

Bogotá, D.C. 9 de febrero de 2023.

Honorable Magistrada

SOLANGEL BLANCO VILLAMIZAR

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Dirección: Palacio de Justicia – Calle 35 entre Carreras 11 – 12 – Oficina 408

Correo electrónico: ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D.

RADICACIÓN	6800123330002015-00734-00
MEDIO DE CONTROL:	SEGUIMIENTO ACCIÓN DE TUTELA
DEMANDANTE:	COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL PÁRAMO DE SANTURBÁN Y OTROS
DEMANDADOS:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
ASUNTO:	RESPUESTA AUTO DE 9/02/2023 y RESPUESTA DE LAS ÓRDENES PRIMERA Y SEGUNDA DEL AUTO DE FECHA 18 DE JULIO DE 2022 PROFERIDO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER.

Respetada Magistrada,

De conformidad con los contenidos manifestados en el auto del 9 de febrero de los corrientes, por el cual efectúa requerimiento previo a apertura incidente de desacato en contra la ministra de ambiente y desarrollo sostenible, en el cual precisa dentro de las consideraciones, lo siguiente:

“(...) Advirtiéndole que, a la fecha de esta providencia, la que supera con holgura el 31.01.2023, la señora ministra no ha allegado documento alguno contentivo de:

- i) Cronograma con fechas exactas de las mesas de trabajo en cada uno de los municipios involucrados, y las demás etapas previstas en el supra 19.2; en el que se justifique, si, las fechas dadas, obedecen a temas de recursos económicos*
- ii) Concepto sobre la posibilidad de implementar de forma parcial, los acuerdos de concertación suscritos a la fecha.*
- iii) Informe sobre la efectiva realización de las reuniones en Santander y Norte de Santander, las que, valga aclarar, deben ser llevadas a cabo antes de realizar el cronograma, pues de las resultas de dichas reuniones, dependen las fechas que se plasmarán en éste.*

*Evidenciándose así un incumplimiento de la fecha a la que la señora ministra se comprometió, puesto que, se recaba, a fecha **31 de enero de 2023**, por ella estipulado sin que obre documento alguno en el expediente. (...)*

De la manera más respetuosa y atenta me permito manifestar a su despacho que en orden a honrar los compromisos asumidos con su magistratura y la responsabilidad que le asiste a esta cartera Ministerial de respetar los derechos fundamentales de los accionados, velar por las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, y desarrollar las labores de delimitación previendo el mayor grado de protección del ecosistema de paramo, el pasado 31 de enero de 2023, desde el correo electrónico del apoderado, IAEscobarE@minambiente.gov.co, se remitió, entre otros, al correo ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co comunicación con asunto: “Informe desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en razón a lo ordenado por el Tribunal Administrativo Oral de Santander en Cumplimiento de Sentencia T-361 de 2017”. En la cual se adjuntó en archivo PDF, el informe denominado “Doc_Cumplim_Comprom Minamb_31.01.2023.pdf”, (Anexo No.1)



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Como se evidencia en la siguiente imagen y en el Anexo No. 2, de la presente comunicación:

Informe desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en razón a lo ordenado por el Tribunal Administrativo Oral de Santander en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

Ivan Albeiro Escobar Escobar <IAEscobarE@minambiente.gov.co>

Mar 31/01/2023 17:58

Para: ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co <ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: Julio Cesar Berdugo Pacheco <JCBERDUGOP@minambiente.gov.co>; Anamaria Falla Pimiento

<AFPimiento@minambiente.gov.co>; andres.angelru@gmail.com

<andres.angelru@gmail.com>; gespinoza@amb.com.co

<gespinoza@amb.com.co>; lirodriguez@amb.com.co <lirodriguez@amb.com.co>; archivo@vetas-

santander.gov.co <archivo@vetas-santander.gov.co>; notificaciones.judiciales@cdmb.gov.co

<notificaciones.judiciales@cdmb.gov.co>; procesosjudiciales@corponor.gov.co

<procesosjudiciales@corponor.gov.co>; corponor@corponor.gov.co

<corponor@corponor.gov.co>; cajar@cajar.org <cajar@cajar.org>; sintraemsdes2@hotmail.com

<sintraemsdes2@hotmail.com>; juridica <juridica@defensoria.gov.co>; notificaciones

<notificaciones@santander.gov.co>; Notificaciones Judiciales

<notificaciones@bucaramanga.gov.co>; Nataly Arciniegas Vega <notificacionjudicial@surata-

santander.gov.co>; notificacionjudicial@california-santander.gov.co <notificacionjudicial@california-

santander.gov.co>; gobierno@vetas-santander.gov.co <gobierno@vetas-

santander.gov.co>; notificacionesjudiciales@amb.com.co

<notificacionesjudiciales@amb.com.co>; alcaldia@vetas-santander.gov.co <alcaldia@vetas-

santander.gov.co>; natavega19@hotmail.com <natavega19@hotmail.com>

Cco: Myriam Amparo Andrade Hernández <MAAndrade@minambiente.gov.co>; Julio Cesar Berdugo

Pacheco <JCBERDUGOP@minambiente.gov.co>

 [Doc Cumplim Comprom Minamb 31.01.2023.pdf](#)

Bogotá, D.C. 31 de enero de 2023.

Honorable Magistrada

SOLANGEL BLANCO VILLAMIZAR

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Dirección: Palacio de Justicia – Calle 35 entre Carreras 11 – 12 – Oficina 408

Correo electrónico: ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co

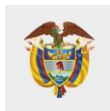
E.S.D.

RADICACIÓN	6800123330002015-00734-00 (T-361 de 2017).
MEDIO DE CONTROL:	SEGUIMIENTO ACCIÓN DE TUTELA
DEMANDANTE:	COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL PÁRAMO DE SANTURBÁN Y OTROS
DEMANDADOS:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

Es de precisar que, en el referido documento adjunto, el cual consta de 38 páginas. A través de las cuales se da respuesta a cada uno de los compromisos asumidos con su despacho, y se informó lo siguiente, así:

De la Orden (i): Cronograma ajustado para el cumplimiento de Sentencia T-361 de 2017, se desarrolla la ORDEN: “i) Ajustar el cronograma presentado en esta audiencia, acogiendo las observaciones hechas por la Procuraduría General de la Nación, es decir, con fechas exactas para las mesas de trabajo en los municipios y las demás etapas previstas en el supra 19.2 de la sentencia. Ello para que sea posible a este Despacho, amonestar al municipio que, sin razón justificada, incumpla las fechas. Con ocasión a este cronograma, informar si, el plazo anunciado en la audiencia obedece a temas de recursos económicos”. En la página 4 y siguientes. así:

“Para dar cumplimiento a esta orden, Minambiente convocó y lideró dos espacios de participación con los municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander los



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

días 19 y 24 de enero de 2023 en las ciudades de Bucaramanga y Cúcuta respectivamente, como se describirá en mayor profundidad en el siguiente ítem de este informe, en procura de dar celeridad a la Fase de Concertación para la nueva delimitación del páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín.

A los talleres de construcción colectiva del cronograma se invitó a los alcaldes, personeros y presidentes de Juntas de Acción Comunal de los municipios con área de páramo, a los alcaldes de los municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos, departamento, Ministerio Público y autoridad ambiental regional, logrando una buena representación de actores del territorio que permitieran acordar las fechas y recibir aportes para la programación logística de los encuentros. Además de los actores señalados, asistieron líderes sociales y propietarios de predios interesados en hacer parte de esta actividad.

De manera general las dos reuniones se desarrollaron iniciando con una presentación de su objetivo y la relación con las órdenes impartidas por el Tribunal; luego se presentaron los referentes centrales para el ajuste del cronograma, destacando la metodología con la que se abordarán los espacios de concertación en cada municipio que vinculan espacio de mesa técnica y de deliberación, y las garantías de participación de acuerdo con las disposiciones de la Sentencia T-361 de 2017. Posteriormente se presentó la metodología específica para construir el cronograma de concertación que partió de un espacio autónomo de cada municipio para seleccionar las fechas más favorables en los espacios dispuestos en color en el cartel central de cronograma (teniendo en cuenta criterios como los días clave para las labores del campo, festividades, compromisos veredales, entre otros) y recomendar el lugar para los encuentros (considerando la facilidad de acceso al sitio de reunión para los habitantes de las veredas), así como las formas y modos de lograr una mejor participación.

