pruebas que consideren necesarias, dado a que, existe un debate previo en relación a las circunstancias fácticas aquí planteadas (...).”*** (Énfasis de la Sala)

141. Esta Sala, como juez de tutela, se aparta de esta afirmación del Tribunal Administrativo de Santander en el auto del 16 de noviembre de 2021, toda vez que esta Corporación, en distintas oportunidades, se ha referido a la finalidad de la coadyuvancia, establecida para contribuir, asistir o ayudar a la consecución de la defensa de los derechos colectivos invocados por el actor y no para formular sus propias peticiones.

142. En efecto, tal y como sostuvo la parte actora, el Consejo de Estado ha señalado que *“la figura de la coadyuvancia en las acciones populares está limitada al marco de las pretensiones formuladas por el actor popular, así como a los hechos expuestos en la demanda.”*<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 26 de junio de 2020. C.P. Oswaldo Giraldo López. Rad. No. 11001-03-15-000-2019-00196-01 (AP)





143. Lo anterior, implica a su vez que el Tribunal Administrativo de Santander interpretó de manera equivocada el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, norma en la que sustentó su dicho, toda vez que dicha disposición establece de manera literal que *“la coadyuvancia operará hacia la actuación futura”*.

144. Ciertamente, en sentencia del 2 de julio de 2021, la Sección Tercera de esta Corporación reiteró que las facultades del coadyuvante en las acciones populares:

“se restringen al ejercicio de los mismos actos procesales que puede realizar el coadyuvado y que se concretan en una labor netamente de ayuda o cooperación dirigida a reforzar los argumentos **expuestos inicialmente**, pedir práctica de pruebas, participar en las alegaciones e interponer recursos, pero en ninguna de sus actuaciones **podrá aducir hechos diferentes que amplíen el objeto del litigio o argumentar la vulneración de derechos colectivos distintos a los señalados por el actor**, so pena de reemplazar la parte que coadyuva y desnaturalizar el instituto de la coadyuvancia”<sup>71</sup>. (Énfasis de la Sala)

145. En tal perspectiva, los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente propuestos respecto a la coadyuvancia, también se materializaron con el proferimiento de la providencia del 16 de noviembre de 2021.

146. Ello, toda vez que, al tratarse de pretensiones distintas, los accionantes no podían coadyuvar los procesos anteriores pues en los mismos claramente no se resolvería lo fundamentalmente perseguido en su demanda, al margen de que coincidieran en la cesación de las actividades que, en su sentir, afectan el medio ambiente.

## 2.8. Conclusión

147. Así las cosas, esta Sección del Consejo de Estado estima que el Tribunal Administrativo de Santander sí incurrió en la vulneración de los derechos invocados por la parte accionante.

148. En consecuencia, y con fundamento en los argumentos esbozados en las líneas precedentes, la Sala accederá a la solicitud de amparo formulada por los tutelantes contra la referida colegiatura judicial, con motivo de la providencia del 16 de noviembre de 2021, mediante la cual no repuso su auto del 20 de abril de la misma anualidad en el que declaró el agotamiento de la jurisdicción respecto de la acción popular 2020-00827 y, por tanto, resolvió su rechazo.

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 2 de julio de 2021. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Rad. No. 11001-03-15-000-2013-00006-01 (AP).



Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

149. Ello, en la medida que se encontraron configurados los yerros atribuidos a la decisión atacada, con excepción del defecto sustantivo con relación a la figura del agotamiento de la jurisdicción.

### III.DECISIÓN

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

#### FALLA:

**PRIMERO: RECONOCER** como coadyuvantes a la alcaldía de Bucaramanga, al Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo –CAJAR-, al Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales –GIDCA (U.Nacional), al Programa de Comunidades, Tierra y Recursos Center for International Environmental Law (CIEL), al Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz del Consultorio Jurídico UIS, al Semillero de Investigación en estudios sobre minería Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, la Universidad de Antioquia, Asociación Ambiente y Sociedad; al acueducto metropolitano de Bucaramanga; al director del Área Metropolitana de Bucaramanga y a los 1690 ciudadanos señalados en el numeral 51 de esta providencia.

**SEGUNDO: NO ACCEDER** a la solicitud de desvinculación presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y el Ministerio de Minas y Energía.

**TERCERO: NEGAR** el amparo solicitado respecto del defecto sustantivo en torno al agotamiento de la jurisdicción.

**CUARTO: AMPARAR** los derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso de Hernán Alberto Morantes Avendaño, Juan Camilo Sarmiento y Miguel Francisco Contreras por la configuración de los demás defectos estudiados y en atención a los fundamentos contenidos en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: DEJAR SIN EFECTOS** la providencia de 16 de noviembre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En consecuencia, la autoridad judicial deberá expedir una nueva decisión dentro de los 10 días posteriores a la notificación de esta providencia en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEXTO: NOTIFICAR** a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SÉPTIMO:** En el evento de no ser impugnada, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



---

Demandantes: Hernán Alberto Morantes Avendaño y otros  
Demandado: Tribunal Administrativo de Santander  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02381-00

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
**Presidente**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**  
**Aclara voto**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Magistrado**

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.