



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga,

VEINTE 20 DE
NOVIEMBRE DE DOSMIL
DIECIOCHO (2018)

AUTO
DISPONE INTEGRACIÓN DEL ICA Y SENA EN LA DEFINICIÓN DE
PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN Y RECONVERSIÓN EN EL PROCESO DE
DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN-BERLÍN

Exp. 680012333000-2015-00734-00

Accionantes: **COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL
PARAMO DE SANTURBAN
CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS
LUÍS CARLOS PÉREZ**

Accionado: **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**

Vinculados de oficio: - **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**
- **MUNICIPIO DE VETAS**
- **MUNICIPIO DE CALIFORNIA**
- **MUNICIPIO DE SURATÁ**
- **ACUEDUCTO METROPOLITANO DE
BUCARAMANGA S.A. E.S.P.**
- **DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

Vinculados en trámite
de cumplimiento: - **Servicio Nacional de Aprendizaje e Instituto
Colombiano Agropecuario**

Acción: **DE TUTELA-Trámite de cumplimiento**

I. ANTECEDENTES

1. La protección al ecosistema de páramo de la Jurisdicción Santurbán-Berlín contenidas en la Resolución 2090/2014. Según se ha reseñado en los Autos del 25.09.2018 (Fls. 634 a 634Vto., Cuad.01) y del 09.10.2018 (Fls. 730 a 731Vto, Cuad.02), la Resolución 2090/2014 –que permanece vigente hasta que no se expida la nueva delimitación– contiene medidas de protección para el ecosistema del Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín.

2. La Sentencia T-361 de 2017 señala que el Min.Ambiente debe “diseñar o crear un programa de reconversión o sustitución” de las labores mineras y/o agropecuarias que realizan los habitantes del páramo de Santurbán-Berlín, en el que debe fijar “las alternativas que protegerán el derecho de subsistencia de las comunidades afectadas”.

3. El Min. Público en ejercicio de su función de vigilar el cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 advirtió que:

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

“Se evidenció dentro de las actividades de seguimiento adelantadas por el Ministerio Público una aparente descoordinación entre las instituciones de Estado que hacen parte del proceso ya que: i) El Instituto Agropecuario –ICA y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA propenden por la generación de actividades agrícolas en el páramo de Santurbán; entre tanto el MADS surte un proceso de delimitación del área natural en cita, que a todas luces propende por la protección y conservación del mismo; y a su vez, dichas entidades (ICA-SENA) estarían desconociendo lo determinado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-035 de 2016” (Fls.144 a 145, Cuad.01).

4. El Min.Ambiente destacó que: (i) **“es obligación de este ministerio aclarar que ni el ICA, ni tampoco el SENA, pueden promover proyectos que generen actividades agrícolas en el páramo de Santurbán”** (Fls. 470 a 471, *lb*), y que (ii) representantes de estas dos entidades participaron el 09.05.2018 en una reunión, en la que se informó de la vigencia de la Resolución 2090/2014 y “de la restricción de promover actividades agrícolas”.

5. En Auto del 25 de septiembre de 2018 (Fls. 626 a 638, *lb.*), en atención a que no había una respuesta clara frente al respeto o no por parte del ICA y del SENA a las restricciones de actividades agropecuarias establecidas con la Resolución 2090/2014, este Tribunal en su artículo 5° resolvió vincularlas y les ordenó suspender ejecución de los proyectos agropecuarios que realizara fuera de las áreas destinadas para la agricultura sostenible, según lo dispuesto en el artículo 8° de la Resolución 2090/2014, exigiendo la presentación de informes de cumplimiento.

6. Informe de cumplimiento del ICA. Mediante Oficio 20182119075 del 27.09.2018 (Fls. 669 a 669Vto, *lb.*), la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano Agropecuario señala que: (i) no tiene registro en sus bases de datos de predios agropecuarios o agrícolas de tipo comercial en el Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín, (ii) se encuentran no más de 20 minifundios en los que si bien se desarrolla actividad agropecuaria, la misma es entendida como agricultura sostenible, (iii) éstos cuentan con registro sanitario del ICA, que sólo se otorga para llevar un control de los animales existentes. Por lo anterior, concluye que “el ICA no cuenta con proyectos sobre los cuales se deba ordenar la suspensión inmediata en los términos” solicitados.