El cronograma considera la ampliación de capacidades técnicas de Minambiente con la conformación de 3 equipos técnicos de trabajo que de manera simultánea adelantarán las reuniones de la fase de concertación tanto en el departamento de Santander (un equipo) como de Norte de Santander (dos equipos). En el caso de los municipios que no asistieron a las jornadas realizadas (Guaca en Santander y en Norte de Santander: Bochalema, Cáchira, Lourdes y La Esperanza), Minambiente estableció las fechas para desarrollo de los encuentros para presentación al Honorable Tribunal, las cuales en su totalidad serán puestas en conocimiento de dichos municipios. En el caso de Labateca, los participantes manifestaron que no pudieron asistir y enviaron la selección de fechas y sitios que se vincularon en el cronograma. En todos los casos las sesiones serán citadas con tiempo suficiente para facilitar la participación.

Como resultado del ejercicio antes descrito, se obtuvo la programación con fechas precisas para el desarrollo de las reuniones de la Fase de Concertación, así.

Tabla 1. Consolidado de fechas para jornadas de concertación en municipios del departamento de Santander.

No.	Departamento	Municipio	Tipo de municipio	Fechas
1	Santander	Bucaramanga	Beneficiarios de S.E.	27 y 28 de febrero de 2023
2	Santander	Floridablanca	Beneficiarios de S.E.	
3	Santander	Girón	Beneficiarios de S.E.	
4	Santander	Charta	Con área de páramo	1, 2 y 3 de marzo de 2023
5	Santander	Piedecuesta	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
6	Santander	California	Con área de páramo	22, 23 y 24 de marzo de 2023
7	Santander	Tona	Con área de páramo	29, 30 y 31 de marzo de 2023
8	Santander	Suratá	Con área de páramo	12, 13 y 14 de abril de 2023
9	Santander	Santa Bárbara	Con área de páramo	19, 20 y 21 de abril de 2023
10	Santander	Guaca*	Con área de páramo	3, 4 y 5 de mayo de 2023

* Fecha establecida por Minambiente por ausencia de representantes del municipio



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

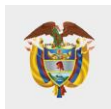
Tabla 2. Consolidado de fechas para jornadas de concertación en municipios del departamento de Norte de Santander.

No.	Departamento	Municipio	Tipo de municipio	Fechas
1	N de Santander	Cúcuta	Beneficiarios de S.E.	20 y 21 de febrero de 2023
2	N de Santander	Santiago	Beneficiarios de S.E.	
3	N de Santander	Villa Del Rosario	Beneficiarios de S.E.	
4	N de Santander	El Zulia	Beneficiarios de S.E.	
5	N de Santander	Los Patios	Beneficiarios de S.E.	
6	N de Santander	Puerto Santander	Beneficiarios de S.E.	
7	N de Santander	San Cayetano	Beneficiarios de S.E.	
8	N de Santander	Toledo	Con área de páramo	1, 2, 3 y 4 de marzo de 2023
9	N de Santander	Pamplona	Con área de páramo	2, 3 y 4 de marzo de 2023
10	N de Santander	Cáchira*	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
11	N de Santander	Lourdes*	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
12	N de Santander	Salazar de Las Palmas	Con área de páramo	23, 24 y 25 de marzo de 2023
13	N de Santander	Chinácota	Con área de páramo	23, 24 y 25 de marzo de 2023
14	N de Santander	Bochalema*	Con área de páramo	29, 30 y 31 de marzo de 2023
15	N de Santander	Villa Caro	Con área de páramo	31 de marzo y 1 de abril de 2023
16	N de Santander	La Esperanza*	Con área de páramo	12, 13 y 14 de abril de 2023
17	N de Santander	Silos	Con área de páramo	13, 14 y 15 de abril de 2023
18	N de Santander	Gramalote	Con área de páramo	15 y 16 de abril de 2023
19	N de Santander	Pamplonita	Con área de páramo	20, 21 y 22 de abril de 2023
20	N de Santander	Arboledas	Con área de páramo	21 y 22 de abril de 2023
21	N de Santander	Cucutilla	Con área de páramo	28 y 29 de abril de 2023
22	N de Santander	Bucarasica	Con área de páramo	10, 11 y 12 de mayo de 2023
23	N de Santander	Cácuta	Con área de páramo	12, 13 y 14 de mayo de 2023
24	N de Santander	Labateca	Con área de páramo	17, 18 y 19 de mayo de 2023
25	N de Santander	Mutiscua	Con área de páramo	19, 20 y 21 de mayo de 2023
26	N de Santander	Chitagá	Con área de páramo	21, 22 y 23 de mayo de 2023
27	N de Santander	Ábrego	Con área de páramo	26, 27 y 28 de mayo de 2023

* Fecha establecida por Minambiente por ausencia de representantes del municipio

El cronograma anterior expone las fechas para desarrollo de jornadas de concertación en cada uno de los municipios donde, como se mencionó con anterioridad, se tendrá un espacio de mesa técnica para exponer en lenguaje claro los temas ineludibles objeto de concertación, un momento de espacio autónomo de análisis de las comunidades sobre los temas presentados, un espacio de diálogo y deliberación y un momento de conclusiones donde se dejen documentados los acuerdos a los que se haya llegado, así como los temas de no acuerdo y las motivaciones. Es posible que en estas reuniones no se logre acuerdo pleno sobre todos los temas o se pida un espacio adicional para la deliberación, por lo cual proponemos al Honorable Tribunal un tiempo de 2 meses posterior a las fechas descritas para continuar y culminar las jornadas de concertación y al finalizar dicho tiempo, hacer un balance general de los resultados que soporten la preparación del acto administrativo. Este acto surtirá el proceso de consulta pública para comentarios por parte de los interesados antes de su expedición

A continuación, se presentan los tiempos estimados para finalización del proceso:



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Actividades	Fechas
1. Jornadas de concertación (de acuerdo con el cronograma anterior)	Febrero - Mayo
2. Reuniones adicionales para culminar la concertación en los aspectos de no acuerdo	Junio - Julio
3. Consolidación de resultados	Agosto
4. Preparación del acto administrativo	Septiembre
5. Consulta pública del acto administrativo	Septiembre
6. Análisis y respuesta a comentarios del acto administrativo publicado	Octubre
7. Expedición y Publicación	Noviembre

De la Orden (iv): Reuniones en Santander y Norte de Santander ORDEN:

Se informa en el documento anexo el día 31 de enero de 2023, de la página 7 en adelante, lo siguiente:

“Orden iv) Realizar una reunión en Santander y en Norte de Santander, con el objetivo de acordar las fechas de las mesas de trabajo”.

Para el cumplimiento de esta orden, conexas con la primera ya presentada en el punto anterior de este informe, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocó a los municipios vinculados al proceso en los departamentos de Santander y Norte de Santander incluyendo aquellos que son beneficiarios de los servicios ecosistémicos, a reuniones los días 19 y 24 de enero de 2023. El llamado a los municipios se realizó mediante comunicación oficial y comunicación telefónica para brindar más información sobre el objetivo de la sesión y la confirmación de asistencia. La convocatoria directa fue allegada a las alcaldías municipales, gobernaciones, presidentes de las Juntas de Acción Comunal – JAC, autoridades ambientales y a las entidades del Ministerio Público.

