

Que en el caso concreto la contradicción se deriva de un hecho verificable: la Resolución número 0970 fue suscrita después de radicada la recusación con número 2026E1041787 y antes de que esta fuera decidida, a pesar de que el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 ordenaba la suspensión de la actuación durante ese lapso.

Que la revocatoria que aquí se dispone es de oficio y recae sobre un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, cuyos efectos se proyectan sobre un ámbito territorial y sobre una pluralidad indeterminada de sujetos. Por tal razón, no se configura el supuesto del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 relativo al consentimiento previo, expreso y escrito exigido para la revocación de actos particulares y concretos que hayan creado o modificado una situación jurídica individual o reconocido un derecho de igual naturaleza.

Que la revocatoria, en consecuencia, resulta una medida adecuada para, para hacer cesar hacia el futuro los efectos del acto y permitir que las decisiones posteriores sean adoptadas con plena observancia de las reglas de competencia, imparcialidad y debido proceso.

Que en conclusión la revisión integral del expediente permite establecer que: (i) el 3 de agosto de 2026 fue presentada una recusación con radicado 2026E1041787 contra la entonces Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible(e) Irene Vélez; (ii) dicha recusación comprendió de manera expresa la actuación destinada a modificar la Resolución número 0221 de 2025, corregida por la Resolución número 0239 de 2025; (iii) la recusación fue radicada con anterioridad a la firma de la Resolución 0970 del 4 de agosto de 2026; (iv) para el momento de la suscripción del acto la recusación no había sido decidida; y (v) pese al efecto suspensivo previsto en el artículo 12 del CPACA, la actuación continuó hasta culminar con la expedición del acto administrativo.

Que la circunstancia descrita configura una oposición manifiesta al artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y, por consiguiente, hace procedente la revocatoria directa prevista en el numeral 1 del artículo 93 *ibidem*, sin que sea necesario pronunciarse en esta resolución sobre la configuración material de las causales de recusación invocadas por el solicitante.

Que por tanto, resulta necesario revocar directamente y en su integridad la Resolución número 0970 del 4 de agosto de 2026, con efectos hacia el futuro a partir de la publicación del presente acto, y disponer las medidas de comunicación, actualización de sistemas de información y evaluación institucional requeridas para garantizar una adecuada transición y la continuidad de la gestión ambiental.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. *Revocatoria directa*. Revocar directamente, en su integridad, la Resolución número 0970 del 4 de agosto de 2026, “*por medio de la cual se modifica la Resolución número 0221 de 2025 corregida por la Resolución número 0239 de 2025 en el sentido de actualizar el área geográfica efectiva y precisar la cartografía de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal, se modifica el cronograma, se prorroga su vigencia y se dictan otras disposiciones*”, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y de conformidad con el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 12 *ibidem*.

Artículo 2°. *Régimen aplicable a la Zona de Reserva*. Como consecuencia de la revocatoria dispuesta en el artículo anterior, a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución continuarán siendo aplicables la Resolución número 0221 del 3 de marzo de 2025, corregida por la Resolución número 0239 del 6 de marzo de 2025, y sus respectivos anexos, en los términos vigentes con anterioridad a la expedición de la Resolución número 0970 de 2026 y dentro del término de vigencia previsto en el artículo 8° de la Resolución número 0221 de 2025, sin perjuicio de las decisiones posteriores que, conforme al ordenamiento jurídico, adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 3°. *Comunicación*. Comuníquese la presente resolución a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Gobernación de Santander, a los municipios de Surata, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería y al señor Fabio Augusto Maldonado Toloza, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo 4°. *Actualización en el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM)*. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la presente resolución, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comunicará esta decisión a la Agencia Nacional de Minería para que, en el marco de sus competencias, efectúe las anotaciones y actualizaciones que correspondan en el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), de conformidad con el régimen jurídico aplicable a la Zona de Reserva después de la revocatoria de la Resolución número 0970 de 2026.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*.

Dada a 28 de septiembre de 2026.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible *ad hoc*.

Indalecio Dangond Baquero

Designado mediante Decreto número 1407 del 17 de septiembre de 2026.

(C. F.).

RESOLUCIÓN NÚMERO 1278 DE 2026

(septiembre 28)

por la cual se revoca directamente la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026 y se adoptan otras determinaciones.

El Ministro *ad hoc* de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2°, 29, 79, 80 y 209 de la Constitución Política; el Decreto número 3570 de 2011, los artículos 11, 12, 93, y concordantes de la Ley 1437 de 2011; el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018; y el Decreto 1407 del 17 de septiembre de 2026, mediante el cual se efectuó la designación *ad hoc* para los asuntos allí determinados, y

CONSIDERANDO:

1. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Que de conformidad con el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ejerce las funciones de dirección de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables y adoptar, en el marco de sus competencias, las regulaciones, criterios e instrumentos administrativos requeridos para su protección, conservación, recuperación y manejo.

Que el artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011 determina los objetivos y funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y le atribuye competencias relacionadas con la formulación de la política nacional ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales renovables y la adopción de los instrumentos necesarios para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Que, el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018, *por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*, estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, a escala 1:25.000 o la que se encuentre disponible, y en los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por este Ministerio.

Que, en ejercicio de las anteriores competencias, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) expidió la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, *por medio de la cual se delimita de manera progresiva el Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, se sustituye parcialmente la Resolución número 2090 de 2014 y se adoptan otras determinaciones*, publicada en el *Diario Oficial* número 53.580 del 6 de agosto de 2026.

Que, a su vez, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, entre otros eventos, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

Que la competencia prevista en la disposición anterior recae en la autoridad administrativa que conserva la competencia funcional y material respecto del asunto objeto del acto, circunstancia que se mantiene en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) respecto de la Resolución número 0992. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que la aplicación del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) exige verificar que la autoridad conserve la competencia material que dio origen al acto cuya revocación se examina.

Que, en consecuencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es competente para adoptar las determinaciones necesarias respecto de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, en ejercicio de las competencias administrativas previstas en el ordenamiento jurídico.

1.1 Sobre la competencia del ministro “*ad hoc*”

Que mediante el Decreto número 1407 del 17 de septiembre de 2026, el Gobierno que mediante el Decreto número 1407 del 17 de septiembre de 2026, el Gobierno nacional nombró al doctor Indalecio Dangond Baquero, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, como Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible *ad hoc*, con el objeto de: “(...) *adelantar las acciones tendientes a: i) la delimitación progresiva del complejo Paramos Jurisdicciones Santurbán-Berlín, y ii) la delimitación de la reserva de recursos naturales renovables temporal en el costado occidental del macizo Santurbán en jurisdicción de los municipios de Surata, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga*”.

Que la referida designación tuvo lugar con ocasión de la aceptación del impedimento del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Fabio Alberto Arjona Hincapié, para intervenir en los asuntos antes señalados, razón por la cual corresponde al Ministro *ad hoc* ejercer, exclusivamente respecto de dichas actuaciones, las competencias atribuidas al titular de esta Cartera Ministerial.

Que, en consecuencia, el doctor Indalecio Dangond Baquero, en su calidad de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible *ad hoc*, se encuentra facultado para conocer y adoptar las decisiones administrativas que correspondan respecto de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, *por medio de la cual se delimitó de manera progresiva*

el Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, en cuanto dicho acto se encuentra comprendido materialmente dentro de los asuntos para los cuales fue efectuada su designación.

2. ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 0992 DEL 6 DE AGOSTO DE 2026

2.1. La Resolución número 2090 de 2014 y la t-361 de 2017

Que el 19 de diciembre de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución número 2090 de 2014, *por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, y se adoptan otras determinaciones*, acto administrativo mediante el cual se estableció la delimitación del referido ecosistema y se adoptaron disposiciones para su gestión, conservación y manejo.

Que contra el procedimiento que culminó con la expedición de la Resolución número 2090 de 2014 fue promovida acción de tutela donde se cuestionó, entre otros aspectos, la falta de acceso oportuno a la información preparatoria de la decisión y la ausencia de escenarios efectivos de intervención ciudadana antes de que la administración consolidara su voluntad respecto de la delimitación.

Que mediante Sentencia T-361 del 30 de mayo de 2017, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional estudió el procedimiento administrativo que precedió a la Resolución número 2090 de 2014 y concluyó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos fundamentales a la participación ambiental, al acceso a la información pública, al debido proceso y de petición de los accionantes y de la comunidad afectada por la delimitación.

Que, en particular, la Corte Constitucional encontró que la vulneración del derecho a la participación ambiental no obedecía simplemente a la ausencia de una determinada modalidad de audiencia pública, sino al desconocimiento de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 2º y 79 de la Constitución Política. La Corte constató que no se suministró oportunamente el proyecto de delimitación, no se realizó una convocatoria suficientemente amplia y abierta que comprendiera a todos los afectados y los espacios desarrollados por la Administración se adelantaron cuando la decisión sobre la delimitación se encontraba sustancialmente conformada.

Que sobre la naturaleza de dichos espacios la Corte Constitucional señaló que el procedimiento *“careció de espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos”*, pues la intervención ciudadana no podía reducirse a la información o socialización de una decisión previamente adoptada. En esa medida, concluyó que las reuniones realizadas no garantizaron que las distintas posiciones de las comunidades y demás actores interesados pudieran incidir materialmente en la formación de la decisión administrativa.

Que la Sentencia T-361 de 2017 precisó, además, que la participación ambiental constituye una garantía de naturaleza sustancial dentro del procedimiento administrativo, de manera que apartarse de los procedimientos constitucionalmente exigibles para adoptar una decisión ambiental compromete simultáneamente el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso administrativo. La Corte explicó que la participación debía anteceder a la formación definitiva de la voluntad administrativa y desarrollarse mediante escenarios públicos, deliberativos y con posibilidad real de incidencia.

Que, como consecuencia del defecto constitucional advertido, la Sala Octava de Revisión dispuso expresamente *“DEJAR SIN EFECTO la Resolución número 2090 de 2014”*, al considerar que el vicio de participación afectaba la validez del acto administrativo expedido por este Ministerio.

Que, no obstante lo anterior, la Corte moduló temporalmente los efectos de su decisión y determinó que la pérdida de ejecutoria de la Resolución número 2090 de 2014 entraría a regir un (1) año después de la notificación de la sentencia. Esa determinación tuvo como finalidad evitar que la eliminación inmediata del acto produjera un vacío de protección ambiental respecto del ecosistema, dado que la propia Resolución número 2090 contenía disposiciones destinadas a su conservación. La Corte explicó que la ausencia inmediata del instrumento podría dejar desprotegido el páramo y, por ello, consideró necesario diferir los efectos de la decisión.

Que, posteriormente, en el marco del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander adoptó determinaciones adicionales respecto de los efectos temporales de la Resolución número 2090 de 2014. En particular, mediante autos del 25 de septiembre y del 9 de octubre de 2018, el Tribunal moduló la pérdida de ejecutoria del referido acto administrativo con el propósito de evitar que la ausencia de la nueva delimitación generara un vacío jurídico respecto de la protección del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Que dicha determinación fue expresamente recordada por el Tribunal Administrativo de Santander mediante auto del 11 de abril de 2019, proferido dentro del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, Radicado número 680012333000-2015-00734-00, providencia en la cual señaló:

“En efecto, en los autos del 25.09.2018 (...) y 9 de octubre de 2018 (...) el Tribunal ordenó adicionar el artículo 4º de la Sentencia T-361 de 2017, para modular la pérdida de ejecutoria de la Resolución número 2090 de 2014 hasta la expedición de la nueva delimitación del Páramo de Santurbán por parte del Ministerio de Ambiente”.

Que, en consecuencia, la pérdida de efectos de la Resolución número 2090 de 2014 no quedó asociada exclusivamente al vencimiento mecánico del término de un año inicialmente señalado en la Sentencia T-361 de 2017, sino que, en virtud de las decisiones adoptadas por el juez de cumplimiento, su permanencia transitoria quedó vinculada a la expedición de la nueva delimitación participativa del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que, correlativamente, en el ordinal quinto de la Sentencia T-361 de 2017 la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir una nueva resolución para delimitar el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, la cual debía ser producto de un “procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo”, de conformidad con las reglas establecidas en los fundamentos jurídicos 19.2 y 19.3 de la providencia.