7. Informe de cumplimiento del SENA. Mediante Oficio 2-2018-011722 del 01.10.2018 (Fls. 678 a 681, *lb.*) el Coordinador del Grupo Administrativo Mixto del SENA-Regional Santander informa que: (i) el Centro de formación de Piedecuesta tiene a cargo la implementación de la formación en los municipios de Vetas, California, Surata, Matanza, Charta y Tona, (ii) la formación se oferta

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

en tres líneas: agrícola, la pecuaria y la agroindustrial, (iii) en la actualidad se encuentran en ejecución los siguientes programas de formación:

- a) "Producción agropecuaria" en Tona, Matanza, Charta, Tona
 - b) "Manejo Ambiental" en Tona,
 - c) "Emprendedor en procesamiento artesanal de derivados de frutas" en Suratá, Charta y Matanza,
 - d) "Gestión agroecológica del suelo" en Matanza,
 - e) "Emprendedor en producción de quesos y productos lácteos" en Suratá,
 - f) "Emprendedor en producción y comercialización de los cultivos" en Charta
 - g) "Elaboración de bioinsumos agroecológicos" en Tona
 - f) "Manejo integrado de plagas, enfermedades y arvenses" en Matanza.
- (iv) Se ordenó la suspensión inmediata de los programas hasta que exista claridad de la ubicación geográfica para saber si están o no en el área delimitada por el Min.Ambiente.

8. Por Auto del 09.10.2018 (Fls. 730 a 731Vto., Cuad.02) se corrió traslado de las respuestas del ICA y del SENA.

9. El Min.Ambiente (Fls. 769 a 770Vto., *lb.*) refiere que: (i) debe tenerse en cuenta el art. 10 de la Ley 1930/2018, del cual entiende que "se debe brindar a las comunidades el tiempo y los medios necesarios para que puedan adaptarse a la nueva situación, logrando una transición gradual" y no inmediata (negritas y subrayas propias), (ii) expidió la Resolución 0886/2018 que fija lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y las directrices para la puesta en marcha de programas de sustitución y reconversión, (iii) matiza lo sostenido a los folios 470 a 471 en el sentido **que ni el ICA ni el SENA pueden hacer "promoción de nuevas actividades agrícolas al interior del páramo"**, destacando que la normatividad vigente no prohíbe de plano todas las actividades agropecuarias, pues las de bajo impacto sí pueden llevarse a cabo y las que están prohibidas están sujetas a una transición gradual, (iv) el control sanitario que en la actualidad adelanta el ICA es necesario en un proceso de reconversión y de sustitución, y garantiza que el ganado esté libre de patógenos, (v) la acción del SENA tiene la potencialidad técnica de apoyar ese mismo proceso, con la formación en "manejo ambiental" y "uso de bioinsumos", que los otros programas son necesarios en un escenario de transicionalidad. Con todo solicita reconsiderar la orden dada en el Auto del 25.09.2018.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

Recae en esta Corporación – Sala de Decisión, como juez que conoció en primera instancia el proceso de la referencia.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

B. Necesidad de articular las actividades de las entidades vinculadas de oficio en el proceso de delimitación del Páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín

La Sala pone de presente que viene superándose el déficit de protección jurídica de los ecosistemas de páramo en el sistema jurídico colombiano, advertida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016 y puesta de presente en el plenario por el Ministerio Público. En efecto, a la legislación que sustentan los límites concretados en los artículos 4° y 8° la Resolución 2090/2014, se integra la Ley 1930 de 2018 “por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”, en cuyo art. 10 dispone el desarrollo de “programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada”, siendo ello un proceso gradual a fin que las comunidades puedan adaptarse a la nueva sistematización según su caracterización.