El criterio principal aplicado para la convocatoria directa a los actores ya enunciados, en función del objetivo de la reunión que era solamente acordar fechas de reunión y recomendar los sitios para las mismas y aspectos de tipo logístico, fue vincular a actores territoriales representativos de la administración pública (entes territoriales) y las comunidades (Juntas de Acción Comunal – JAC), así como al Ministerio Público como garante del proceso, así:

- 1) Entes territoriales: Invitar a los alcaldes(as) como primera autoridad y representantes legales de los municipios, así como los gobernadores, que fueron llamados a vincularse al trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 en calidad de veedores y garantes de su cabal observancia y ejecución.*
- 2) Juntas de Acción Comunal: Invitar a los presidentes de JAC de las veredas circunscritas al páramo que son actores cuyo conocimiento de las dinámicas territoriales contribuyen a tomar las mejores decisiones de las fechas propicias para programar las sesiones de la Fase de Concertación y recomendar las actividades para lograr una mejor convocatoria y asistencia. A los participantes se les proporcionó un auxilio de transporte para facilitar su desplazamiento y participación en las reuniones.*
- 3) Ministerio Público: Invitar a la Procuraduría, Defensoría del Pueblo y las personerías municipales que vigilan, apoyan y acompañan el pleno cumplimiento de lo determinado en la Sentencia ya referida.*

No obstante, a las reuniones llegaron líderes sociales, propietarios, habitantes, líderes de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, entre otros, quienes participaron en igualdad de condiciones en los encuentros. A continuación, se destacan los aspectos centrales de cada reunión:



Taller departamento de Santander

Fecha de reunión: 19 de enero de 2023

Lugar: Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)

Agenda desarrollada:

- 1) Construir el cronograma para desarrollar la etapa de concertación de los 6 ineludibles
Fechas precisas
Sitios de reunión
Participantes
Mecanismo de convocatoria
Otras recomendaciones
- 2) Recibir aportes a la metodología ajustada para agilizar la fase de concertación

Aspectos destacados:

A fin de realizar la construcción colectiva del cronograma de cumplimiento con fechas ciertas y exactas para realizar las sesiones de participación en el departamento de Santander, se llevó a cabo el taller en las instalaciones de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). El taller dio inicio con la presentación de los participantes, la exposición del contexto de la orden de ajustar el cronograma y la agenda del taller. Luego, los participantes manifestaron sus inquietudes sobre varias temáticas destacando el proceso de delimitación, la metodología, las restricciones de actividades productivas en páramo, la zonificación, la financiación, entre otros. En el desarrollo de la reunión se brindaron las claridades necesarias y se centró siempre la reunión hacia los objetivos de la misma. Se presentaron los referentes centrales del ajuste metodológico de las jornadas de concertación y posteriormente se indicó la forma de avanzar en la construcción colectiva del cronograma.

Para la construcción del cronograma se llevó un gran cartel con el calendario entre febrero y mayo del 2023, con espacios destacados en color para seleccionar las fechas de reunión para las sesiones de la Fase de Concertación de aquellos municipios que no tienen acta de concertación (10). Las fechas se sugirieron considerando la conformación de 3 equipos que liderarán sesiones simultáneas y la necesidad de realizar la coordinación operativa de todo el personal. Las personas representantes de cada municipio se reunieron para analizar las fechas más convenientes y sugerir recomendaciones para lograr la mejor convocatoria y desarrollo en territorio, proponiendo: lugar de reunión, como mejorar la convocatoria, que actores convocar y otras recomendaciones que consideraran pertinentes, que fueron consignadas en carteleras. (...)”

Taller departamento de Norte de Santander

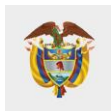
Fecha de reunión: 24 de enero de 2023

Lugar: Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental (Corponor)

Agenda desarrollada:

- 1) Presentar propuesta para el ineludible 6 de financiación y construir hoja de ruta para su gestión
- 2) Construir conjunta del cronograma para continuar el desarrollo de la fase de concertación de los 6 ineludibles y recibir aportes sobre la metodología ajustada para la fase de concertación:

Fechas precisas
Sitios de reunión
Participantes



Mecanismo de convocatoria
Otras recomendaciones

Aspectos destacados:

En Norte de Santander se realizó una convocatoria con dos fines: el primer lugar presentar los mandatarios (alcaldes y gobernación) así como a Corponor una propuesta para lograr recursos importantes que lleven a la financiación de la gestión del páramo a fin de que ellos lo analicen y se pueda discutir posteriormente en un espacio formal. Para este primer momento solo se convocó a los municipios, gobernación, autoridad ambiental y Ministerio Público. El segundo momento ya contó con la participación de presidentes de Juntas de Acción Comunal y otros líderes sociales y propietarios que llegaron a la reunión.

De manera similar a Bucaramanga, el taller dio inicio con la presentación de los participantes, la exposición del contexto de la orden de ajustar el cronograma y la agenda del taller. Luego, los participantes manifestaron sus inquietudes sobre varias temáticas. En un primer momento se analizó la importancia de lograr recursos para desarrollar la gestión en los páramos y se hizo un llamado para que las grandes ciudades contribuyan a la financiación de forma decidida, pues se manifiesta que el presupuesto de muchos de los municipios con área de páramo es muy limitado. De otro lado se indicó la necesidad de convocar a los propietarios que son los principales llamados a hacer parte de las decisiones en el marco de la Sentencia y facilitar su asistencia. También se presentaron inquietudes sobre la delimitación, las restricciones de actividades productivas en páramo, la zonificación, entre otros. En el desarrollo de la reunión se brindaron las claridades necesarias y se centró siempre la reunión hacia los objetivos de la misma. Se presentaron los referentes centrales del ajuste metodológico de las jornadas de concertación y posteriormente se indicó la forma de avanzar en la construcción colectiva del cronograma.

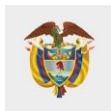
Para la construcción del cronograma se llevó un gran cartel con el calendario entre febrero y mayo del 2023, con espacios destacados en color para seleccionar las fechas de reunión para las sesiones de la Fase de Concertación de aquellos municipios que no tienen acta de concertación (27). Las fechas se sugirieron considerando la conformación de tres equipos que liderarán sesiones simultáneas (dos de ellos en Norte de Santander) y la necesidad de realizar la coordinación operativa de todo el personal. Por ellos se llevaron dos carteles uno por cada equipo. Las personas representantes de cada municipio se reunieron para analizar las fechas más convenientes y sugerir recomendaciones para lograr la mejor convocatoria y desarrollo en territorio, proponiendo: lugar de reunión, como mejorar la convocatoria, que actores convocar y otras recomendaciones que consideraran pertinentes, que fueron consignadas en carteleras. (...)”

Así mismo, a lo largo del documento, refiérase páginas 6 a 14 y 18 y 19, se dejaron evidencias fotográficas de la construcción colectiva de los cronogramas, proceso que se adelantó en las reuniones de los días 19 y 24 de enero de 2023 en Santander y en Norte de Santander, respectivamente, y de la página 20 en adelante del documento en mención se dejan el Anexo 1. Listado de asistencia taller departamento de Santander 19 de enero de 2023 Anexo 2. Listado de asistencia taller departamento de Norte de Santander de 24 de enero 2023.

De la Orden (iii): Posibilidad de implementar acuerdos de concertación sobre actividades socioeconómicas de manera parcial.

Se informa en el documento anexo el día 31 de enero de 2023, de la página 14 en adelante, lo siguiente:

“iii) Analizar la posibilidad de implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, en lo que respecta a las actividades económicas. Ello en mesas de trabajo, de las que deberá informar fechas de realización”



Problema jurídico: *¿Es jurídicamente viable la implementación de los acuerdos de concertación plasmados en las “Actas de Mediación Ambiental” de los municipios de Vetas, El Playón y Matanza (Santander) y relacionados con las actividades socioeconómicas, aunque no se hayan expedido una nueva Resolución para delimitar el complejo de páramos Santurbán - Berlín?*

Antecedentes

En el marco de la Fase de Concertación del proceso de delimitación participativa del complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán - Berlín, se han promovido mesas de trabajo y reuniones municipales para deliberar y buscar acuerdos razonados con la ciudadanía en relación con los seis ineludibles fijados por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017.

Para el caso de los municipios de Vetas, El Playón y Matanza, el Gobierno Nacional, la CMDB, las autoridades municipales, y los representantes o miembros de la comunidad asistentes, llegaron a acuerdos razonados que quedaron plasmados en “Actas de Mediación Ambiental” de fechas 20 de enero de 2022 en el municipio de Vetas, 24 de junio de 2022 en Matanza y 3 de septiembre de 2022 en El Playón.

En punto de las actividades socioeconómicas, las tres actas, con algunas variaciones menores, proponen la realización de una caracterización predio a predio de las actividades agropecuarias, como ejercicio previo a: (i) la puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de agricultura de alto impacto de conformidad con los lineamientos establecidos en la Resolución 1294 de 2021; y (ii) a la formulación del Plan de Manejo Ambiental del área de páramo por parte de la CMDB, en el marco de sus competencias en la gestión integral del páramo. Las actas plantean que esta caracterización estaría en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la CMDB y las administraciones municipales.

En la última audiencia de verificación y por solicitud de la comunidad, el Tribunal Administrativo de Santander le ordenó al Ministerio de Ambiente “iii) Analizar la posibilidad de implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, en lo que respecta a las actividades económicas. Ello en mesas de trabajo, de las que deberá informar fechas de realización”.

Esta situación configura un problema jurídico fundado en la contradicción de implementar unos acuerdos sobre un proceso de delimitación que no ha culminado en la expedición de una nueva Resolución de delimitación, a la cual se integrarían los acuerdos de concertación

Concepto

Para el Minambiente no es posible jurídicamente implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, ni en lo que respecta a las actividades económicas, ni en ningún otro asunto, por las siguientes razones:

El ejercicio de la actividad de la Administración se constituye bajo el principio de legalidad de los actos públicos, según el cual “los servidores públicos sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia”¹

El principio de legalidad en el caso concreto se rige por el artículo 2, numeral 16, del Decreto 3570 de 2011, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018, que establecieron el deber legal de delimitar los páramos en cabeza del Minambiente. La delimitación tiene como objetivo identificar el área geográfica que define al ecosistema de páramo y se debe realizar con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt (IAvH) a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional.



Este marco normativo se integra a los lineamientos proferidos por la Corte Constitucional para el proceso de delimitación. A través de la Sentencia C-035 de 2016 el máximo tribunal constitucional fijó como regla que “si el Ministerio de Ambiente se aparta del área de referencia establecida por el IAvH en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de paramo”, y precisó que dicho mecanismo debe preservar también la autonomía del Minambiente apoyándose en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

De ahí que este Ministerio, en aras de observar el deber estatal de protección de ecosistemas estratégicos, adelanta la función de delimitación de páramos a partir de criterios ecológicos que comprendan la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas, porque de lo contrario, en términos de la Corte Constitucional, “una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas”.

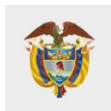
*Por otra parte, mediante sentencia T- 361 de 2017, numeral quinto, la Corte Constitucional ordenó a este Ministerio emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, “**acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.** Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia (...)”. Lo anterior conlleva a que para la expedición del nuevo acto administrativo de delimitación del complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán–Berlín, este Ministerio adelante un proceso participativo y de diálogo que se desarrolla en siete (7) fases: **i. convocatoria, ii. informativa, iii. consulta e iniciativa, iv. concertación, v. elaboración y observaciones al acto administrativo, vi. expedición de la resolución e vii. implementación de los acuerdos.***

Luego de agotada la fase de consulta e iniciativa, y siendo las fases de convocatoria e información de carácter transversal, este Ministerio adelanta la fase de concertación en los 30 municipios con área de páramo y 10 municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos, promoviendo escenarios de diálogo deliberativo que permitan llegar a consensos razonados entre las autoridades y los actores involucrados. Entendiendo por consenso el acuerdo entre partes, sobre determinados temas, aspectos o decisiones y por consenso razonado, el acuerdo logrado a través de razones o argumentos objetivos, ciertos y probables que se encuentran fundados y se justifiquen en el interés público, para alcanzar la decisión más satisfactoria.

La concertación se ha realizado a partir del documento de Propuesta Integrada que reúne de manera integral los seis ineludibles o puntos clave previstos por la Corte Constitucional: i. Delimitación, ii. Lineamientos ambientales para los programas de sustitución y reconversión de las actividades prohibidas, iii. Sistema de fiscalización de gestión de la resolución, iv. Parámetros de fuentes hídricas, v. Instancia de coordinación y vi. Modelo de financiación.

En desarrollo de la concertación se ha avanzado en acuerdos razonados sobre los seis ineludibles con los municipios de Vetás, El Playón y Matanza, que han quedado plasmados en las “Actas de Mediación Ambiental” previamente citadas y sobre las cuales se consulta la posibilidad de su implementación parcial.

Este Ministerio reitera entonces la inviabilidad de implementar parcialmente estos acuerdos, ya que el trámite y el contenido del acto administrativo de delimitación de páramos, si bien es una actividad administrativa discrecional, en virtud de los pronunciamientos de la Corte Constitucional está sujeta a un debido proceso administrativo que orienta la aplicación de los mandatos de optimización de proporcionalidad y razonabilidad para la protección del ecosistema paramuno, y el agotamiento de las siete fases previstas, diseñadas para garantizar el derecho fundamental a la participación



Vale recordar en este punto que cada uno de los ineludibles cuenta con unos requisitos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017. En relación con el primero de ellos, que habla propiamente de la delimitación, la Corte determinó que la nueva delimitación del páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014 y asimismo no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del páramo de Santurbán en términos globales. Razón por la cual es preciso contar con los acuerdos que se realicen con los 37 municipios restantes que hacen parte del proceso, para que el Minambiente en el ejercicio de su facultad discrecional para delimitar, pueda tomar una decisión fundada en los principios constitucionales de participación y bajo criterios proporcionalidad y racionalidad.

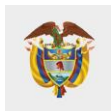
De otro lado, se resalta que la decisión de desarrollar reuniones de concertación a nivel municipal se tomó en función de acatar las reglas fijadas por la Corte Constitucional para la nueva delimitación, en el sentido de: i) garantizar que la nueva delimitación se realice desde la perspectiva local; ii) evitar entre los distintos actores la adopción de posiciones adversariales y de confrontación que bloqueen la toma de una decisión definitiva; iii) evitar que los espacios de participación durante la concertación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; iv) escuchar y deliberar detenidamente con los distintos actores sociales que se hagan partícipes del procesos, de manera previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz, especialmente con los más afectados por la delimitación; v) generar espacios especiales para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación; y vi) garantizar que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

Lo anterior, por tanto, no debe interpretarse como una habilitación para fragmentar, sectorizar o parcializar la delimitación del complejo de páramos que en todo caso debe leerse como una unidad ecosistémica, cuya protección, gestión y manejo debe guardar una armonía e integralidad

Asimismo, tal y como ha quedado planteado en las “Actas de Mediación Ambiental”, los acuerdos razonados harán parte integral de la nueva resolución de delimitación y, por tanto, su fuerza vinculante estará supeditada a la expedición del acto administrativo de delimitación, en los tiempos y bajo los procedimientos fijados legal y jurisprudencialmente para ello.

Finalmente, debe señalarse que la imposibilidad implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, no es un impedimento para que las diferentes entidades involucradas en la gestión integral del agua, el páramo y los ecosistemas adyacentes, en el marco de su misionalidad y con la perspectiva de hacer efectivos los derechos de la población, en particular de los sujetos de especial protección constitucional, adelanten acciones como las que ya viene realizando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural encaminadas a la caracterización de actividades agropecuarias dentro del área de páramo.

Finalmente, se señala que en el marco del cumplimiento de la orden (iv) de la audiencia judicial del 24 de noviembre de 2022, se convocó y realizó reunión en el municipio de Matanza el día 30 de enero de 2023, que tuvo por objeto adelantar un diálogo con los representantes de los municipios de Matanza, el Playón y Vetas referido a la posibilidad de implementar parcialmente los acuerdos relacionados con actividades socioeconómicas. En dicho espacio los participantes precisaron que para ellos “la implementación parcial de los acuerdos sobre actividades económicas” significa implementar la totalidad de los acuerdos establecidos en las actas de concertación de los tres municipios, pues estos son 3 de 40 municipios, es decir son una “parcialidad”. Minambiente por su parte, expuso que su interpretación era del desarrollo de algunos de los acuerdos de las actas que correspondían a las actividades económicas y además señaló los argumentos esbozados en el desarrollo de este ítem indicando que no es posible “jurídicamente” dar aplicación parcial a los acuerdos, pero que esto no limita la gestión del Estado en estos territorios de alta prioridad. Los participantes señalaron que no firmarían ningún listado de asistencia o documentos contentivos de la reunión realizada.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Como constancia del recibo del pronunciamiento del 31 de enero de 2023, que incluye el informe “Acciones realizadas en cumplimiento al escrito de compromisos suscrito por la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, Pdf de 38 folios, se recibió confirmación por parte de la Secretaria del Tribunal Administrativo de Santander. Como se evidencia en la siguiente imagen y en el Anexo No. 3, de la presente comunicación:

Informe desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en razón a lo ordenado por el Tribunal Administrativo Oral de Santander en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017.

87+ ▾ 🔍 ▾ +

① Parte del contenido de este mensaje se ha bloqueado porque el remitente no está en la lista de remitentes seguros.
[Confío en el contenido de sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co.](#) | [Mostrar contenido bloqueado](#)

S Secretaria Tribunal Administrativo - Seccional Bucaramanga <sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co> 😊
Para: Ivan Albeiro Escobar Escobar

Mar 31/01/2023 17:58

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORALIDAD DE SANTANDER
SECRETARIA GENERAL
sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co

Cordial saludo,

Su mensaje ha sido recibido, y se remitirá al correo habilitado para la recepción de memoriales de la SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co para que sea radicado y tramitado.

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

ANEXOS

Anexo No. 1. Documento de “Acciones realizadas en cumplimiento al escrito de compromisos suscrito por la señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible” (pdf en 38 folios)

Anexo No. 2. Soporte de Envío de Correo Electrónico de fecha 31/01/2023. (pdf en 2 folios)



Anexo No. 3. Soporte recibió confirmación por parte de la secretaria del Tribunal Administrativo de Santander del 31 de enero de 2023. (pdf en 1 folio.)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ratifica su compromiso con el cumplimiento de la Sentencia que para el caso nos ocupa, y queda atento a cualquier solicitud de información adicional que su Honorable Despacho requiera para atender la misma en la oportunidad correspondiente.

Atentamente,

IVÁN ESCOBAR ESCOBAR
Apoderado MinAmbiente
C.C. No. 87.062.837 de Pasto
T.P. No. 232558 C.S.J.

Copia: Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales y Agrarios. Correo electrónico:
Procuraduría Judicial 24 Santander. Correo electrónico:
Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente. Correo electrónico:
Defensoría del Pueblo Regional Santander. Correo electrónico:

Proyectó: Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos - DBBSE.
Revisó: Sandra Yolima Sguerra Castaneda Asesora Despacho de la Ministra
Alicia Andrea Baquero Ortégón Jefe de Oficina Asesora Jurídica – OAJ
Myriam Amparo Andrade H. Asesora Oficina Asesora Jurídica – OAJ

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Tribunal Administrativo de
Santander

Sentencia T-361 de 2017

Enero 31 de 2023

**Acciones realizadas en
cumplimiento al escrito de
compromisos suscrito por la
señora Ministra de
Ambiente y Desarrollo
Sostenible**

MADSIG
Sistema Integrado de Gestión



CONTENIDO

1	Presentación general.....	3
2	Orden (i): Cronograma ajustado para el cumplimiento de Sentencia T-361 de 2017	4
3	Orden (iv): Reuniones en Santander y Norte de Santander	7
4	Orden (iii): Posibilidad de implementar acuerdos de concertación sobre actividades socioeconómicas de manera parcial.....	14
5	Lista de anexos.....	19



1 Presentación general.

En el memorial 13012022E2022066 de fecha 12 de diciembre de 2022, **MARIA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ**, actuando en calidad de **MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** y teniendo en cuenta lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Santander en diligencia del 24 de noviembre de 2022 celebrada en el marco del proceso de seguimiento a la Sentencia T361 de 2017, suscribió los siguientes compromisos para ser cumplidos el 31 de enero de 2023 (numerales i, iii y iv contenidos en Auto 3 del acta), así:

(...)

AUTO 3: *Exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a:*

i) *Ajustar el cronograma presentado en esta audiencia, acogiendo las observaciones hechas por la Procuraduría General de la Nación, es decir, con **fechas exactas** para las mesas de trabajo en los municipios y las demás etapas previstas en el supra 19.2 de la sentencia. Ello para que sea posible a este Despacho, amonestar al municipio que, sin razón justificada, incumpla las fechas. Con ocasión a este cronograma, informar si, el plazo anunciado en la audiencia obedece a temas de recursos económicos.*

(...)

iii) *Analizar la posibilidad de implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, en lo que respecta a las actividades económicas. Ello en mesas de trabajo, de las que deberá informar fechas de realización.*

iv) *Realizar una reunión en Santander y en Norte de Santander, con el objetivo de acordar las fechas de las mesas de trabajo*

(...)"

El presente informe, da cuenta del cumplimiento de estos tres compromisos, dando a conocer las acciones adelantadas de conformidad con las ordenes de este Honorable Tribunal.



2 Orden (i): Cronograma ajustado para el cumplimiento de Sentencia T-361 de 2017

ORDEN: “i) Ajustar el cronograma presentado en esta audiencia, acogiendo las observaciones hechas por la Procuraduría General de la Nación, es decir, con fechas exactas para las mesas de trabajo en los municipios y las demás etapas previstas en el supra 19.2 de la sentencia. Ello para que sea posible a este Despacho, amonestar al municipio que, sin razón justificada, incumpla las fechas. Con ocasión a este cronograma, informar si, el plazo anunciado en la audiencia obedece a temas de recursos económicos”.

Para dar cumplimiento a esta orden, Minambiente convocó y lideró dos espacios de participación con los municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander los días 19 y 24 de enero de 2023 en las ciudades de Bucaramanga y Cúcuta respectivamente, como se describirá en mayor profundidad en el siguiente ítem de este informe, en procura de dar celeridad a la Fase de Concertación para la nueva delimitación del páramo Jurisdicciones Santurbán-Berlín.

A los talleres de construcción colectiva del cronograma se invitó a los alcaldes, personeros y presidentes de Juntas de Acción Comunal de los municipios con área de páramo, a los alcaldes de los municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos, departamento, Ministerio Público y autoridad ambiental regional, logrando una buena representación de actores del territorio que permitieran acordar las fechas y recibir aportes para la programación logística de los encuentros. Además de los actores señalados, asistieron líderes sociales y propietarios de predios interesados en hacer parte de esta actividad.

De manera general las dos reuniones se desarrollaron iniciando con una presentación de su objetivo y la relación con las órdenes impartidas por el Tribunal; luego se presentaron los referentes centrales para el ajuste del cronograma, destacando la metodología con la que se abordarán los espacios de concertación en cada municipio que vinculan espacio de mesa técnica y de deliberación, y las garantías de participación de acuerdo con las disposiciones de la Sentencia T-361 de 2017. Posteriormente se presentó la metodología específica para construir el cronograma de concertación que partió de un espacio autónomo de cada municipio para seleccionar las fechas más favorables en los espacios dispuestos en color en el cartel central de cronograma (teniendo en cuenta criterios como los días clave para las labores del campo, festividades, compromisos veredales, entre otros) y recomendar el lugar para los encuentros (considerando la facilidad de acceso al sitio de reunión para los habitantes de las veredas), así como las formas y modos de lograr una mejor participación.

El cronograma considera la ampliación de capacidades técnicas de Minambiente con la conformación de 3 equipos técnicos de trabajo que de manera simultánea adelantarán las reuniones de la fase de concertación tanto en el departamento de Santander (un equipo) como de Norte de Santander (dos equipos). En el caso de los municipios que no asistieron a las jornadas realizadas (Guaca en Santander y en Norte de Santander: Bochalema, Cáchira, Lourdes y La Esperanza), Minambiente estableció las fechas para desarrollo de los encuentros para presentación al Honorable Tribunal, las cuales en su totalidad serán puestas en conocimiento de dichos municipios. En el caso de Labateca, los participantes manifestaron que no pudieron asistir y enviaron la selección de fechas y sitios que se vincularon en el cronograma. En todos los casos las sesiones serán citadas con tiempo suficiente para facilitar la participación.

Como resultado del ejercicio antes descrito, se obtuvo la programación con fechas precisas para el desarrollo de las reuniones de la Fase de Concertación, así.



Tabla 1. Consolidado de fechas para jornadas de concertación en municipios del departamento de Santander.

No.	Departamento	Municipio	Tipo de municipio	Fechas
1	Santander	Bucaramanga	Beneficiarios de S.E.	27 y 28 de febrero de 2023
2	Santander	Floridablanca	Beneficiarios de S.E.	
3	Santander	Girón	Beneficiarios de S.E.	
4	Santander	Charta	Con área de páramo	1, 2 y 3 de marzo de 2023
5	Santander	Piedecuesta	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
6	Santander	California	Con área de páramo	22, 23 y 24 de marzo de 2023
7	Santander	Tona	Con área de páramo	29, 30 y 31 de marzo de 2023
8	Santander	Suratá	Con área de páramo	12, 13 y 14 de abril de 2023
9	Santander	Santa Bárbara	Con área de páramo	19, 20 y 21 de abril de 2023
10	Santander	Guaca*	Con área de páramo	3, 4 y 5 de mayo de 2023

* Fecha establecida por Minambiente por ausencia de representantes del municipio

Tabla 2. Consolidado de fechas para jornadas de concertación en municipios del departamento de Norte de Santander.