Que, para tal efecto, la Sentencia T-361 de 2017 precisó que un procedimiento verdaderamente participativo en materia ambiental debe agotar, como mínimo, distintas fases sucesivas que permitan a la ciudadanía intervenir de manera real en la formación de la decisión administrativa. En ese sentido, la Corte Constitucional señaló expresamente que: *“un procedimiento participativo debe agotar como mínimo las fases que se enuncian a continuación: a) convocatoria; b) información; c) la consulta e iniciativa; d) la concertación; e) la decisión; f) la gestión; y g) la fiscalización”.*

Que la Corte no sustituyó al Ministerio en el ejercicio de la competencia técnica de delimitación. Por el contrario, reconoció expresamente que la definición del límite corresponde a esta Cartera Ministerial por tratarse de una decisión de carácter técnico y multidisciplinario, pero condicionó el ejercicio de dicha competencia al cumplimiento de las garantías constitucionales de participación establecidas en la providencia.

Que la Corte Constitucional estableció que la participación en el procedimiento de delimitación de páramos debe ser *“previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz”*, y dispuso que la fase de concertación se desarrolle mediante *“un proceso de diálogo deliberativo”* orientado a la configuración de un consenso razonado. Para el caso específico de Santurbán, ordenó además que los espacios de participación respetaran el principio de buena fe y precisó que *“la participación no se agota con la socialización o la información”*, al punto que *“no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una delimitación del páramo que ya adoptó”*. Finalmente, dispuso que, al momento de proferir la resolución, el Ministerio debía tener en cuenta los argumentos formulados durante la deliberación y evidenciar la valoración de las razones de la comunidad.

Que, adicionalmente, el fundamento jurídico 19.3 de la Sentencia T-361 de 2017 determinó una serie de tópicos ineludibles que debían ser objeto del proceso deliberativo y quedar reflejados en la nueva decisión administrativa. La Corte precisó que esos asuntos no constituían resultados previamente impuestos a la comunidad, sino materias mínimas respecto de las cuales debía existir deliberación efectiva antes de adoptar la nueva delimitación.

Que dichos asuntos comprenden: **(i)** la definición de la delimitación bajo un estándar de protección ambiental no inferior globalmente al establecido en la Resolución número 2090 de 2014 y teniendo especialmente en consideración el concepto técnico del Instituto Alexander von Humboldt; **(ii)** el diseño de programas de reconversión o sustitución de las actividades que resultaran incompatibles con la protección del ecosistema, con participación de las comunidades afectadas; **(iii)** la creación de un sistema de fiscalización y seguimiento de la gestión de la resolución y de las actividades prohibidas; **(iv)** la incorporación de parámetros específicos para la protección de las fuentes hídricas asociadas al complejo; **(v)** la creación de una instancia permanente de coordinación entre autoridades públicas y actores interesados en la gestión del páramo; y **(vi)** la estructuración de un modelo de financiación que permitiera la sostenibilidad económica de las medidas de conservación, reconversión y gestión ambiental.

Que, en cumplimiento de la referida providencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició las actuaciones dirigidas a expedir una nueva delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, proceso administrativo y participativo que se desarrolló durante los años siguientes y que constituye el antecedente inmediato de las actuaciones que posteriormente condujeron a la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026.

2.2 Sobre la Resolución número 863 de 2026 y la metodología para la delimitación progresiva de ecosistemas de páramo

Que, en el marco del desarrollo del proceso participativo ordenado por la Sentencia T-361 de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución número 863 del 10 de julio de 2026, mediante la cual estableció una metodología para la expedición de resoluciones de delimitación progresiva en los procesos de delimitación de ecosistemas de páramo. Dicha metodología buscó permitir que, en aquellos municipios en los que se hubiese avanzado hasta la fase de concertación de los seis temas ineludibles, los resultados alcanzados pudieran incorporarse mediante decisiones administrativas, mientras continuaban las etapas pendientes en los demás territorios del mismo complejo.

Que la figura de la delimitación progresiva no se encontraba expresamente prevista en el artículo 4º de la Ley 1930 de 2018, disposición que atribuye al Ministerio la competencia para realizar *“la delimitación de los páramos”* con fundamento en el área de referencia

elaborada por el Instituto Alexander von Humboldt y en los correspondientes estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Que, de igual manera, la Sentencia T-361 de 2017 no ordenó la expedición de actos sucesivos o parciales de delimitación. Por el contrario, al definir la medida de restablecimiento frente a la Resolución número 2090 de 2014, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio “*que emita una nueva resolución para delimitar el Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín*”, producto de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

Que, en consecuencia, la denominada delimitación progresiva es una metodología posteriormente diseñada por el propio Ministerio, mediante la Resolución número 863 de 2026, para materializar de manera gradual los avances obtenidos en los distintos municipios, que desborda las competencias legalmente establecidas y el mandato constitucional, dado que no corresponde a una modalidad de delimitación expresamente prevista por el legislador ni establecida originalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017.

2.3. Consulta pública del proyecto que originó la Resolución número 0992 de 2026

Que, en aplicación de la metodología establecida mediante la Resolución número 863 de 2026, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó para consulta ciudadana el proyecto de resolución, *por medio de la cual se delimita de manera progresiva el Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, se sustituye parcialmente la Resolución número 2090 de 2014 y se adoptan otras determinaciones*.

Que, conforme consta en la página institucional del Ministerio, el proyecto permaneció publicado para la recepción de comentarios desde el 14 hasta el 29 de julio de 2026, período durante el cual la ciudadanía podía formular observaciones a través de los canales dispuestos por la entidad.

Que, culminado formalmente el período de consulta pública el 29 de julio de 2026, el Ministerio procedió a efectuar los ajustes al proyecto y, posteriormente, el 6 de agosto de 2026 expidió la Resolución número 0992 de 2026.

Que, de la revisión actual e integral del expediente administrativo, y como se profundizará más adelante se evidenció que al momento de expedirse la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026 no se había dado respuesta previa, completa y motivada a la totalidad de las observaciones y comentarios formulados por la ciudadanía dentro del proceso participativo.

Esta circunstancia impidió que la totalidad de los aportes ciudadanos fueran efectivamente valorados e incorporados -o rechazados de manera motivada- antes de la formación definitiva de la voluntad administrativa, desconociendo los estándares constitucionales y legales, conforme al cual la participación ambiental exige una valoración seria de los aportes y explicación motivada sobre su aceptación o rechazo, y no la mera recepción formal de observaciones ni su respuesta posterior a la decisión. En consecuencia, se advierte una afectación material de los derechos a la participación ambiental efectiva, deliberativa e incidente y al debido proceso administrativo, en tanto la decisión definitiva fue adoptada sin que se hubiese culminado integralmente el ciclo de participación ciudadana exigido para este procedimiento.

Que, de esta forma, el 6 de agosto de 2026 se expidió la Resolución número 0992 de 2026, mediante la cual se delimitó de manera progresiva el Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y se sustituyó parcialmente la Resolución número 2090 de 2014. Para sustentar la procedencia de la delimitación progresiva, el acto administrativo señaló, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...) “*Que la delimitación progresiva del Complejo Páramos de Jurisdicciones-Santurbán- Berlín constituye una modalidad de ejecución gradual de una única delimitación integral, que permite la incorporación de los municipios respecto de los cuales se han concluido las actuaciones técnicas y participativas previstas en la normativa vigente y la Sentencia T-361 de 2017, sin alterar el carácter unitario de la delimitación definitiva del páramo en concordancia con la Resolución número 863 de 2026*”. (...).

(...) “*Que la delimitación garantiza el reconocimiento jurídico de aquellos municipios respecto de los cuales el procedimiento participativo ha culminado satisfactoriamente, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional*”. (...).

(...) “*Que el principio de precaución exige adoptar oportunamente las medidas necesarias para evitar la degradación de los ecosistemas estratégicos cuando exista evidencia científica suficiente sobre la necesidad de su protección, aun cuando permanezcan pendientes actuaciones participativas respecto de otros municipios, siempre que no implique disminuir el nivel de protección ambiental previamente alcanzado ni afectar los derechos de participación de las comunidades involucradas en las áreas aún no delimitadas*”. (...).

(...) “*Que la delimitación progresiva constituye una medida idónea para evitar la prolongación de escenarios de incertidumbre jurídica en sectores donde ya culminó el procedimiento participativo en cumplimiento de las reglas fijadas por la Corte Constitucional; garantiza la protección del ecosistema de páramo, continuando el proceso participativo respecto de los municipios pendientes de concertación*”. (...).

(...) “*Que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-361 de 2017, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir una nueva resolución de delimitación del Complejo Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, en el término fijado en la orden quinta de dicha providencia y el cumplimiento de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo, conforme a las reglas establecidas en los apartados 19.2 y 19.3 de la sentencia*”. (...).

(...) “*Que la participación ciudadana ordenada por la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional debe ser informada, deliberativa e incidente, conforme lo precisó la propia Corte en el fundamento 13.3.2 de la providencia*”. (...).

(...) “*Que en ese orden, el carácter incidente implica que las observaciones, propuestas y acuerdos alcanzados con los habitantes del territorio tengan capacidad real de influir en el contenido de la decisión final, sin que ello equivalga acceder de manera automática a la voluntad comunitaria, pues a la autoridad ambiental le compete ponderar técnicamente los acuerdos a la luz del mandato constitucional de protección del ambiente y de los ecosistemas estratégicos*”. (...).

(...) “*Que, una vez culminada la fase de concertación de los seis (6) temas ineludibles previstos en la Sentencia T-361 de 2017 en los (27) municipios que cumplen las condiciones para la expedición de la presente delimitación progresiva, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó un proceso de armonización e integración de los acuerdos, consensos, observaciones y propuestas construidos en los respectivos escenarios participativos, con el fin de consolidar una visión ecosistémica integral del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y garantizar la coherencia técnica, jurídica, ambiental y territorial de las determinaciones incorporadas en este acto administrativo. En desarrollo de dicho ejercicio, los acuerdos alcanzados fueron valorados de manera conjunta y sistemática, ponderando su alcance frente a los criterios científicos, técnicos, ambientales y sociales que orientan la delimitación del páramo, de conformidad con el carácter incidente de la participación ciudadana y sin perjuicio de la continuidad del proceso de concertación y de las futuras delimitaciones progresivas respecto de los municipios pendientes de culminar las etapas correspondientes*”. (...).

(...) “*Que, en virtud de lo expuesto, la presente resolución se estructura como un acto de sustitución parcial y progresiva, evitando vacíos de protección y garantizando un estándar de mayor protección del ecosistema*”. (...).

Que, no obstante, las consideraciones que sustentaron la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, con ocasión de la revisión integral de los antecedentes que conforman la actuación administrativa y en ejercicio de la potestad de autotutela de la administración, este Ministerio identificó circunstancias de orden procedimental, constitucional y legal que comprometen la regularidad de la actuación adelantada y la conformidad jurídica del referido acto administrativo. Incumpliendo con ello además las condiciones que se pretendieron solventar mediante la expedición de la Resolución número 863 de 2026.

Que, en consecuencia, resulta necesario examinar de manera integral las circunstancias advertidas, a efectos de determinar su incidencia sobre la validez y permanencia de la Resolución número 0992 de 2026 en el Sistema Jurídico Ambiental, y establecer si estas configuran alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. Para tal efecto, a continuación, se expondrán los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la decisión que mediante el presente acto se adopta.

3. CIRCUNSTANCIAS JURÍDICAS QUE COMPROMETEN LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 0992 DE 2026 Y CONFIGURAN LAS CAUSALES DE REVOCATORIA DIRECTA.

3.1. Vulneración del derecho a la participación ambiental en el procedimiento que culminó con la expedición de la Resolución número 0992 de 2026

Que los artículos 2º y 79 de la Constitución Política reconocen la participación ciudadana como elemento estructural de las decisiones públicas que puedan afectar el ambiente y los recursos naturales, garantía que adquiere especial intensidad cuando la actuación administrativa incide directamente en las condiciones ambientales, económicas, sociales y territoriales de las comunidades.

Que, en desarrollo de tales mandatos, el numeral 6 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 establece el principio de participación como rector de las actuaciones administrativas, conforme al cual las autoridades deben promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. A su vez, el numeral 8 del artículo 8º *ibidem* obliga a poner a disposición del público los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamentan, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias y propuestas alternativas.

Que, tratándose específicamente del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, la Sentencia T-361 de 2017 estableció un estándar de participación reforzado, precisamente como consecuencia de las deficiencias que la Corte Constitucional identificó en el procedimiento que culminó con la Resolución número 2090 de 2014. La Corte determinó que la participación ambiental debe ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable, efectiva y eficaz, y advirtió que no resulta suficiente informar a la comunidad acerca de una decisión ya estructurada.

Que, por tal razón, la Corte ordenó que el nuevo procedimiento comenzará con una convocatoria amplia, pública y abierta, acompañada del suministro de información

suficiente y de escenarios reales de consulta, iniciativa, deliberación y concertación, de manera que la intervención de las comunidades antecediera a la formación definitiva de la voluntad administrativa y tuviera capacidad efectiva de incidir en ella.

Que la Sentencia T-361 de 2017 fue particularmente clara en precisar que los asuntos que posteriormente serían conocidos como los seis temas ineludibles debían constituir materias de deliberación con las comunidades, y no determinaciones previamente definidas por la administración. En palabras de la propia Corte, se trataba de *“tópicos ineludibles que deben ser tratados por la comunidad”*, y no de decisiones sustantivas que eliminaran la posibilidad de deliberación de los actores sociales e institucionales.

Que, igualmente, la Corte en la T-361 de 2017 dispuso que:

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

Que este estándar ha sido posteriormente reiterado y fortalecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de 2024, mediante la cual se efectuó el control constitucional del Acuerdo de Escazú y de su ley aprobatoria, la Corte Constitucional explicó que la participación ambiental debe desarrollarse desde las etapas iniciales del proceso decisorio, con información clara, oportuna y comprensible, y que las observaciones del público deben ser efectivamente consideradas antes de adoptar la decisión. La Corte enfatizó que los procesos participativos ambientales no son equiparables a la simple socialización ni se satisfacen con la mera recepción de inquietudes ciudadanas.

3.1.1. La introducción de la delimitación progresiva modificó las condiciones bajo las cuales había sido adelantado el proceso participativo

Que el proceso participativo desarrollado durante los años posteriores a la Sentencia T-361 de 2017 se adelantó con el objeto de dar cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional de expedir una nueva resolución de delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín, mediante la discusión territorial de los seis temas ineludibles y la construcción de consensos y disensos con los municipios y comunidades vinculados al proceso.

Que fue únicamente mediante la Resolución número 863 del 10 de julio de 2026 que el Ministerio introdujo formalmente una metodología denominada delimitación progresiva, la cual como antes se señaló no está contemplada en la Ley 1930 de 2018 ni corresponde a lo establecido en la Sentencia T-361 de 2017.

Que la Resolución número 863 en cita, señaló que los resultados obtenidos en algunos municipios podrían convertirse en decisiones administrativas definitivas antes de que culminara integralmente el proceso participativo respecto de la totalidad del complejo. La Resolución número 863 estableció, además, que dichos actos tendrían efectos jurídicos desde su expedición, serían definitivos respecto de las áreas delimitadas y acumulativos dentro del proceso general, para posteriormente ser incorporados en la delimitación integral.

Que dicha circunstancia modificó de manera relevante el efecto jurídico que hasta ese momento se había atribuido a los resultados de las concertaciones territoriales. Los acuerdos, consensos y disensos construidos durante años dentro de un procedimiento dirigido a la expedición de una nueva delimitación integral pasaron a constituir el fundamento de actos administrativos definitivos, parciales, sucesivos y acumulativos, capaces de producir inmediatamente efectos jurídicos sobre determinados municipios mientras el proceso continuaba en los restantes.

Que, en consecuencia, no se trataba únicamente de modificar el momento en que la administración firmaría una resolución. La metodología progresiva introducía una nueva forma de materializar jurídicamente la delimitación, pues permitía separar temporalmente los efectos de una decisión que hasta entonces había sido discutida dentro de un proceso referido al complejo como unidad y posibilitaba, además, activar progresivamente instrumentos de gestión, fiscalización, coordinación, financiación, reconversión y protección hídrica en los territorios incorporados.

Que esa transformación resultaba particularmente relevante frente a los seis temas ineludibles establecidos por la Sentencia T-361 de 2017. La Corte había ordenado que materias como la reconversión y sustitución de actividades, el sistema de fiscalización, la protección de las fuentes hídricas, la instancia de coordinación y el modelo de financiación fueran objeto de deliberación comunitaria dentro de una *concepción integral* de gestión del páramo, incluso exigiendo que el diseño de algunas de esas medidas fuera sensible a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

Que la naturaleza progresiva de la decisión constituía, por tanto, un elemento sustancial que debía ser plenamente comprendido por las comunidades antes de la expedición del acto, pues la resolución no produciría una delimitación integral del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín ni agotaría el procedimiento ordenado por la Sentencia T-361 de 2017. En efecto, el propio proyecto sometido a consulta reconocía que el proceso comprendía un universo de cuarenta (40) municipios y que únicamente veintiocho (28) de ellos habían culminado la fase de concertación, esto es, aproximadamente el setenta por ciento (70%) de los municipios vinculados al proceso, mientras los restantes continuarían sujetos a las etapas participativas pendientes. De esta manera, resultaba esencial que las comunidades conocieran que la decisión que se proponía adoptar no correspondía a la delimitación definitiva e integral de todo el complejo, sino a una primera decisión parcial,

con efectos jurídicos definitivos sobre determinados territorios y con la expectativa de posteriores actos administrativos respecto de los demás municipios. Tal circunstancia modificaba de manera sustancial la comprensión del alcance, efectos y consecuencias de la decisión respecto del proceso participativo que había venido desarrollándose desde 2018. Y que no promovió un trato similar para todos los pobladores del área y sus entidades territoriales.

Que, por ello, trasladar los resultados de aquellas concertaciones a un esquema progresivo, en el cual algunos municipios quedarían sometidos inmediatamente a un acto definitivo y otros continuarían sujetos al proceso precedente, no resultaba jurídicamente indiferente para quienes habían participado en la construcción de los acuerdos. La comunidad tenía derecho a conocer y deliberar sobre las consecuencias de esa nueva modalidad, es decir, tenían derecho a conocer el carácter definitivo de los actos progresivos, y su impacto, así como su acumulación dentro de la delimitación integral, la forma en que se articularían los seis ineludibles entre municipios delimitados y no delimitados y las consecuencias territoriales, productivas, sociales y de gobernanza derivadas de una entrada en vigencia escalonada.

Que, sin desconocer que el proyecto específico de Resolución número 0992 fue efectivamente publicado en la página web del Ministerio para recibir comentarios entre el 14 y el 29 de julio de 2026, la revisión integral de la actuación permite diferenciar entre aquella consulta pública realizada mediante la página web y la participación territorial reforzada ordenada por la Sentencia T-361 de 2017, siendo esta última la que debía cumplirse.

Que, en efecto, no se evidencia en el expediente administrativo una etapa territorial específica, previa y suficiente, dirigida a informar, explicar y deliberar con las comunidades de los municipios involucrados la transformación del proceso hacia una delimitación progresiva y las consecuencias que esa modalidad produciría sobre los acuerdos previamente construidos y sobre los seis temas ineludibles. Los espacios territoriales adelantados durante los años anteriores tuvieron como marco de referencia el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y la construcción de la nueva delimitación del complejo; no obra acreditación en el expediente administrativo de la resolución en examen, que los consensos alcanzados hubiesen sido posteriormente sometidos a deliberación frente al nuevo efecto jurídico que les atribuyó la Resolución número 863 de 2026.

Que esta circunstancia adquiere mayor relevancia si se observa la estrecha secuencia temporal en que fue introducida la nueva metodología. La Resolución número 863 fue expedida el 10 de julio de 2026, el proyecto específico de delimitación progresiva de Santurbán fue puesto a comentarios desde el 14 de julio, el Ministerio anunció públicamente el 15 de julio que se trataba de la primera aplicación de la nueva metodología y la Resolución número 863 únicamente fue publicada en el *Diario Oficial* y entró en vigencia el 23 de julio de 2026, cuando ya se encontraba corriendo de manera paralela el término de consulta del proyecto de la Resolución número 0992.

Que lo anterior significa que, durante una parte significativa del período dispuesto para participar sobre el proyecto concreto, el instrumento normativo que definía jurídicamente que debía entenderse por delimitación progresiva, cuáles serían sus efectos y bajo qué condiciones podían expedirse actos definitivos de esa naturaleza aún no se encontraba vigente.

Que esta circunstancia no se invoca aisladamente como un vicio automático, sino que denota la falta de un elemento que debió reforzar el deber de la administración de asegurar que las comunidades recibieran información suficiente, clara y territorialmente accesible acerca de la nueva modalidad de decisión y contaran con una oportunidad real para deliberar respecto de ella antes de que los acuerdos construidos bajo un esquema distinto fueran empleados como fundamento de actos definitivos.

Que, de conformidad con el estándar establecido por la Sentencia T-361 de 2017, la publicidad o difusión de una decisión ambiental no sustituye los escenarios efectivos de interacción y deliberación con las comunidades directamente afectadas. En efecto, al analizar específicamente el procedimiento adelantado para la delimitación de Santurbán, la Corte Constitucional advirtió que, aun cuando el asunto había sido ampliamente conocido por la ciudadanía a través de los medios de comunicación, dicho conocimiento *“en ningún momento tiene la capacidad de reemplazar la interacción directa de la administración con las comunidades afectadas”*. Asimismo, la Sentencia C-359 de 2024 reiteró que la participación debe garantizarse desde las etapas iniciales del proceso decisorio, con información oportuna, clara y comprensible, de forma que las observaciones del público puedan ser debidamente consideradas antes de adoptar la decisión, y precisó que estos procesos no son equiparables a la mera socialización o información de decisiones ambientales.

Que para el caso en concreto, está claro que la secuencia temporal en que se expidieron las Resoluciones números 863 y 992 de 2026 impidió el cumplimiento de la participación exigida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, dado que como antes se señaló la Resolución número 863 que introdujo la metodología progresiva fue expedida el 10 de julio de 2026 con la mera publicación previa en la página web del Ministerio, y el proyecto de delimitación progresiva que se consolidó en la Resolución 992 fue puesto a comentarios en la página web del Ministerio desde el 14 de julio, con un anuncio público del Ministerio del 15 de julio; en el cual señaló que se trataba de la primera aplicación de la Resolución número 863, la cual solo fue publicada en el *Diario Oficial* y entró en vigencia

hasta el 23 de julio de 2026, cuando estaba corriendo el término de consulta del proyecto de Resolución número 992.

Que, a la luz de los estándares previstos en la Sentencia 361-2017, en el presente caso la sola publicación electrónica del proyecto de delimitación progresiva no resultaba suficiente para suplir la necesidad de informar y deliberar con las comunidades acerca de las consecuencias derivadas de la nueva modalidad de delimitación, particularmente teniendo en cuenta que esta modificaba la forma en que los acuerdos y resultados obtenidos durante el proceso participativo producirían efectos jurídicos.

3.1.2. Omisión en la incorporación, valoración y respuesta de la totalidad de las observaciones ciudadanas recibidas durante el procedimiento

Que, con ocasión de la revisión integral actualmente adelantada sobre los antecedentes administrativos que condujeron a la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, este Ministerio efectuó un cotejo entre las comunicaciones, observaciones y comentarios recibidos a través de los distintos canales institucionales habilitados durante el procedimiento y aquellos efectivamente incorporados en la matriz o informe de observaciones y respuestas que hizo parte del trámite de consulta pública.

Que, como resultado de dicha revisión, se evidenció que la matriz elaborada para el cierre de la consulta no incorporó la totalidad de los comentarios y observaciones recibidos por el Ministerio, así como que determinadas intervenciones ciudadanas no fueron individualizadas, valoradas ni respondidas antes de la expedición de la Resolución número 0992 de 2026.

Que lo anterior no es únicamente una deficiencia documental o una irregularidad relacionada con la organización interna del expediente, toda vez que el ordenamiento jurídico establece expresamente la obligación de identificar, registrar, analizar y responder la totalidad de las observaciones formuladas durante la consulta pública antes de dar por finalizada dicha etapa y proceder a la adopción de la regulación correspondiente.

Que, en efecto, el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- establece como deber de las autoridades publicar los proyectos específicos de regulación y la información que los fundamenta, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias y propuestas alternativas, y dispone expresamente que respecto de las observaciones recibidas *“se dejará registro público”*.

Que el Consejo de Estado ha explicado que dicha obligación constituye un instrumento dirigido a mejorar la calidad de las normas, incrementar la transparencia y promover la participación ciudadana en las decisiones que afectan a las personas, y que el deber contenido en el numeral 8 del artículo 8° del CPACA resulta aplicable a los actos administrativos de contenido general y abstracto expedidos por las autoridades administrativas. (Concepto 2291 del 14 de septiembre de 2016, Radicado número 11001-03-06-000-2016-00066-00).

Que, adicionalmente, el régimen específico de consulta pública contenido en el Decreto número 1081 de 2015, modificado por el Decreto número 385 de 2026, desarrolló de manera expresa la obligación de las autoridades respecto de las observaciones ciudadanas. En particular, el artículo 2.1.2.5.1.6 dispone que, una vez vencido el término de consulta pública, la entidad deberá elaborar un informe de observaciones y análisis de resultados que contenga *“todas las observaciones que presentaron los ciudadanos y/o grupos de interés, las respuestas a las mismas”*, así como la indicación de si fueron o no acogidas por la autoridad.

Que la misma disposición establece una consecuencia procedimental fundamental *“Una vez se publica el informe de observaciones y análisis de resultados, se entenderá finalizada la etapa de consulta pública”*. De esta manera, la existencia de un informe completo de observaciones y respuestas no constituye una actuación posterior o accesorio a la consulta, sino el presupuesto normativo para considerar jurídicamente culminada dicha etapa.

Que, la elaboración y publicación de una matriz que no contenga la totalidad de las observaciones efectivamente recibidas y tramitadas, o la adopción del acto administrativo mientras subsistan comentarios pendientes de identificación, valoración o respuesta, impide considerar cumplida en debida forma la obligación prevista en el artículo 8°, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 2.1.2.5.1.6 del Decreto número 1081 de 2015.

Que la revisión documental adelantada actualmente por este Ministerio permitió advertir manifestaciones concretas de dicha deficiencia. Dentro de los antecedentes del procedimiento consta, por ejemplo, la recepción de veintinueve (29) solicitudes físicas durante una de las jornadas adelantadas en julio de 2026, frente a las cuales posteriormente todavía se verificaba la individualización y el trámite impartido; asimismo, se constató que determinados escritos recibidos durante las jornadas no habían quedado registrados individualmente, y que respecto de otros se encontraba aún en verificación la existencia de una respuesta independiente.

Que tales circunstancias resultan incompatibles con la afirmación de que, antes de la expedición del acto definitivo, se hubiera consolidado una matriz exhaustiva y completa que permitiera acreditar la identificación, valoración y respuesta de la totalidad de las intervenciones ciudadanas que debían ser consideradas dentro del procedimiento.

Que esta conclusión administrativa encuentra, además, corroboración en la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2026 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, en la cual se constató que la Resolución número 0992 había sido

expedida el 6 de agosto de 2026, mientras que observaciones formuladas por la accionante durante la jornada del 18 de julio fueron respondidas por el Ministerio solamente el 18 de agosto de 2026, esto es, después de adoptada la decisión administrativa.

Que el referido Despacho Judicial consideró que esa circunstancia demostraba que el acto había sido adoptado sin que mediara un pronunciamiento previo, motivado e individualizado sobre las observaciones correspondientes y recordó que, conforme con la Sentencia T-361 de 2017, la participación ambiental exige *“valoración seria de los aportes y explicación motivada sobre su aceptación o rechazo”*, y no la comunicación posterior de una decisión ya adoptada.

Que, sin perjuicio de dicho pronunciamiento judicial, el fundamento de la presente revisión no se limita al caso individual analizado en aquella acción de tutela. La revisión integral realizada por esta Administración permitió advertir un problema de mayor alcance, no existe correspondencia completa entre el universo de comentarios y observaciones recibidos durante la actuación y aquellos registrados, analizados y respondidos en la matriz utilizada para dar por culminada la consulta pública.

Que dicha omisión resulta materialmente relevante, pues una observación que no es incorporada al informe o matriz no puede ser objeto de una trazabilidad verificable respecto de su análisis, aceptación o rechazo; y una observación contestada después de adoptada la decisión ya no puede ejercer la incidencia que constitucional y legalmente debía tener sobre la formación de la voluntad administrativa.

Que el derecho de participación no se satisface mediante la sola habilitación formal de un buzón, formulario, correo electrónico o espacio para presentar comentarios. La finalidad de dichos mecanismos consiste precisamente en permitir que los aportes de la ciudadanía sean conocidos y considerados por la autoridad antes de adoptar la regulación. De lo contrario, la consulta se convertiría en un mecanismo meramente receptivo, sin capacidad real de incidir en la decisión.

Que esta conclusión adquiere especial intensidad en el proceso de delimitación de Santurbán, toda vez que la Sentencia T-361 de 2017 impuso al Ministerio un estándar reforzado de participación y exigió que la decisión final demostrara la valoración efectiva de las posiciones formuladas por los participantes. La irregularidad advertida no afecta, entonces, solamente las reglas generales de consulta pública de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sino también el procedimiento constitucional específico establecido para la nueva delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Que, en consecuencia, al haberse evidenciado que no todas las observaciones y comentarios recibidos fueron incorporados en la matriz correspondiente, que no todos fueron objeto de valoración y respuesta antes de la expedición de la Resolución número 0992 de 2026 y que algunas respuestas fueron emitidas únicamente con posterioridad a la adopción del acto, esta administración concluye que la etapa de consulta pública no podía considerarse material y jurídicamente culminada al momento en que fue adoptada la decisión.

Que dicha circunstancia comporta el desconocimiento del numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, de los artículos 2.1.2.5.1.3 y 2.1.2.5.1.6 del Decreto número 1081 de 2015, el Decreto número 385 de 2026, y del estándar reforzado de participación establecido por la Sentencia T-361 de 2017, y constituye una irregularidad sustancial en el procedimiento de formación de la Resolución número 0992 de 2026.

Que, por tanto, la falta de incorporación, valoración y respuesta de la totalidad de las observaciones ciudadanas antes de adoptar el acto administrativo vulneró los principios de publicidad, transparencia, participación y debido proceso administrativo, e impidió que la voluntad de la Administración se formara una vez agotada válidamente la etapa de consulta pública, circunstancia que concurre como fundamento de la causal de revocatoria directa prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

3.1.3. Modificaciones sustanciales entre el proyecto sometido a consulta y la resolución 0992 de 2026

Que el proyecto sometido a consulta pública entre el 14 y el 29 de julio de 2026 contemplaba una delimitación progresiva de 29.199,44 hectáreas correspondientes a diecinueve (19) municipios con área de páramo, dentro de los cuales se encontraba expresamente incluido el municipio de Labateca, con un área de 2.288,92 hectáreas. Asimismo, el proyecto reconocía veintiocho (28) municipios con fase de concertación culminada, de los cuales diecinueve (19) correspondían a municipios con área de páramo y nueve (9) a municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos.

Que, durante el término de publicidad, se formuló una observación ciudadana relacionada con el soporte empleado para considerar culminada la fase de concertación en el municipio de Labateca. Como resultado del análisis efectuado, el propio Ministerio determinó que dicho municipio no había culminado los seis temas ineludibles y que, por tanto, debía retirarse de la delimitación progresiva.

Que la Resolución número 0992 finalmente expedida el 6 de agosto de 2026 delimitó dieciocho (18) municipios con área de páramo, para un total de 26.910,31 hectáreas, excluyendo a Labateca del ámbito espacial de la decisión.

Que esta modificación produjo efectos que trascendieron la simple corrección de una tabla. La exclusión de un municipio completo alteró los sujetos territoriales comprendidos en la decisión, la extensión geográfica regulada, el polígono objeto de delimitación, el universo de municipios respecto de los cuales comenzarían a producirse efectos jurídicos

definitivos y el alcance territorial de la sustitución parcial de la Resolución número 2090 de 2014.

Que, sin embargo, la revisión comparada entre el proyecto sometido a consulta y el texto finalmente expedido permite establecer que las modificaciones introducidas después de la consulta pública no se limitaron a la exclusión de Labateca ni a la consecuente reducción del polígono, sino que alcanzaron aspectos sustanciales de la arquitectura institucional prevista para implementar varios de los temas ineludibles establecidos por la Sentencia T-361 de 2017.

Que, en efecto, respecto del Sistema de Fiscalización -ineludible 3- de la Sentencia Constitucional en mención, el proyecto de resolución sometido a consulta lo definía en su artículo 13 como un “sistema de gestión para la implementación” de la resolución y desarrollaba su regulación a través de los artículos 13 a 18, comprendiendo su naturaleza, ejes, funcionamiento, participación ciudadana, vigilancia comunitaria y fortalecimiento de capacidades.

Que la Resolución número 0992 de 2016 finalmente expedida modificó dicha configuración. El artículo 8° redefinió el Sistema de Fiscalización como un mecanismo de articulación interinstitucional entre autoridades ambientales, entidades territoriales, entidades públicas y comunidades y, adicionalmente, incorporó expresamente un criterio de consolidación progresiva, según el cual su estructura, mecanismos e instrumentos podrían ser complementados o ajustados conforme avanzaran las etapas pendientes del proceso participativo y fueran adoptándose nuevas decisiones de delimitación. Asimismo, los contenidos que en el proyecto estaban distribuidos entre seis artículos fueron reorganizados y concentrados en los artículos 8° a 12 del acto definitivo. (Resolución número 0992 de 2026, pp. 36 a 38).

Que dicha modificación no puede apreciarse únicamente desde el punto de vista de la reorganización de la numeración o agrupación de dicha normativa. El texto definitivo introdujo una regla que permitía modificar y complementar progresivamente la estructura misma del sistema de fiscalización en función de futuras delimitaciones, vinculando su configuración institucional al desarrollo sucesivo del modelo progresivo.

Que una modificación todavía más significativa se produjo respecto de la Instancia de Coordinación -ineludible 5- de la Sentencia T 361 de 2017. El proyecto publicado afirmaba expresamente que, aunque a esa fecha se había concertado la propuesta correspondiente con veintiocho (28) municipios, permanecían pendientes doce (12), razón por la cual consideraba “*inoportuna la creación de la instancia de coordinación*” hasta finalizar la fase de concertación en todos los municipios, al estimar que los aportes de los actores pendientes eran determinantes para definir sus miembros, funcionamiento y demás aspectos.

Que esa conclusión quedó reflejada directamente en el artículo 21 del proyecto, conforme al cual la creación de la instancia de coordinación se realizaría mediante acto administrativo posterior del Ministerio “*una vez finalice la etapa de concertación (...) en la totalidad de municipios del Complejo Páramos Jurisdicciones-Santurbán-Berlín*”, precisamente con el objeto de garantizar la participación de la totalidad de los actores interesados.

Que la Resolución número 0992 definitiva sustituyó dicho criterio por uno sustancialmente diferente. Su artículo 15 dispuso que “*se conformará una instancia de coordinación de acuerdo con el avance progresivo de la delimitación participativa del Páramo de Santurbán*”, permitió que las instancias de gestión se conformaran progresivamente con los municipios cuya fase de concertación hubiera culminado y estableció la incorporación sucesiva de los nuevos municipios a medida que acreditaran las condiciones correspondientes.

Que, por tanto, entre el texto consultado y el acto expedido cambió la decisión acerca del momento mismo en que debía constituirse uno de los seis temas ineludibles ordenados por la Corte Constitucional, pues mientras el proyecto consideraba necesario esperar a la terminación de la concertación en la totalidad de los municipios para conformar la instancia de coordinación, el acto definitivo autorizó su constitución y funcionamiento a medida que avanzara la delimitación progresiva.

Que dicha modificación tuvo, además, consecuencias sobre el modelo de financiación -ineludible 6- de la sentencia constitucional en mención. En el proyecto sometido a consulta, el modelo financiero se encontraba estructuralmente vinculado a la instancia de coordinación y el artículo 26 disponía que el Ministerio promovería la creación de un mecanismo financiero que hiciera parte de la estructura de dicha instancia y siguiera sus lineamientos y directrices de política.

Que el texto definitivo mantuvo los cuatro componentes generales de demanda, oferta, incentivos y mecanismo financiero, pero modificó su articulación operativa al disponer la estructuración y puesta en marcha del mecanismo financiero y someter su funcionamiento y operación a la instancia de coordinación que, conforme al nuevo artículo 15, podía conformarse progresivamente. De esta manera, el cambio introducido respecto de la instancia de coordinación repercutió directamente sobre la oportunidad y forma de implementación del esquema financiero, pues este dejó de quedar ligado a una instancia cuya creación se había diferido hasta culminar la concertación en todos los municipios y pasó a articularse con una instancia susceptible de operación progresiva. (Resolución número 0992 de 2026, pp. 44 a 47).

Que la magnitud de los ajustes también se refleja en la propia estructura del texto normativo. El proyecto sometido a consulta estaba compuesto por cuarenta y dos (42) artículos, mientras que la Resolución número 0992 definitiva quedó integrada por treinta y seis (36) artículos. El solo cambio numérico no constituye, por supuesto, una modificación sustancial; sin embargo, evidencia un proceso de reorganización, fusión y reformulación de disposiciones que, en varios casos, estuvo acompañado de cambios materiales como los anteriormente descritos.

Que, apreciadas conjuntamente, las diferencias entre el proyecto consultado y el acto definitivo comprendieron, al menos, el ámbito territorial y cartográfico de la delimitación; el universo de municipios sometidos inmediatamente a sus efectos; el alcance de la sustitución parcial de la Resolución número 2090 de 2014; la configuración y carácter progresivo del Sistema de Fiscalización; el momento y forma de creación de la Instancia de Coordinación; y la articulación operativa del modelo de financiación con dicha instancia.

Que estas modificaciones no correspondían, en criterio de esta administración, a simples correcciones ortográficas, ajustes de estilo, reenumeración de artículos, o precisiones carentes de incidencia sobre el sentido y alcance de la propuesta. Por el contrario, afectaban quiénes quedaban sometidos al acto, sobre qué territorio se proyectaban sus efectos, qué instrumentos de gobernanza comenzarían a operar, en qué momento lo harían y bajo qué estructura institucional se implementarían varios de los temas ineludibles ordenados por la Sentencia T-361 de 2017.

Que el artículo 2.1.2.5.1.7 del Decreto número 1081 de 2015, en la redacción introducida por el Decreto 385 de 2026, diferencia expresamente entre los ajustes que no modifican el sentido y alcance de la propuesta -caso en el cual puede continuarse hacia la firma- y las modificaciones sustanciales que impliquen variación del sentido y alcance del proyecto previamente publicado, evento en el cual la entidad debe volver a surtir el proceso de publicación por un término no inferior a siete (7) días calendario. Función Pública.

Que, en el presente caso, la acumulación de los cambios descritos produjo una versión normativa materialmente diferente en aspectos centrales de la decisión que culminó con la expedición de la Resolución número 992 de 2026, pues se modificó el polígono y el número de municipios delimitados; se alteró la forma en que operaría el sistema de fiscalización; se sustituyó la decisión de aplazar la instancia de coordinación hasta culminar la concertación total por su conformación progresiva; y se ajustó, como consecuencia, la estructura operativa del modelo financiero asociado a dicha instancia.

Que la versión resultante de estas modificaciones no fue sometida nuevamente a publicación antes de la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, pese a que el texto finalmente adoptado variaba elementos materiales del proyecto previamente publicado.

Que, por tanto, la afectación a la participación no deriva de que la administración hubiera acogido observaciones ciudadanas o introducido ajustes al proyecto -lo cual constituye precisamente una finalidad legítima de la consulta pública-, sino de que, una vez introducidas modificaciones que alteraron sustancialmente el sentido y alcance de la propuesta, la nueva configuración no fue sometida nuevamente a conocimiento y consideración de la ciudadanía en los términos exigidos por el artículo 2.1.2.5.1.7 del Decreto número 1081 de 2015.

Que permitir que un proyecto sea consultado bajo una determinada configuración territorial, institucional y operativa y que, posteriormente, se expida un acto que modifica simultáneamente esos elementos sin una nueva publicación, implica que la ciudadanía termina participando respecto de una versión que no coincide materialmente con la decisión definitiva, circunstancia que desconoce las garantías de publicidad, transparencia y participación que deben anteceder a la expedición de los actos administrativos de carácter general.

3.1.4. Incidencia de las irregularidades advertidas frente al estándar especial de la sentencia T-361 de 2017

Que las circunstancias expuestas no pueden ser examinadas aisladamente ni bajo el estándar ordinario de publicidad aplicable a cualquier acto administrativo general. La Resolución número 0992 pretendía materializar una orden constitucional dictada precisamente porque el procedimiento que culminó con la anterior delimitación de Santurbán había desconocido el derecho fundamental a la participación ambiental.

Que la Sentencia T-361 de 2017 exigió una ruta participativa completa, integrada por convocatoria, información, consulta e iniciativa, concertación, decisión, gestión y fiscalización, y dispuso que la participación fuera previa y con capacidad real de incidencia sobre la determinación administrativa.

Que ese mandato resulta particularmente relevante frente a la Resolución número 0992, porque el proceso territorial desarrollado durante años condujo finalmente a una decisión de naturaleza distinta a aquella bajo la cual se había venido adelantando la participación: una delimitación parcial, definitiva, acumulativa y progresiva, figura diseñada en julio de 2026 y aplicada inmediatamente al Complejo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín.

Que no resulta compatible con el carácter previo e incidente de la participación que la modificación de la arquitectura jurídica de la decisión se produzca en la fase final del procedimiento y que los acuerdos obtenidos bajo el esquema anterior sean utilizados automáticamente para soportar el nuevo modelo, sin permitir que quienes construyeron

dichos acuerdos conozcan y deliberen suficientemente sobre el nuevo alcance que la Administración pretende atribuirles.

Que la participación constitucionalmente protegida no se agota en demostrar que existieron reuniones, actas, publicaciones o espacios de concertación. Es necesario verificar que tales escenarios hubieran permitido intervenir sobre la decisión efectivamente adoptada. La Corte Constitucional ha reiterado que los espacios participativos deben ofrecer posibilidades reales de incidencia y que una decisión ambiental no puede construirse de espaldas a las personas que resultarán afectadas por ella.

Que, en el presente caso, la revisión integral permite advertir conjuntamente: (i) que la modalidad progresiva y sus efectos definitivos y acumulativos fueron introducidos al final de un proceso participativo adelantado durante años bajo un esquema distinto; (ii) que no se encuentra acreditada una fase territorial específica y suficiente para informar y deliberar sobre esa transformación y su incidencia en los seis temas ineludibles; (iii) que al momento de la expedición de la Resolución número 0992 no había culminado materialmente la valoración previa de la totalidad de las intervenciones ciudadanas relevantes; y (iv) que el proyecto finalmente adoptado presentó varias modificaciones sustanciales en su ámbito territorial respecto como material de aquel sometido a consulta, sin que se evidencie una nueva publicación en los términos exigidos por el Decreto número 385 de 2026.

Que tales circunstancias desvirtúan la premisa consignada en la propia Resolución número 0992 de 2026 según la cual la delimitación progresiva garantizaba que los procedimientos participativos correspondientes hubieran culminado satisfactoriamente y que los acuerdos, consensos, observaciones y propuestas hubieran sido debidamente armonizados y valorados antes de la adopción de la decisión.

Que, por el contrario, la revisión actualmente realizada por este Ministerio evidencia que la fase decisoria no estuvo precedida por la totalidad de las garantías de información, deliberación, incidencia, valoración previa de observaciones y publicidad de las modificaciones sustanciales que resultaban exigibles conforme a la Constitución Política, la Sentencia T-361 de 2017, la Ley 1437 de 2011, el Acuerdo de Escazú y el Decreto número 1081 de 2015 modificado por el Decreto número 385 de 2026.

Que la Corte Constitucional advirtió en la Sentencia T-361 de 2017 que el desconocimiento del derecho de participación ambiental repercute igualmente sobre el debido proceso administrativo, pues apartarse de los procedimientos constitucionalmente requeridos para adoptar una decisión ambiental comporta una infracción del principio de legalidad.

Que, en consecuencia, las irregularidades advertidas en materia de participación no son simples deficiencias formales susceptibles de ser consideradas irrelevantes una vez expedido el acto, sino que inciden directamente en el procedimiento constitucionalmente cualificado exigido para la delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín y, por tanto, comprometen la conformidad de la Resolución número 0992 de 2026 con los artículos 2º, 29, 79 y 209 de la Constitución Política y con las normas legales y reglamentarias que desarrollan el derecho a la participación ambiental.

Que, por tanto, las circunstancias descritas constituyen un fundamento para establecer la manifiesta oposición de la Resolución número 0992 de 2026 con la Constitución Política y la ley, en los términos del numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, y justifican que esta Administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, retire del ordenamiento un acto cuya formación no observó integralmente las garantías de participación que resultaban especialmente exigibles en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

3.2 Del trámite de impedimentos y recusaciones y su incidencia en la legalidad de la Resolución número 0992 de 2026

Que el artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, garantía que comprende, entre otros elementos, el respeto de las reglas de competencia, procedimiento e imparcialidad que condicionan la formación válida de la voluntad de la Administración.

Que, en concordancia con lo anterior, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios cuya observancia resulta exigible durante todas las etapas que anteceden la expedición de un acto administrativo.

Que los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 desarrollan dichas garantías mediante el régimen de impedimentos y recusaciones aplicable a los servidores públicos que deban adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o adoptar decisiones definitivas.

Respecto a ello, la Corte Constitucional en Sentencia C-532 de 2015 dispuso que:

“8. Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (artículo 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (artículo 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 CP).

(...)

“En su jurisprudencia la Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de referirse a la importancia de los impedimentos y las recusaciones como instrumentos para revestir de imparcialidad la administración de justicia, cuyas consideraciones son plenamente aplicables a la función administrativa y, en concreto, al ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado.

Que, específicamente, el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece el procedimiento que debe seguirse cuando se formula una recusación y dispone expresamente que “la actuación administrativa se suspenderá desde [...] la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”. La suspensión, por consiguiente, constituye un efecto directamente previsto por el legislador y no depende de que la autoridad recusada o su superior expidan previamente un acto administrativo declarando su ocurrencia.

Que la finalidad de dicha regla consiste precisamente en garantizar que la cuestión relativa a la imparcialidad del servidor público sea definida antes de que este continúe interviniendo en la actuación respecto de la cual ha sido recusado.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta –dispuso en Auto del 12 de marzo de 2020 sobre el asunto que:

“En el caso particular, los miembros recusados debían abstenerse de participar en las decisiones de las recusaciones y solo podían proceder a ejercitar sus competencias cuando la decisión de su recusación fuera resuelta, no resultando legalmente admisible que el recusado participara de la decisión de recusación de su compañero, estando recusado y sin que previamente se le hubiese resuelto tal solicitud, por cuanto el inciso 4º del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 señala que “la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”. Ello implica que ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación”.

Que, con ocasión de la revisión integral de los antecedentes administrativos que precedieron la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, este Ministerio evidenció anomalías en la recepción, trámite, remisión y decisión de los escritos de impedimento y recusación formulados durante el procedimiento de delimitación progresiva del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, particularmente en lo relacionado con la ausencia de un pronunciamiento oportuno e integral frente al conjunto de solicitudes presentadas y con la falta de una trazabilidad clara que permitiera establecer el momento en que cada actuación podía continuar válidamente.

Que, en efecto, en el expediente se encuentran escritos presentados durante los días 21, 22 y 31 de julio, así como el 5 y 6 de agosto de 2026, relacionados con funcionarios que intervenían en el procedimiento de delimitación progresiva, a saber:

FECHA DE RADICACIÓN ANTE EL MINAMBIENTE	NUMERO DE RAD. ARCA	CARGOS FUNCIONARIOS RECUSADOS
21/07/2026	2026E1038309	1. Exministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E). 2. Ex Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental. 3. Exdirectora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
31/07/2026	2026E1041333	1. Exministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E). 2. Ex Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental. 3. Ex Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
22/07/2026	2026E1041356	1. Ex Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E). 2. Ex Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental. 3. Ex Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
5/08/2026	2026E1041442	1. Ex Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. 2. Ex Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
6/08/2026	2026E1042566	1. Ex Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Que de la revisión posterior al 7 de agosto de 2026, efectuada por el propio Ministerio permitió establecer que varios de estos escritos no fueron tramitados oportunamente conforme el procedimiento establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Que, si bien dentro del expediente obran determinadas actuaciones y pronunciamientos frente a algunas de las solicitudes formuladas, no se evidencia que, antes de la expedición de la Resolución número 0992 de 2026, se hubiese producido un cierre integral, oportuno y debidamente documentado del conjunto de incidentes promovidos, ni que se hubiera garantizado de manera uniforme el efecto suspensivo previsto en el artículo 12 del CPACA durante el tiempo en que correspondía observarlo.

Que esta circunstancia reviste especial importancia porque el trámite de las recusaciones no constituye una formalidad accesoria. Por el contrario, se trata de un mecanismo

legal dirigido a garantizar la imparcialidad, transparencia y regularidad de la actuación administrativa, de manera que la Administración se encontraba obligada a asegurar que las solicitudes fueran tramitadas y decididas por la autoridad competente antes de continuar con aquellas actuaciones respecto de las cuales operara la suspensión legal.

Que esta irregularidad fue igualmente advertida dentro de la Acción de Tutela Radicada número 68001-33-33-012-2026-00291-00, en la cual el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga señaló que la continuación de la actuación administrativa pese a la existencia de recusaciones pendientes comprometía el debido proceso administrativo, al considerar que las garantías de imparcialidad desarrolladas por los artículos 11 y 12 del CPACA constituyen un presupuesto de validez de la actuación administrativa. El despacho advirtió que la Resolución número 0992 fue expedida durante un período en el cual existían cuestionamientos respecto del cumplimiento del efecto suspensivo previsto por la ley.

Que, en consecuencia, mediante fallo de primera instancia del 2 de septiembre de 2026, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga amparó los derechos fundamentales de acceso a la información pública ambiental, participación ambiental efectiva –en su faceta de valoración motivada de las observaciones ciudadanas– y debido proceso administrativo, y dispuso la suspensión de los efectos de la Resolución número 0992 de 2026 mientras el Ministerio resolvía de fondo las recusaciones pendientes contra los funcionarios que intervinieron en su expedición. Asimismo, ordenó que, una vez agotado dicho trámite y garantizados los derechos de participación ciudadana, acceso a la información pública y debido proceso, se profiriera el acto administrativo que correspondiera respecto de la delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín.

Que, en conclusión, la revisión actual permite advertir que la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución número 0992 de 2026 continuó sin que previamente se hubiera asegurado el trámite completo y oportuno de los escritos de impedimento y recusación presentados ni la observancia integral del efecto suspensivo legalmente establecido, situación que afecta las garantías de debido proceso e imparcialidad y constituye una irregularidad relevante para determinar la conformidad del acto administrativo con los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y con los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Que, por tanto, las anomalías identificadas en el trámite de los impedimentos y recusaciones constituyen uno de los fundamentos que permiten advertir una oposición de la Resolución número 0992 de 2026 con el ordenamiento jurídico superior, en los términos del numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, circunstancia que será valorada conjuntamente con las demás irregularidades constitucionales, legales y procedimentales identificadas en la presente actuación de revisión.

3.3. Tensiones jurídicas derivadas de la aplicación concreta de la metodología de delimitación progresiva en la Resolución número 0992 de 2026

Que el ejercicio de las competencias administrativas se encuentra sometido al principio de legalidad. De conformidad con los artículos 121 y 123 de la Constitución Política, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de aquellas que le atribuyen la Constitución y la ley y los servidores públicos deben ejercer sus funciones en la forma prevista por el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional ha reiterado que las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley y en la forma prevista por estas.

Que, en materia de ecosistemas de páramo, el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018 atribuyó expresamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la competencia para realizar la delimitación de los páramos, con fundamento en el área de referencia elaborada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y en los correspondientes estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales. La disposición no estableció diferentes modalidades de delimitación ni creó una categoría de actos definitivos parciales, sucesivos o acumulativos respecto de sectores o municipios pertenecientes a un mismo complejo de páramo.

Que la ausencia de una regulación expresa sobre una determinada técnica procedimental no impide a la Administración organizar internamente el ejercicio de sus competencias; sin embargo, dicha potestad de organización no habilita a una autoridad administrativa para modificar mediante un acto de inferior jerarquía el contenido, estructura o efectos jurídicos de la competencia definida por el legislador, ni para crear una categoría sustancialmente distinta de aquella prevista en la ley.

Que esta consideración adquiere particular relevancia frente a la Resolución número 863 de 2026, pues aunque formalmente fue expedida como una “metodología” para la delimitación progresiva, su contenido no se limitó a determinar aspectos instrumentales o internos del procedimiento. El artículo 4° de dicha resolución creó una categoría específica de actos administrativos capaces de comprender “uno o varios municipios” de un ecosistema y les atribuyó carácter definitivo, efectos jurídicos inmediatos y naturaleza acumulativa, disponiendo que posteriormente serían incorporados al acto administrativo definitivo de delimitación integral.

Que, de esta manera, la Resolución número 863 no se limitó a organizar temporalmente las actividades internas del Ministerio, sino que estableció una nueva arquitectura jurídica para la delimitación de los ecosistemas de páramo: múltiples actos administrativos definitivos respecto de distintas porciones de un mismo ecosistema, expedidos

sucesivamente y dotados de efectos propios, que posteriormente serían acumulados dentro de otro acto denominado definitivo e integral.

Que dicha configuración plantea una primera dificultad de legalidad, toda vez que la Ley 1930 de 2018 no atribuyó al Ministerio una competencia para crear modalidades autónomas de delimitación definitiva diferentes de la delimitación prevista por el legislador, ni estableció que el área de un mismo complejo pudiera adquirir sucesivamente la condición jurídica de páramo mediante actos definitivos territorialmente diferenciados según el nivel de avance administrativo de cada municipio.

Que esa dificultad tampoco encuentra una habilitación expresa en la Sentencia T-361 de 2017. En dicha providencia, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, como resultado de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. La Corte reguló detalladamente las condiciones procedimentales y sustanciales que debían anteceder a la nueva decisión, pero no contempló la expedición de una pluralidad de resoluciones definitivas, parciales y acumulativas como mecanismo de cumplimiento de la orden judicial.

Que lo anterior no significa desconocer que, dentro del trámite de seguimiento, el Tribunal Administrativo de Santander llegó a exhortar al Ministerio a analizar la posibilidad de implementar parcialmente determinados acuerdos de concertación. Sin embargo, un requerimiento judicial para estudiar y motivar la viabilidad de una alternativa no equivale, por sí mismo, a una modificación de la orden contenida en la Sentencia T-361 de 2017 ni constituye fuente autónoma de competencia para crear actos administrativos definitivos no previstos por la legislación aplicable.

Que precisamente como respuesta a esa discusión, el propio Ministerio, mediante memorial presentado en febrero de 2023 dentro del trámite de cumplimiento, sostuvo que no era jurídicamente viable implementar parcialmente los acuerdos de concertación, entre otras razones porque ello podía entenderse como una habilitación para “fragmentar, sectorizar o parcializar la delimitación del complejo de páramos”, respecto de un ecosistema que debía comprenderse como una unidad cuya protección, gestión y manejo exigía armonía e integralidad. Sin embargo, el Ministerio cambió su posición para el año 2026 con la expedición de la Resolución número 863 del presente año.

Que, revisado nuevamente este asunto, se advierte que la modificación de una circunstancia cuantitativa –el número de municipios con concertación culminada– podía justificar una nueva evaluación sobre la oportunidad administrativa de avanzar en el procedimiento, pero no resolvía por sí misma la cuestión jurídica de fondo identificada desde 2023 la cual partía de la idea que si una delimitación concebida legal, científica y judicialmente respecto de un ecosistema puede transformarse mediante una resolución administrativa en una sucesión de delimitaciones definitivas construidas a partir de unidades político-administrativas, desconociendo el mandato legal determinado en la Ley 1930 de 2018 y en el mandato de la Corte Constitucional Sentencia T 361 de 2017.

3.3.1. El ecosistema de páramo desde una unidad ecológica y no una suma de unidades municipales

Que la incompatibilidad advertida adquiere especial importancia si se considera la naturaleza misma del objeto sobre el cual recae la competencia. Los límites administrativos municipales no constituyen los límites ecológicos de un páramo.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 de 2016, explicó que los diferentes pisos ecológicos –subpáramo, páramo medio y superpáramo– “integran el ecosistema” y deben ser objeto de protección y gestión ambiental en su integralidad. Igualmente resaltó la importancia de las zonas de transición con el bosque altoandino, la conectividad ecológica, la regulación hídrica y las interacciones existentes entre los diferentes componentes del ecosistema.

Que la Sentencia T-361 de 2017 reconoció al Complejo de Páramos de Santurbán como “un ecosistema estratégico para la región de los Santanderes y el país, debido a la oferta hídrica que posee” y advirtió la necesidad de que su gestión ambiental se desarrolle de manera integral. En particular, al abordar la instancia permanente de coordinación, la Corte señaló que en la región objeto de gobernanza ambiental confluyen las competencias de la Nación, dos departamentos, y dos corporaciones autónomas regionales, razón por la cual ordenó corregir la desarticulación institucional existente y dispuso que la medida debía orientarse a que “la gestión ambiental sea integral en la zona”. Asimismo, precisó que los páramos son “ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica, retención de aguas y conservación de la biodiversidad” y que se trata de ecosistemas sumamente sensibles a la intervención humana.

Que afirmar que la delimitación progresiva “no fragmenta” ecológicamente el ecosistema no elimina el problema jurídico derivado de su fragmentación normativa. Puede existir continuidad física, hídrica y biológica en el territorio y, simultáneamente, coexistir dentro del mismo complejo regímenes jurídicos distintos derivados de actos de delimitación expedidos en tiempos diferentes.

Que ese fenómeno ocurrió precisamente con la Resolución número 0992 de 2026, que sustituyó parcialmente la Resolución número 2090 de 2014 respecto de los municipios incorporados en la delimitación progresiva, mientras mantuvo la vigencia del régimen precedente respecto de las áreas aún no incorporadas, previendo la expedición posterior de nuevos actos hasta alcanzar la delimitación integral.

Que, en consecuencia, durante el período intermedio el mismo complejo ecosistémico quedó sometido simultáneamente a dos estructuras jurídicas de delimitación, dependiendo no de diferencias ecológicas del territorio, sino del momento en que las respectivas unidades municipales hubiesen culminado el procedimiento administrativo.

Que este resultado resulta difícilmente conciliable con un modelo normativo en el cual la delimitación debe construirse a partir del área de referencia científica del ecosistema, y no a partir de la mayor o menor velocidad con que avancen las concertaciones en las entidades territoriales.

3.3.2. Los seis temas ineludibles poseen una dimensión ecosistémica que excede las fronteras municipales

Que esta dificultad no se limita al trazado cartográfico. La Sentencia T-361 de 2017 exigió que la nueva resolución abordara seis materias indispensables que conforman un verdadero modelo integral de gestión del páramo.

Que varios de dichos asuntos son, por su propia naturaleza, imposibles de comprender exclusivamente desde una dimensión municipal. La protección de las fuentes hídricas exige considerar cuencas, zonas de recarga y conexiones hídricas que atraviesan límites territoriales; la fiscalización requiere coordinación interinstitucional; la instancia permanente de coordinación fue concebida expresamente para resolver la desarticulación entre autoridades; y el modelo de financiación debía articular recursos provenientes de distintos agentes para garantizar la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del Páramo de Santurbán en su conjunto. La Corte indicó expresamente que la instancia de coordinación debía procurar una “*gestión ambiental integral en la zona*”.

Que, en consecuencia, la culminación de la discusión de un ineludible dentro de un municipio no necesariamente significa que el contenido correspondiente pueda ejecutarse de manera autónoma y definitiva sin conocer cómo será articulado con el resto del complejo.

Que, por ejemplo, una instancia de coordinación, un sistema de fiscalización, un esquema de financiación o un régimen de protección hídrica no son veintisiete o cuarenta sistemas independientes que posteriormente puedan simplemente sumarse. Se trata de componentes que deben funcionar de manera coordinada y coherente respecto de una misma unidad ecosistémica en el cual convergen de manera subsidiaria y complementaria entidades de diferente orden territorial y nacional según sus competencias legalmente establecidas.

3.3.3. La metodología progresiva altera el resultado jurídico previsto por la Sentencia T-361 de 2017

Que la Sentencia T-361 de 2017 no impuso únicamente un trámite de reuniones o concertaciones. La providencia estableció un remedio constitucional dirigido a corregir la vulneración de derechos fundamentales ocurrida durante la expedición de la Resolución número 2090 de 2014.

Que dicho remedio tenía como resultado la expedición de una nueva resolución de delimitación construida después del agotamiento del procedimiento establecido por la Corte y de la discusión de los asuntos ineludibles.

Que, por tanto, una resolución administrativa expedida por la propia autoridad obligada al cumplimiento de la sentencia no puede modificar sustancialmente el objeto del remedio judicial bajo la consideración de que se trata simplemente de una decisión metodológica.

Que la propia posición institucional adoptada por el Ministerio en 2023 había reconocido esa diferencia y concluyó entonces que la implementación parcial podía terminar significando fragmentar o sectorizar la delimitación de un complejo que debía manejarse integralmente.

Que la posterior decisión administrativa de apartarse de esa posición se fundamentó principalmente en que había aumentado el número de municipios con concertación culminada. Sin embargo, el aumento del porcentaje de avance no transforma la naturaleza jurídica ni ecológica del objeto de la competencia. Un ecosistema no deja de ser una unidad porque el 30%, el 60% o el 80% de sus municipios haya culminado una determinada etapa administrativa.

3.4. La revocatoria directa frente al principio de progresividad y no regresión ambiental

Que la Constitución Política impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de garantizar su conservación, restauración y desarrollo sostenible, conforme a los artículos 79 y 80 superiores.

Que de tales mandatos se deriva el principio de progresividad en materia ambiental y su correlativa regla de no regresión, conforme a los cuales las autoridades públicas deben orientar su actuación hacia el incremento gradual de los niveles de protección ambiental alcanzados y abstenerse, *prima facie*, de adoptar medidas que impliquen una disminución injustificada de dichos estándares.

Que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-046 de 2018, distinguió entre el principio de progresividad y la regla de no regresividad, precisando que esta última constituye una manifestación de aquel e implica para el Estado una obligación de abstenerse de adoptar retrocesos injustificados. La misma providencia reiteró que las medidas que

disminuyen el nivel de protección alcanzado son *prima facie* inconstitucionales y que la prohibición de regresividad resulta igualmente aplicable a la Administración Pública.

Que, en materia específicamente ambiental, la Sentencia C-298 de 2016 reconoció que de las disposiciones constitucionales se desprende un deber de progresividad en la protección del ambiente, que vincula la actuación de las autoridades estatales y exige una especial justificación cuando una medida pueda significar un retroceso respecto de los niveles de protección previamente alcanzados.

Que para el caso particular del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, la Sentencia T-361 de 2017 estableció una regla todavía más específica, al disponer que:

“el resultado de la nueva delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución número 2090 de 2014”.

Que el alcance de la regla de no regresión en el presente asunto exige distinguir entre el acto administrativo que formaliza determinada delimitación y el estándar material de protección ambiental que el ordenamiento impone sobre el ecosistema. La protección constitucional del páramo no depende exclusivamente de la permanencia de la Resolución número 0992 de 2026, sino del conjunto de disposiciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y administrativas que reconocen estos ecosistemas como áreas de especial importancia ecológica y establecen obligaciones específicas para su conservación.

Que, por consiguiente, la revocatoria de un acto administrativo ambiental no constituye por sí sola una medida regresiva. Para determinar si existe regresión debe analizarse el efecto material de la decisión y establecer si esta produce una disminución efectiva e injustificada del nivel de protección ambiental alcanzado.

Que en el presente caso, la revocatoria directa de la Resolución número 0992 de 2026 no tiene como finalidad reducir el área que deba ser protegida, habilitar actividades prohibidas, flexibilizar el régimen jurídico aplicable a los ecosistemas de páramo ni disminuir los estándares de conservación existentes. Su finalidad consiste en retirar del ordenamiento un acto respecto del cual esta Administración ha identificado irregularidades constitucionales y legales en su formación y aplicación, con el propósito de que la nueva decisión de delimitación sea adoptada con plena observancia de las garantías de participación, debido proceso, imparcialidad, integralidad ecosistémica y legalidad desarrolladas en los apartados anteriores.

Que el principio de no regresión no puede interpretarse en el sentido de obligar a la Administración a mantener indefinidamente un acto administrativo cuya conformidad con la Constitución y la ley se encuentra comprometida, por el solo hecho de que dicho acto contenga medidas ambientales. Una interpretación de esa naturaleza transformaría el principio de progresividad en un obstáculo para el restablecimiento de la legalidad y permitiría consolidar decisiones adoptadas con desconocimiento de garantías constitucionales bajo el argumento de conservar formalmente un determinado nivel de protección.

Que, por el contrario, la progresividad ambiental exige que la protección del ecosistema sea simultáneamente materialmente adecuada y jurídicamente válida. No existe verdadera progresividad cuando la ampliación o modificación de un régimen ambiental se construye desconociendo las condiciones constitucionales y legales previstas para su adopción, particularmente cuando dichas condiciones protegen derechos fundamentales como la participación ambiental y el debido proceso.

Que esta conclusión encuentra respaldo en la propia Sentencia T-361 de 2017. Al dejar sin efectos la Resolución número 2090 de 2014 por desconocimiento del derecho fundamental a la participación, la Corte Constitucional no consideró que la necesidad de protección del páramo justificara conservar indefinidamente un acto constitucionalmente defectuoso. Por el contrario, ordenó expedir una nueva delimitación respetando las garantías constitucionales y, simultáneamente, moduló temporalmente los efectos de su decisión para impedir que la corrección jurídica produjera un vacío de protección ambiental.

Que, en efecto, la Corte explicó que la Resolución número 2090 contenía normas que habían contribuido a la conservación de Santurbán y advirtió que su pérdida inmediata de vigencia significaría “*dejar desprotegido ese ecosistema*”, resultado incompatible con los principios constitucionales. Por esta razón, difirió inicialmente su pérdida de ejecutoria mientras se adelantaba el nuevo procedimiento participativo.

Que posteriormente, dentro del trámite de cumplimiento, el Tribunal Administrativo de Santander profundizó dicha garantía de continuidad. Los autos del 25 de septiembre y 9 de octubre de 2018 modularon la pérdida de ejecutoria de la Resolución número 2090 de 2014 hasta la expedición de la nueva delimitación del Páramo de Santurbán por parte del Ministerio de Ambiente, circunstancia que posteriormente fue reiterada por el propio Tribunal en auto del 11 de abril de 2019.

Que tales decisiones revelan una regla particularmente relevante para el presente asunto: la corrección de una actuación jurídicamente defectuosa no puede tener como consecuencia la desprotección del ecosistema. Legalidad y protección ambiental no constituyen valores contrapuestos; la Administración debe garantizar ambos de manera concurrente.

Que, bajo ese entendimiento, la revocatoria de la Resolución número 0992 de 2026 debe producirse preservando expresamente la continuidad material del régimen de protección ambiental mientras se adelanta y culmina el procedimiento necesario para adoptar una nueva delimitación conforme con la Constitución, la ley y la Sentencia T-361 de 2017.

Que lo anterior resulta especialmente importante teniendo en cuenta que la Resolución número 0992 no reemplazó integralmente la Resolución número 2090 de 2014, sino que dispuso su sustitución parcial, manteniendo un régimen diferenciado respecto de las áreas y municipios que no fueron incorporados en la primera delimitación progresiva.

Que, en consecuencia, el retiro de la Resolución número 0992 no puede interpretarse como una habilitación para disminuir los niveles de conservación existentes ni como una eliminación de las restricciones ambientales aplicables al ecosistema, sino como el retorno de la actuación administrativa al estado necesario para adoptar una decisión válida, conservando durante dicho tránsito el estándar de protección ambiental exigido por la Constitución, la Ley 1930 de 2018, la Sentencia T-361 de 2017 y las decisiones judiciales proferidas dentro de su trámite de cumplimiento.

Que, por tanto, la revocatoria directa que mediante el presente acto se dispone no constituye una medida regresiva, toda vez que: no reduce el estándar jurídico de protección exigible al páramo; no autoriza actividades incompatibles con su régimen de conservación; no releva al Estado de sus obligaciones ambientales; no modifica el parámetro de no regresión establecido por la Corte Constitucional; y tiene como finalidad corregir las irregularidades advertidas para permitir la expedición de una delimitación constitucional y legalmente válida.

Que, antes que constituir un retroceso, la decisión busca asegurar que la protección ambiental sea estable, jurídicamente sólida, participativa e integral, evitando que la conservación del ecosistema dependa de un acto administrativo cuya formación presenta los defectos constitucionales y legales identificados en esta resolución.

Que, en consecuencia, la revocatoria directa de la Resolución número 0992 de 2026 resulta compatible con los principios de progresividad y no regresión ambiental, siempre bajo el entendimiento de que ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada como disminución de la protección actualmente exigible al Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín y de que el Ministerio deberá continuar, las actuaciones necesarias para adoptar una nueva delimitación que satisfaga integralmente los estándares ambientales, técnicos, participativos y jurídicos establecidos por el ordenamiento.

Que, de esta manera, el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa permite armonizar dos obligaciones constitucionales que en el presente asunto resultan concurrentes: restablecer la legalidad mediante el retiro de un acto contrario al ordenamiento y garantizar, al mismo tiempo, que dicho retiro no produzca una disminución del nivel de protección ambiental alcanzado.

4. CONCLUSIÓN SOBRE LA REVOCATORIA DIRECTA Y CONFIGURACIÓN DE LA CAUSAL PREVISTA EN EL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 93 DE LA LEY 1437 DE 2011.

Que, una vez examinados de manera integral los antecedentes administrativos, técnicos y jurídicos que precedieron la expedición de la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, así como las circunstancias advertidas con posterioridad en ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, expresados en los acápites anteriores de la presente resolución, éste Ministerio concluye que concurren irregularidades sustanciales que comprometen la conformidad del referido acto administrativo con la Constitución Política y la ley.

Que el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, “*cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley*”. En consecuencia, corresponde establecer si las irregularidades identificadas en la presente actuación trascienden aspectos meramente formales y configuran una contradicción cierta y sustancial entre la Resolución número 0992 de 2026 y las normas superiores que condicionaban su válida expedición.

Que, en primer lugar, se constató que el procedimiento que culminó con la Resolución número 0992 de 2026 no observó integralmente el estándar reforzado de participación ambiental exigible para el Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín. El proceso participativo desarrollado durante los años posteriores a la Sentencia T-361 de 2017 había sido estructurado para la expedición de una nueva delimitación del complejo; sin embargo, en la etapa final de la actuación se introdujo una modalidad de delimitación progresiva, definitiva y acumulativa que modificó sustancialmente los efectos jurídicos de los acuerdos, consensos y disensos previamente construidos, sin que se evidenciara una fase territorial específica, suficiente y previa destinada a informar y deliberar con las comunidades acerca de esa transformación. Esta circunstancia compromete directamente los mandatos de participación consagrados en los artículos 2º y 79 de la Constitución Política y las garantías de debido proceso previstas en el artículo 29 superior.

Que, en segundo lugar, la revisión integral del expediente que conformó dicha resolución, permitió evidenciar que no todas las observaciones y comentarios recibidos fueron incorporados en la matriz correspondiente, ni todos fueron valorados y respondidos antes de la expedición del acto definitivo, y que algunas respuestas fueron emitidas únicamente con posterioridad a la adopción de la Resolución número 0992 de 2026. En consecuencia, la etapa de consulta pública fue cerrada sin que se hubiese agotado material y jurídicamente la totalidad de las actuaciones exigidas para su culminación.

Que dicha irregularidad desconoce de manera directa el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, que impone el deber de recibir y dejar registro público de las observaciones formuladas respecto de los proyectos específicos de regulación, así como

las disposiciones del Decreto número 1081 de 2015, modificadas por el Decreto número 385 de 2026, que exigen que el informe de observaciones contenga la totalidad de los comentarios recibidos, sus respectivas respuestas y la indicación acerca de su aceptación o rechazo, presupuesto necesario para entender jurídicamente culminada la consulta pública.

Que, en tercer lugar, entre el proyecto sometido a consulta pública y la Resolución número 0992 finalmente expedida se introdujeron modificaciones que incidieron no solo en el ámbito territorial de la decisión, sino también en la configuración institucional y operativa de varios de los temas ineludibles definidos en la Sentencia T-361 de 2017. En efecto, el proyecto publicado contemplaba diecinueve (19) municipios con área de páramo y aproximadamente 29.199,44 hectáreas, mientras que el acto definitivo comprendió dieciocho (18) municipios y 26.910,31 hectáreas, como consecuencia, entre otros aspectos, de la exclusión del municipio de Labateca y de las 2.288,92 hectáreas inicialmente asociadas a este. Adicionalmente, fueron reformulados aspectos sustanciales relacionados con el Sistema de Fiscalización, cuya estructura pasó a vincularse expresamente con el avance progresivo del proceso; con la Instancia de Coordinación, respecto de la cual el proyecto preveía su creación una vez culminada la concertación en la totalidad de los municipios, mientras que la versión definitiva permitió su conformación progresiva; y, correlativamente, con el modelo de financiación, que quedó funcionalmente articulado a dicha instancia y a la implementación progresiva de la delimitación.

Que, apreciadas en su conjunto, tales variaciones no correspondían a ajustes meramente formales, gramaticales o de técnica normativa, pues modificaron directamente qué territorios y municipios quedarían sometidos de manera inmediata a los efectos de la resolución, la extensión del polígono delimitado, el alcance de la sustitución parcial de la Resolución número 2090 de 2014 y la forma y oportunidad en que comenzarían a operar instrumentos centrales de fiscalización, coordinación y financiación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín. En criterio de esta Administración, la nueva configuración resultante implicó una variación sustancial del sentido y alcance del proyecto inicialmente sometido a consulta. No obstante, no se evidenció que dicha versión hubiese sido nuevamente publicada durante el término previsto para las modificaciones sustanciales por el artículo 2.1.2.5.1.7 del Decreto número 1081 de 2015, modificado por el Decreto número 385 de 2026, circunstancia que comprometió las garantías de publicidad, transparencia y participación que debían anteceder a la expedición del acto definitivo.

Que, en cuarto lugar, se encontró que no fue satisfecha adecuadamente la participación ciudadana para el trámite de la Resolución número 992 de 2026, dado que la metodología en que se amparo fue la establecida en la Resolución número 863 de 2026, y se tiene que las dos resoluciones surtieron procesos yuxtapuestos de expedición. Dado que la Resolución número 863 fue expedida el 10 de julio de 2026, el proyecto específico de delimitación progresiva de Santurbán fue puesto a comentarios desde el 14 de julio, el Ministerio anunció públicamente el 15 de julio que se trataba de la primera aplicación de la nueva metodología y la Resolución número 863 únicamente fue publicada en el **Diario Oficial** y entró en vigencia el 23 de julio de 2026, cuando ya se encontraba corriendo de manera paralela el término de consulta del proyecto de la Resolución número 0992.

Que en quinto lugar, este Ministerio identificó deficiencias en el trámite de los impedimentos y recusaciones presentados durante la actuación, respecto de los cuales no se acreditó, antes de la adopción de la decisión definitiva, un trámite integral, oportuno y suficientemente trazable que permitiera verificar en todos los casos el respeto de la suspensión legal prevista en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

Que esta circunstancia compromete las garantías de imparcialidad y debido proceso administrativo consagradas en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y desarrolladas por los artículos 11 y 12 del CPACA, pues las reglas sobre impedimentos y recusaciones no constituyen simples formalidades internas, sino garantías dirigidas a preservar la formación imparcial y jurídicamente válida de la voluntad administrativa.

Que, adicionalmente, el análisis sustancial efectuado sobre la figura de la delimitación progresiva permite concluir que su aplicación mediante la Resolución número 0992 de 2026 generó una tensión incompatible con el marco legal y constitucional aplicable a la delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín. El artículo 4º de la Ley 1930 de 2018 atribuyó al Ministerio la competencia para realizar la delimitación de los páramos con fundamento en el área de referencia del Instituto Alexander von Humboldt y en los correspondientes estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, sin establecer una categoría de actos definitivos, parciales y acumulativos construidos a partir del avance administrativo de los distintos municipios.

Que, de igual forma, la Sentencia T-361 de 2017 ordenó la expedición de una nueva resolución de delimitación como resultado de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo, sin establecer la expedición sucesiva de actos definitivos de delimitación por municipios o sectores como mecanismo de cumplimiento de la orden constitucional.

Que, en su aplicación concreta, la Resolución número 0992 produjo una fragmentación jurídica del régimen aplicable a un mismo complejo ecosistémico, al sustituir parcialmente la Resolución número 2090 de 2014 respecto de determinados municipios y mantener simultáneamente el régimen anterior sobre otros territorios ecológicamente conectados, en función del momento en que cada entidad territorial hubiera culminado determinadas etapas administrativas. Tal resultado no responde a diferencias científicas o ecológicas del ecosistema, sino al grado de avance procedimental de las respectivas unidades político-administrativas.

Que dicha circunstancia adquiere particular relevancia si se considera que varios de los seis temas ineludibles definidos por la Sentencia T-361 de 2017 -entre ellos la protección hídrica, la fiscalización, la instancia permanente de coordinación y el modelo de financiación- poseen una dimensión supramunicipal y deben ser concebidos de manera coordinada respecto del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín como unidad ecosistémica, y no como la simple sumatoria posterior de decisiones municipales aisladas.

Que las anteriores circunstancias no corresponden a simples discrepancias interpretativas ni a defectos accesorios carentes de incidencia sobre el acto definitivo. Por el contrario, recaen sobre presupuestos esenciales para la válida formación de la voluntad administrativa, es decir sobre la participación ambiental efectiva, la publicidad y cierre de la consulta pública, la valoración previa de las observaciones ciudadanas, la imparcialidad de la actuación, el debido proceso administrativo, el ejercicio de la competencia dentro de los límites establecidos por la ley y el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

Que, valoradas conjuntamente, tales irregularidades permiten establecer una contradicción directa y sustancial entre el procedimiento y contenido de la Resolución número 0992 de 2026 y los artículos 2°, 29, 79, 121, 123 y 209 de la Constitución Política; los artículos 3°, 8°, 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011; el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018; y las demás disposiciones legales que condicionaban el ejercicio válido de la competencia administrativa en el presente asunto.

Que, por consiguiente, en el presente caso no se está ante una simple posibilidad de mejorar, complementar o corregir aspectos instrumentales del procedimiento, sino ante irregularidades que incidieron directamente en la formación y contenido de la decisión administrativa y que, apreciadas de manera integral, permiten concluir que la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026 se encuentra en manifiesta oposición con la Constitución Política y la ley.

Que se configura, en consecuencia, la causal prevista en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, disposición que no solo faculta, sino que establece que los actos administrativos “deberán ser revocados” cuando resulte manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, correspondiendo a esta Administración retirar del ordenamiento jurídico la Resolución número 0992 de 2026 en ejercicio de la potestad de autotutela administrativa.

Que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 establece la exigencia de consentimiento previo, expreso y escrito únicamente respecto de los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría. En consecuencia, dicha exigencia no resulta aplicable a la revocatoria de la Resolución número 0992 de 2026, dada su naturaleza de acto administrativo de carácter general, por lo que su retiro del ordenamiento jurídico puede efectuarse directamente por la Administración cuando se configure alguna de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sin que sea necesario obtener el consentimiento de particulares.

Que esta determinación no implica desconocer el deber constitucional de protección reforzada de los ecosistemas de páramo ni comporta una medida regresiva en materia ambiental. Como quedó expuesto, la revocatoria no tiene por objeto reducir áreas de protección, levantar prohibiciones, autorizar actividades incompatibles con el ecosistema ni disminuir el estándar ambiental actualmente exigible, sino restablecer la juridicidad de la actuación y permitir que la delimitación sea adoptada mediante un procedimiento constitucional y legalmente válido.

Que, en consecuencia, el retiro de la Resolución número 0992 de 2026 deberá entenderse acompañado de la continuidad del régimen de protección ambiental aplicable al Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, de manera que la corrección de los vicios advertidos no genere un vacío regulatorio ni una disminución del nivel de protección alcanzado, conforme con los principios de progresividad y no regresión ambiental y con las decisiones judiciales dictadas en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017. El propio proyecto ya desarrolla que la revocatoria pretende simultáneamente restablecer la legalidad y evitar cualquier disminución del nivel de protección ambiental.

Que, por las razones expuestas, este Ministerio concluye que se encuentran reunidos los presupuestos jurídicos necesarios para revocar directamente, en su integridad, la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, de conformidad con el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio del deber de continuar las actuaciones encaminadas a adoptar una nueva delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín que observe integralmente las exigencias constitucionales, legales, técnicas, ambientales y participativas aplicables.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. **Revocar directamente**, en su integridad, la Resolución número 0992 del 6 de agosto de 2026, “*por medio de la cual se delimita de manera progresiva el Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, se sustituye parcialmente la Resolución número 2090 de 2014 y se adoptan otras determinaciones*”, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y de conformidad con el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 2°. **Continuidad del régimen de protección ambiental. Confirmar y reiterar** que la revocatoria directa dispuesta en el artículo anterior no comporta, en ningún caso, una

disminución del nivel de protección ambiental del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, ni constituye habilitación, autorización o convalidación de actividades incompatibles con el régimen constitucional y legal de protección de los ecosistemas de páramo.

En consecuencia, continuarán siendo plenamente exigibles las medidas de protección de fuente constitucional, legal, judicial y administrativa que resulten aplicables al Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, en particular las derivadas de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, la Ley 1930 de 2018, la Sentencia T-361 de 2017 y las decisiones proferidas dentro de su trámite de cumplimiento, así como las demás prohibiciones, determinantes y disposiciones ambientales vigentes.

La aplicación de las disposiciones contenidas en la Resolución número 2090 de 2014 se sujetará a los términos y alcances de la modulación efectuada por el Tribunal Administrativo de Santander dentro del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

Artículo 3°. **Continuidad del proceso de delimitación. Ordenar** a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que en coordinación con las demás dependencias de este Ministerio, y entidades competentes del orden nacional, regional y territorial, continúe las actuaciones administrativas, técnicas y participativas necesarias para la expedición de una nueva delimitación del Complejo de Páramos Jurisdicciones–Santurbán–Berlín, con estricta observancia de la Constitución Política, la Ley 1930 de 2018, la Ley 1437 de 2011, la Sentencia T-361 de 2017, las decisiones adoptadas dentro de su trámite de cumplimiento y las demás normas que resulten aplicables.

Para tal efecto, deberán garantizarse integralmente las condiciones de información, publicidad, participación efectiva, deliberación, incidencia, trazabilidad de las observaciones ciudadanas, debido proceso e imparcialidad exigibles para la adopción de la nueva decisión, así como la protección integral y no regresiva del ecosistema.

Artículo 4°. Comuníquese la presente resolución al Tribunal Administrativo de Santander, dentro del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, Radicado número 68001-23-33-000-2015-00734-00, y al Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, dentro de la Acción de Tutela Radicada número 68001-33-33-012-2026-00291-00, , así como: a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, Parques Nacionales Naturales de Colombia, a las Gobernaciones de los departamentos de Santander y Norte de Santander, a los municipios de: El Playón, Matanza, Vetas, California, Guaca, Santa Bárbara, Bucarasica, Piedecuesta, Charta, Suratá, Lourdes, Gramalote, Bochalema, Chinacota Los Patios, Pamplonita, La Esperanza, Puerto Santander, Santiago, El Zulia, San Cayetano, Toledo, Villa del Rosario, San José de Cúcuta, Cúcota, Girón, Floridablanca y los que hagan parte de la resolución objeto de decisión.

Artículo 5°. **Vigencia.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada, a 28 de septiembre de 2026.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible *ad-hoc*, designado mediante Decreto número 1407 del 17 de septiembre de 2026,

Indalecio Dangond Baquero.

(C. F.).

MINISTERIO DE VIVIENDA,
CIUDAD Y TERRITORIO

DECRETOS

DECRETO NÚMERO 1448 DE 2026

(septiembre 28)

por el cual se modifican los numerales 6, 7 y 8 del artículo 2.2.6.1.1.7 y se adicionan parágrafos transitorios a los artículos 2.2.6.1.2.4.1, 2.2.6.3.7 y 2.2.6.3.8 del Decreto número 1077 de 2015.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el numeral 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997,

CONSIDERANDO:

Que, el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, establece que “*para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos,*