Lo anterior, guarda correspondencia con las actividades que debe realizar el Min.Ambiente para la expedición de un nuevo acto administrativo que delimite el Páramo de Santurbán-Berlín, que debe garantizar los derechos fundamentales amparados en la Sentencia T-367 de 2017. Y si bien ese proceso no ha terminado, lo advertido inicialmente por el Ministerio Público y los informes presentados por el ICA y el SENA dan cuenta que las reuniones que el Min.Ambiente ha hecho con dichas entidades no han sido suficientes para concretar actividades específicas respecto al ecosistema de páramo de Santurbán – Berlín. Esto se sustenta en que:

- (i) El Min.Ambiente pudo precisar dentro de este trámite procesal cuáles actividades realizaban el ICA y el SENA, luego de la presentación de sus informes;
- (ii) El ICA da cuenta que las actividades de control sanitario realizadas en dicha área son de bajo impacto, lo cual si bien no involucra *per se* una afectación al ecosistema de Páramo, no se relacionan en sí mismo con un futuro orientado a su protección y a la sustitución y reconversión de las actividades de la población que allí reside;
- (iii) El SENA en su respuesta da a entender que realizaba actividades de formación sin previsión alguna respecto a la Resolución 2090/2014 y la

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

Sentencia T-367 de 2017, al punto que decidió suspenderlas en su totalidad, lo que excede lo ordenado por este Tribunal en Auto del 25.09.2018.

Ahora bien cumplida la orden del Auto del 28.09.2018, a fin que lo advertido por el Ministerio Público en sus informes no sea reiterado, se ordenará al Min.Ambiente a hacer partícipes, además de brindar información, al ICA y al SENA en la definición de estrategias de los programas de sustitución y reconversión. Reconoce la Sala que las funciones que realizan estas dos entidades públicas son de la mayor relevancia para la población residente en el ecosistema de páramo de Santurbán-Berlín, quienes no podrán visibilizar un futuro en el que se concilie sus derechos y la protección del páramo si no vislumbran en el presente actividades alternativas de subsistencia.

Ahora bien, en relación a las actividades de formación del SENA la Sala dispondrá que: (i) adicione un componente ambiental de protección de ecosistemas de páramo en todos los programas que actualmente ejecuta en el páramo de Santurbán-Berlín, (ii) el cual también debe integrar de manera permanente los que a futuro desarrolle, (iii) en atención a que en la actualidad sólo tiene un programa de "Manejo Ambiental" en Tona, planeará la ejecución de este programas en todos los municipios cuya área se encuentre en la Jurisdicción del Páramo de Santurbán-Berlín. Lo anterior, busca que el futuro de los jóvenes que en él habitan pueda ser coincidente con la protección del ecosistema de páramo.

La Sala hace notar que ni los artículos 202 y s.s. de la Ley 1450 de 2011¹, ni en el Decreto-Ley 3570 de 2011², ni en la Ley 1930 de 2018³, ni en la Resolución 0886 de 2018⁴ existe una disposición jurídica que señale que se debe vincular al ICA y al SENA a los procesos de reconversión y sustitución de actividades de los habitantes tradicionales del páramo una vez han sido delimitados. Sin embargo, esto es jurídicamente viable debido a que:

¹ En lo correspondiente al Capítulo V "Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo" de esta ley "por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo, 2010-2014.

² "Por el cual se modifican los objetivo y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"

³ "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia".

⁴ "Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y pone en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones"