No.	Departamento	Municipio	Tipo de municipio	Fechas
1	N de Santander	Cúcuta	Beneficiarios de S.E.	20 y 21 de febrero de 2023
2	N de Santander	Santiago	Beneficiarios de S.E.	
3	N de Santander	Villa Del Rosario	Beneficiarios de S.E.	
4	N de Santander	El Zulia	Beneficiarios de S.E.	
5	N de Santander	Los Patios	Beneficiarios de S.E.	
6	N de Santander	Puerto Santander	Beneficiarios de S.E.	
7	N de Santander	San Cayetano	Beneficiarios de S.E.	
8	N de Santander	Toledo	Con área de páramo	1, 2, 3 y 4 de marzo de 2023
9	N de Santander	Pamplona	Con área de páramo	2, 3 y 4 de marzo de 2023
10	N de Santander	Cáchira*	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
11	N de Santander	Lourdes*	Con área de páramo	8, 9 y 10 de marzo de 2023
12	N de Santander	Salazar de Las Palmas	Con área de páramo	23, 24 y 25 de marzo de 2023
13	N de Santander	Chinácota	Con área de páramo	23, 24 y 25 de marzo de 2023
14	N de Santander	Bochalema*	Con área de páramo	29, 30 y 31 de marzo de 2023
15	N de Santander	Villa Caro	Con área de páramo	31 de marzo y 1 de abril de 2023
16	N de Santander	La Esperanza*	Con área de páramo	12, 13 y 14 de abril de 2023
17	N de Santander	Silos	Con área de páramo	13, 14 y 15 de abril de 2023
18	N de Santander	Gramalote	Con área de páramo	15 y 16 de abril de 2023
19	N de Santander	Pamplonita	Con área de páramo	20, 21 y 22 de abril de 2023
20	N de Santander	Arboledas	Con área de páramo	21 y 22 de abril de 2023
21	N de Santander	Cucutilla	Con área de páramo	28 y 29 de abril de 2023
22	N de Santander	Bucarasica	Con área de páramo	10, 11 y 12 de mayo de 2023
23	N de Santander	Cácota	Con área de páramo	12, 13 y 14 de mayo de 2023
24	N de Santander	Labateca	Con área de páramo	17, 18 y 19 de mayo de 2023
25	N de Santander	Mutiscua	Con área de páramo	19, 20 y 21 de mayo de 2023
26	N de Santander	Chitagá	Con área de páramo	21, 22 y 23 de mayo de 2023
27	N de Santander	Ábrego	Con área de páramo	26, 27 y 28 de mayo de 2023

* Fecha establecida por Minambiente por ausencia de representantes del municipio



El cronograma anterior expone las fechas para desarrollo de jornadas de concertación en cada uno de los municipios donde, como se mencionó con anterioridad, se tendrá un espacio de mesa técnica para exponer en lenguaje claro los temas ineludibles objeto de concertación, un momento de espacio autónomo de análisis de las comunidades sobre los temas presentados, un espacio de diálogo y deliberación y un momento de conclusiones donde se dejen documentados los acuerdos a los que se haya llegado, así como los temas de no acuerdo y las motivaciones. Es posible que en estas reuniones no se logre acuerdo pleno sobre todos los temas o se pida un espacio adicional para la deliberación, por lo cual proponemos al Honorable Tribunal un tiempo de 2 meses posterior a las fechas descritas para continuar y culminar las jornadas de concertación y al finalizar dicho tiempo, hacer un balance general de los resultados que soporten la preparación del acto administrativo. Este acto surtirá el proceso de consulta pública para comentarios por parte de los interesados antes de su expedición.

A continuación, se presentan los tiempos estimados para finalización del proceso:

Actividades	Fechas
1. Jornadas de concertación (de acuerdo con el cronograma anterior)	Febrero - Mayo
2. Reuniones adicionales para culminar la concertación en los aspectos de no acuerdo	Junio - Julio
3. Consolidación de resultados	Agosto
4. Preparación del acto administrativo	Septiembre
5. Consulta pública del acto administrativo	Septiembre
6. Análisis y respuesta a comentarios del acto administrativo publicado	Octubre
7. Expedición y Publicación	Noviembre

Evidencias:

A continuación, se presentan fotos de los cronogramas contruidos colectivamente en las reuniones y se anexan al informe las ayudas de memoria junto con los listados de asistencia (Anexos 1 y 2).

Ilustración 1. Resultado del ejercicio conjunto cronograma en el departamento de Santander.





Ilustración 2. Resultado del ejercicio conjunto cronograma en el departamento de Norte de Santander.



3 Orden (iv): Reuniones en Santander y Norte de Santander

ORDEN: “iv) Realizar una reunión en Santander y en Norte de Santander, con el objetivo de acordar las fechas de las mesas de trabajo”.

Para el cumplimiento de esta orden, conexas con la primera ya presentada en el punto anterior de este informe, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocó a los municipios vinculados al proceso en los departamentos de Santander y Norte de Santander incluyendo aquellos que son beneficiarios de los servicios ecosistémicos, a reuniones los días 19 y 24 de enero de 2023. El llamado a los municipios se realizó mediante comunicación oficial y comunicación telefónica para brindar más información sobre el objetivo de la sesión y la confirmación de asistencia. La convocatoria directa fue allegada a las alcaldías municipales, gobernaciones, presidentes de las Juntas de Acción Comunal - JAC, autoridades ambientales y a las entidades del Ministerio Público.

El criterio principal aplicado para la convocatoria directa a los actores ya enunciados, en función del objetivo de la reunión que era solamente acordar fechas de reunión y recomendar los sitios para las mismas y aspectos de tipo logístico, fue vincular a actores territoriales representativos de la administración pública (entes territoriales) y las comunidades (Juntas de Acción Comunal – JAC), así como al Ministerio Público como garante del proceso, así:

- 1) **Entes territoriales:** Invitar a los alcaldes(as) como primera autoridad y representantes legales de los municipios, así como los gobernadores, que fueron llamados a vincularse al trámite de



cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 en calidad de veedores y garantes de su cabal observancia y ejecución.

- 2) **Juntas de Acción Comunal:** Invitar a los presidentes de JAC de las veredas circunscritas al páramo que son actores cuyo conocimiento de las dinámicas territoriales contribuyen a tomar las mejores decisiones de las fechas propicias para programar las sesiones de la Fase de Concertación y recomendar las actividades para lograr una mejor convocatoria y asistencia. A los participantes se les proporcionó un auxilio de transporte para facilitar su desplazamiento y participación en las reuniones.
- 3) **Ministerio Público:** Invitar a la Procuraduría, Defensoría del Pueblo y las personerías municipales que vigilan, apoyan y acompañan el pleno cumplimiento de lo determinado en la Sentencia ya referida.

No obstante, a las reuniones llegaron líderes sociales, propietarios, habitantes, líderes de Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, entre otros, quienes participaron en igualdad de condiciones en los encuentros. A continuación, se destacan los aspectos centrales de cada reunión:

Taller departamento de Santander

Fecha de reunión: 19 de enero de 2023

Lugar: Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)

Agenda desarrollada:

- 1) Construir el cronograma para desarrollar la etapa de concertación de los 6 ineludibles

Fechas precisas
Sitios de reunión
Participantes
Mecanismo de convocatoria
Otras recomendaciones

- 2) Recibir aportes a la metodología ajustada para agilizar la fase de concertación

Aspectos destacados:

A fin de realizar la construcción colectiva del cronograma de cumplimiento con fechas ciertas y exactas para realizar las sesiones de participación en el departamento de Santander, se llevó a cabo el taller en las instalaciones de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). El taller dio inicio con la presentación de los participantes, la exposición del contexto de la orden de ajustar el cronograma y la agenda del taller. Luego, los participantes manifestaron sus inquietudes sobre varias temáticas destacando el proceso de delimitación, la metodología, las restricciones de actividades productivas en páramo, la zonificación, la financiación, entre otros. En el desarrollo de la reunión se brindaron las claridades necesarias y se centró siempre la reunión hacia los objetivos de la misma. Se presentaron los referentes centrales del ajuste metodológico de las jornadas de concertación y posteriormente se indicó la forma de avanzar en la construcción colectiva del cronograma.



Para la construcción del cronograma se llevó un gran cartel con el calendario entre febrero y mayo del 2023, con espacios destacados en color para seleccionar las fechas de reunión para las sesiones de la Fase de Concertación de aquellos municipios que no tienen acta de concertación (10). Las fechas se sugirieron considerando la conformación de 3 equipos que liderarán sesiones simultáneas y la necesidad de realizar la coordinación operativa de todo el personal. Las personas representantes de cada municipio se reunieron para analizar las fechas más convenientes y sugerir recomendaciones para lograr la mejor convocatoria y desarrollo en territorio, proponiendo: lugar de reunión, como mejorar la convocatoria, que actores convocar y otras recomendaciones que consideraran pertinentes, que fueron consignadas en carteleras.

Evidencias:

A continuación, se presentan algunos registros fotográficos y en anexo 1 el listado de asistencia al encuentro





Taller departamento de Norte de Santander

Fecha de reunión: 24 de enero de 2023

Lugar: Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental (Corponor)

Agenda desarrollada:

- 1) Presentar propuesta para el ineludible 6 de financiación y construir hoja de ruta para su gestión
- 2) Construir conjunta del cronograma para continuar el desarrollo de la fase de concertación de los 6 ineludibles y recibir aportes sobre la metodología ajustada para la fase de concertación



Fechas precisas
Sitios de reunión
Participantes
Mecanismo de convocatoria
Otras recomendaciones

Aspectos destacados:

En Norte de Santander se realizó una convocatoria con dos fines: el primer lugar presentar los mandatarios (alcaldes y gobernación) así como a Corponor una propuesta para lograr recursos importantes que lleven a la financiación de la gestión del páramo a fin de que ellos lo analicen y se pueda discutir posteriormente en un espacio formal. Para este primer momento solo se convocó a los municipios, gobernación, autoridad ambiental y Ministerio Público. El segundo momento ya contó con la participación de presidentes de Juntas de Acción Comunal y otros líderes sociales y propietarios que llegaron a la reunión.

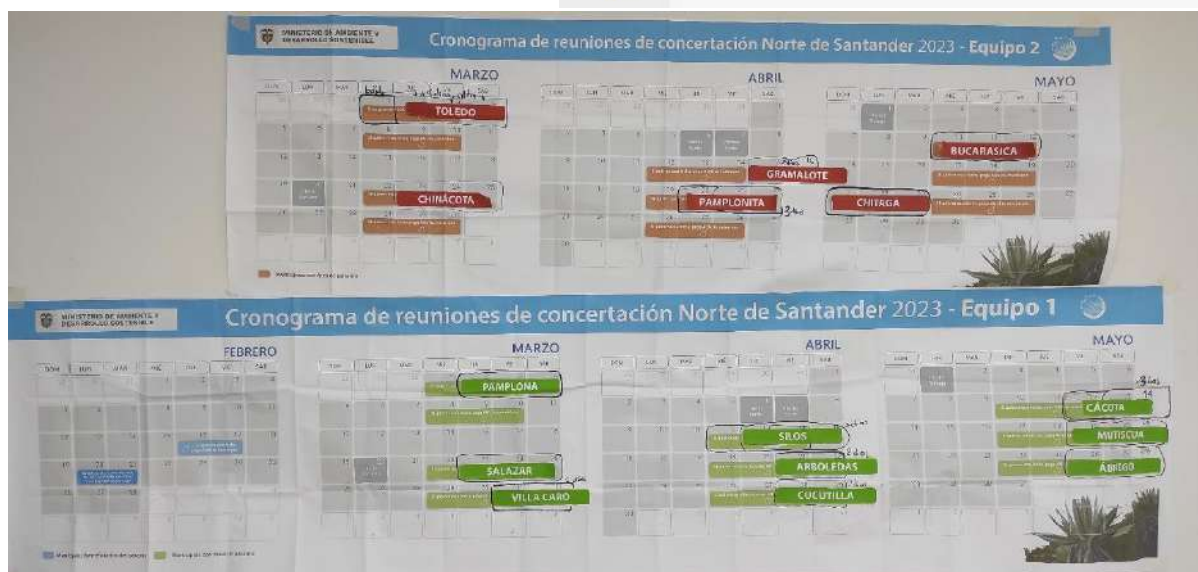
De manera similar a Bucaramanga, el taller dio inicio con la presentación de los participantes, la exposición del contexto de la orden de ajustar el cronograma y la agenda del taller. Luego, los participantes manifestaron sus inquietudes sobre varias temáticas. En un primer momento se analizó la importancia de lograr recursos para desarrollar la gestión en los páramos y se hizo un llamado para que las grandes ciudades contribuyan a la financiación de forma decidida, pues se manifiesta que el presupuesto de muchos de los municipios con área de páramo es muy limitado. De otro lado se indicó la necesidad de convocar a los propietarios que son los principales llamados a hacer parte de las decisiones en el marco de la Sentencia y facilitar su asistencia. También se presentaron inquietudes sobre la delimitación, las restricciones de actividades productivas en páramo, la zonificación, entre otros. En el desarrollo de la reunión se brindaron las claridades necesarias y se centró siempre la reunión hacia los objetivos de la misma. Se presentaron los referentes centrales del ajuste metodológico de las jornadas de concertación y posteriormente se indicó la forma de avanzar en la construcción colectiva del cronograma.

Para la construcción del cronograma se llevó un gran cartel con el calendario entre febrero y mayo del 2023, con espacios destacados en color para seleccionar las fechas de reunión para las sesiones de la Fase de Concertación de aquellos municipios que no tienen acta de concertación (27). Las fechas se sugirieron considerando la conformación de tres equipos que liderarán sesiones simultáneas (dos de ellos en Norte de Santander) y la necesidad de realizar la coordinación operativa de todo el personal. Por ellos se llevaron dos carteles uno por cada equipo. Las personas representantes de cada municipio se reunieron para analizar las fechas más convenientes y sugerir recomendaciones para lograr la mejor convocatoria y desarrollo en territorio, proponiendo: lugar de reunión, como mejorar la convocatoria, que actores convocar y otras recomendaciones que consideraran pertinentes, que fueron consignadas en carteleras.

A continuación, se presentan algunos registros fotográficos y en anexo 2 el listado de asistencia al encuentro.







4 Orden (iii): Posibilidad de implementar acuerdos de concertación sobre actividades socioeconómicas de manera parcial

“iii) Analizar la posibilidad de implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, en lo que respecta a las actividades económicas. Ello en mesas de trabajo, de las que deberá informar fechas de realización”.

Problema jurídico: ¿Es jurídicamente viable la implementación de los acuerdos de concertación plasmados en las “Actas de Mediación Ambiental” de los municipios de Vetás, El Playón y Matanza (Santander) y relacionados con las actividades socioeconómicas, aunque no se hayan expedido una nueva Resolución para delimitar el complejo de páramos Santurbán - Berlín?

Antecedentes

En el marco de la Fase de Concertación del proceso de delimitación participativa del complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán - Berlín, se han promovido mesas de trabajo y reuniones municipales para deliberar y buscar acuerdos razonados con la ciudadanía en relación con los seis ineludibles fijados por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017.

Para el caso de los municipios de Vetás, El Playón y Matanza, el Gobierno Nacional, la CMDDB, las autoridades municipales, y los representantes o miembros de la comunidad asistentes, llegaron a acuerdos razonados que quedaron plasmados en “Actas de Mediación Ambiental” de fechas 20 de enero de 2022 en el municipio de Vetás, 24 de junio de 2022 en Matanza y 3 de septiembre de 2022 en El Playón.

En punto de las actividades socioeconómicas, las tres actas, con algunas variaciones menores, proponen la realización de una caracterización predio a predio de las actividades agropecuarias, como ejercicio previo a: (i) la puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de agricultura de alto impacto de conformidad con los lineamientos establecidos en la Resolución 1294 de 2021; y (ii)



a la formulación del Plan de Manejo Ambiental del área de páramo por parte de la CMDB, en el marco de sus competencias en la gestión integral del páramo. Las actas plantean que esta caracterización estaría en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la CMDB y las administraciones municipales.

En la última audiencia de verificación y por solicitud de la comunidad, el Tribunal Administrativo de Santander le ordenó al Ministerio de Ambiente ***“iii) Analizar la posibilidad de implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, en lo que respecta a las actividades económicas. Ello en mesas de trabajo, de las que deberá informar fechas de realización”***.

Esta situación configura un problema jurídico fundado en la contradicción de implementar unos acuerdos sobre un proceso de delimitación que no ha culminado en la expedición de una nueva Resolución de delimitación, a la cual se integrarían los acuerdos de concertación.

Concepto

Para el Minambiente no es posible jurídicamente implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, ni en lo que respecta a las actividades económicas, ni en ningún otro asunto, por las siguientes razones:

El ejercicio de la actividad de la Administración se constituye bajo el principio de legalidad de los actos públicos, según el cual *“los servidores públicos sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia”*¹.

El principio de legalidad en el caso concreto se rige por el artículo 2, numeral 16, del Decreto 3570 de 2011, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018, que establecieron el deber legal de delimitar los páramos en cabeza del Minambiente. La delimitación tiene como objetivo identificar el área geográfica que define al ecosistema de páramo y se debe realizar con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt (IAvH) a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional.

Este marco normativo se integra a los lineamientos proferidos por la Corte Constitucional para el proceso de delimitación. A través de la Sentencia C-035 de 2016 el máximo tribunal constitucional fijó como regla que *“si el Ministerio de Ambiente se aparta del área de referencia establecida por el IAvH en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo”*, y precisó que dicho mecanismo debe preservar también la autonomía del Minambiente apoyándose en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

De ahí que este Ministerio, en aras de observar el deber estatal de protección de ecosistemas estratégicos, adelanta la función de delimitación de páramos a partir de criterios ecológicos que comprendan la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas, porque de lo contrario, en términos de la Corte Constitucional, *“una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental*

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993.



al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas”.

Por otra parte, mediante sentencia T- 361 de 2017, numeral quinto, la Corte Constitucional ordenó a este Ministerio emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, **“acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia (...)”.** Lo anterior conlleva a que para la expedición del nuevo acto administrativo de delimitación del complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán–Berlín, este Ministerio adelanta un proceso participativo y de diálogo que se desarrolla en siete (7) fases: **i. convocatoria, ii. informativa, iii. consulta e iniciativa, iv. concertación, v. elaboración y observaciones al acto administrativo, vi. expedición de la resolución e vii. implementación de los acuerdos.**

Luego de agotada la fase de consulta e iniciativa, y siendo las fases de convocatoria e información de carácter transversal, este Ministerio adelanta la fase de concertación en los 30 municipios con área de páramo y 10 municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos, promoviendo escenarios de diálogo deliberativo que permitan llegar a consensos razonados entre las autoridades y los actores involucrados. Entendiendo por consenso el acuerdo entre partes, sobre determinados temas, aspectos o decisiones y por consenso razonado, el acuerdo logrado a través de razones o argumentos objetivos, ciertos y probables que se encuentran fundados y se justifiquen en el interés público, para alcanzar la decisión más satisfactoria.

La concertación se ha realizado a partir del documento de Propuesta Integrada que reúne de manera integral los seis ineludibles o puntos clave previstos por la Corte Constitucional: i. Delimitación, ii. Lineamientos ambientales para los programas de sustitución y reconversión de las actividades prohibidas, iii. Sistema de fiscalización de gestión de la resolución, iv. Parámetros de fuentes hídricas, v. Instancia de coordinación y vi. Modelo de financiación.

En desarrollo de la concertación se ha avanzado en acuerdos razonados sobre los seis ineludibles con los municipios de Vetás, El Playón y Matanza, que han quedado plasmados en las “Actas de Mediación Ambiental” previamente citadas y sobre las cuales se consulta la posibilidad de su implementación parcial.

Este Ministerio reitera entonces la inviabilidad de implementar parcialmente estos acuerdos, ya que el trámite y el contenido del acto administrativo de delimitación de páramos, si bien es una actividad administrativa discrecional, en virtud de los pronunciamientos de la Corte Constitucional está sujeta a un debido proceso administrativo que orienta la aplicación de los mandatos de optimización de proporcionalidad y razonabilidad para la protección del ecosistema paramuno, y el agotamiento de las siete fases previstas, diseñadas para garantizar el derecho fundamental a la participación.

Vale recordar en este punto que cada uno de los ineludibles cuenta con unos requisitos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017. En relación con el primero de ellos, que habla propiamente de la delimitación, la Corte determinó que la nueva delimitación del páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente que la fijada en la Resolución 2090 de 2014 y asimismo no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del páramo de Santurbán en términos globales. Razón por la cual es preciso contar con los acuerdos que se realicen con los 37 municipios restantes que hacen parte del proceso, para que el Minambiente en el ejercicio de su facultad



discrecional para delimitar, pueda tomar una decisión fundada en los principios constitucionales de participación y bajo criterios proporcionalidad y racionalidad.

De otro lado, se resalta que la decisión de desarrollar reuniones de concertación a nivel municipal se tomó en función de acatar las reglas fijadas por la Corte Constitucional para la nueva delimitación, en el sentido de: i) garantizar que la nueva delimitación se realice desde la perspectiva local; ii) evitar entre los distintos actores la adopción de posiciones adversariales y de confrontación que bloqueen la toma de una decisión definitiva; iii) evitar que los espacios de participación durante la concertación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; iv) escuchar y deliberar detenidamente con los distintos actores sociales que se hagan partícipes del proceso, de manera previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz, especialmente con los más afectados por la delimitación; v) generar espacios especiales para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación; y vi) garantizar que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

Lo anterior, por tanto, no debe interpretarse como una habilitación para fragmentar, sectorizar o parcializar la delimitación del complejo de páramos que en todo caso debe leerse como una unidad ecosistémica, cuya protección, gestión y manejo debe guardar una armonía e integralidad.

Asimismo, tal y como ha quedado planteado en las “Actas de Mediación Ambiental”, los acuerdos razonados harán parte integral de la nueva resolución de delimitación y, por tanto, su fuerza vinculante estará supeditada a la expedición del acto administrativo de delimitación, en los tiempos y bajo los procedimientos fijados legal y jurisprudencialmente para ello.

Finalmente, debe señalarse que la imposibilidad implementar los acuerdos de concertación de manera parcial, no es un impedimento para que las diferentes entidades involucradas en la gestión integral del agua, el páramo y los ecosistemas adyacentes, en el marco de su misionalidad y con la perspectiva de hacer efectivos los derechos de la población, en particular de los sujetos de especial protección constitucional, adelanten acciones como las que ya viene realizando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural encaminadas a la caracterización de actividades agropecuarias dentro del área de páramo.

Finalmente, se señala que en el marco del cumplimiento de la orden (iv) de la audiencia judicial del 24 de noviembre de 2022, se convocó y realizó reunión en el municipio de Matanza el día 30 de enero de 2023, que tuvo por objeto adelantar un diálogo con los representantes de los municipios de Matanza, el Playón y Vetas referido a la posibilidad de implementar parcialmente los acuerdos relacionados con actividades socioeconómicas. En dicho espacio los participantes precisaron que para ellos “la implementación parcial de los acuerdos sobre actividades económicas” significa implementar la totalidad de los acuerdos establecidos en las actas de concertación de los tres municipios, pues estos son 3 de 40 municipios, es decir son una “parcialidad”. Minambiente por su parte, expuso que su interpretación era del desarrollo de algunos de los acuerdos de las actas que correspondían a las actividades económicas y además señaló los argumentos esbozados en el desarrollo de este ítem indicando que no es posible “jurídicamente” dar aplicación parcial a los acuerdos, pero que esto no limita la gestión del Estado en estos territorios de alta prioridad. Los participantes señalaron que no firmarían ningún listado de asistencia o documentos contentivos de la reunión realizada.

A continuación, se presentan algunas fotos del espacio de diálogo:





5 Lista de anexos

Anexo 1. Listado de asistencia taller departamento de Santander 19 de enero de 2023

Anexo 2. Listado de asistencia taller departamento de Norte de Santander de 24 de enero 2023