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

- (i) La Constitución como norma jurídica que es tiene efectos directos, de allí que no sea necesario que media una ley para que las autoridades públicas y los particulares deban cumplir sus mandatos, entre los que están garantizar el medio ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de importancia ecológica y fomentar la educación en la materia –art. 79 C.P.–, garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental –art. 80 C.P.–, que informan en un todo el complejo normativo que ha sido denominado como “Constitución ecológica” por la jurisprudencia de la Corte Constitucional;
- (ii) La delimitación de los páramos, como la realizada en relación al ecosistema de páramo de Santurbán-Berlín en la Resolución 2090/2014 tiene efectos vinculantes no sólo frente a los habitantes del lugar, sino también a las autoridades administrativas que ejercen funciones en él
- (iii) La ausencia de disposición legal o reglamentaria anotada, no se traduce en una imposibilidad jurídica de ordenar que el ICA y el SENA participen de la definición de estrategias de los programas de sustitución y reconversión, pues el déficit de protección jurídica de los ecosistemas de páramos – previamente precisado– exige de todas las autoridades públicas, y no sólo del Congreso de la República, la adopción dentro del ámbito de sus competencias decisiones que ayuden a superar esta situación;
- (iv) Por lo tanto, este Tribunal como juez de tutela debe crear escenarios para que en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, las actividades del ICA y del SENA sean acordes con la delimitación establecida en la Resolución 2090/2014, aspecto que debe definirse por el Min.Ambiente precisamente al diseñar los programas de reconversión y sustitución de las actividades que realizan los habitantes tradicionales del Páramo de Santurbán-Berlín;
- (v) La vinculación del ICA y el SENA a la definición de estrategias de los programas de sustitución y reconversión de las actividades de los habitantes del páramo de Santurbán-Berlín no se hace por ser ellos responsables de la violación de los derechos fundamentales amparados en la Sentencia T-361 de 2017, sino porque sus actividades tienen una potencialidad de contribuir a la expedición de la nueva delimitación con la salvaguarda de esos derechos, así, por ejemplo:

5.1. El SENA puede orientar los programas de formación en manejo ambiental que se le exige ejecutar mediante la presente providencia,

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.

para que existan Gestores del páramo⁵ en la jurisdicción Santurbán-Berlín, actividad que es posible realizar a la luz del art. 16 de la Ley 1390 de 2018;

- 5.2. El ICA puede orientar el control sanitario que reconoció hacer en el páramo de Santurbán-Berlín, como soporte de las asociaciones de las comunidades que se formalicen para “participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a brindarles alternativas de subsistencia”, según el art. 16 *Ibidem*.

Así, pues son varios aspectos en los que pueden coincidir las funciones del Min.Ambiente, el ICA y el Sena en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín, lo cual debe confluir, insiste la Sala, en la definición de programas de sustitución y reconversión.

Por lo anterior, se

RESUELVE

- Primero.** Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a hacer partícipes al ICA y al SENA en la definición de estrategias de los programas de sustitución y reconversión, en el proceso de delimitación del Páramo Jurisdicción Santurbán-Berlín.
- Segundo.** Ordenar al **Servicio Nacional de Aprendizaje** a: **(i) adicionar** un componente ambiental de protección de ecosistemas de páramo en todos los programas que actualmente ejecuta en el Páramo Jurisdicción Santurbán-Berlín, **(ii) integrar** dicho componente a todos los programas de formación que en el futuro desarrolle en esas áreas, y **(iii) planear** la ejecución de programas de “manejo ambiental” de ecosistemas de páramo en todos los municipios cuyas áreas se encuentren en la Jurisdicción del Páramo de Santurbán-Berlín

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Acta 122 /2018.
La Sala,

⁵ “Los gestores de páramos desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento con el apoyo y financiación de los organismos competentes, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo del páramo.”

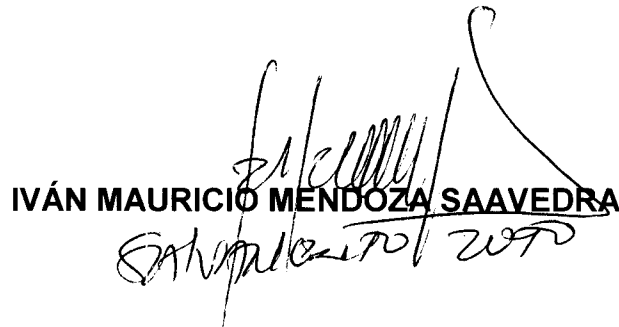
Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que dispone integración del ICA y SENA en la definición de programas de sustitución y reconversión en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento de sentencia de tutela.



SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR



RAFAEL GUTIERREZ SOLANO



IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA