

Respuesta a Puntos Rojos

Contexto

La Mesa de Interlocución fue una instancia ordenada en la Audiencia de Verificación del proceso de delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz el 3 de mayo de 2021 que se adelanta ante el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección Cuarta, cuyo objetivo es *“llegar a acuerdos concertados en el diseño del plan de trabajo y metodología del proceso participativo de delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz”*.

En el desarrollo de estas mesas, los representantes de la Coordinadora Regional Campesina, accionantes del proceso, propusieron el abordaje de “puntos rojos” o temas importantes sobre los que las bases sociales de su organización solicitan tener respuesta del Ministerio de Ambiente, puesto que consideran son indispensables para hacer la construcción conjunta del plan de trabajo y metodología en este proceso participativo.

Durante el desarrollo de la tercera sesión de la mesa de interlocución, el Ministerio de Ambiente dio respuesta oficial a estos temas enmarcándose en las competencias propias de esta cartera. A continuación, se da respuesta oficial a las inquietudes:

1. Definición de Mecanismos claros de participación con incidencia real de la comunidad

Respuesta: El proceso de delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz se fundamenta en los principios contemplados en la Sentencia de Tutela 361 de 2017 que busca garantizar la participación de la comunidad ordenando la secuencia de siete (7) fases de participación: Convocatoria, Información, Consulta e iniciativa, Concertación, Observaciones al proyecto de acto administrativo, expedición de la resolución e implementación de los acuerdos.

Según la H.Corte Constitucional para que la participación tenga incidencia deberá haber énfasis en la información.

“Una incidencia real de la comunidad en los procesos de gestión pública y el ejercicio adecuado de la acción colectiva en las decisiones que afectan a la ciudadanía, sólo es posible si ésta posee los conocimientos suficientes y necesarios.” (ST 361 de 2017).

Así las cosas, el Ministerio de Ambiente propuso que la fase de convocatoria e informativa (Fases 1 y 2) sean transversales en el proceso, es decir, que se adelanten en todo el proceso de delimitación, estas no se entenderán agotadas al iniciar las demás fases del proceso, de modo que si las comunidades cuentan con la información clara del proceso, en todo momento, podrán incidir de manera efectiva en la decisión y contará con mejores argumentos para sustentar su postura ante el proceso de delimitación participativa.

Entonces, el proceso mismo ordenado por el juzgado y fundamentado en la ST361 de 2017 y la construcción conjunta de plan de trabajo y metodología a través de las mesas de interlocución, son mecanismos propios para fomentar la participación con incidencia real de la comunidad.

Así las cosas, informarse y participar activamente en todas las fases del proceso, como en las mesas de interlocución es un deber y un derecho de las comunidades que buscan un ejercicio participativo incidente.

2. Se propone emplear un enfoque diferencial campesino que reconozca al campesino como sujeto de especial protección constitucional

Respuesta: A diferencia de otros sujetos de especial protección como las comunidades LGBTI o los adultos mayores, por ejemplo, el campesinado goza de unos derechos especiales desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, relacionados con la tenencia de la tierra, el proyecto de vida y el derecho a la protección de su identidad cultural.

Es así como la jurisprudencia de esa Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a

los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta la estrecha relación que se presenta entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos, una serie de derechos orientados a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida.

Este conjunto de derechos está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

Por lo anterior, el campesinado se constituye como un sujeto especial de protección, así lo ha reconocido la H. Corte Constitucional y con base en este precepto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha venido adelantando todas las actividades teniendo de presente y como pilar fundamental, esta especial protección constitucional a los campesinos.

Es de mencionar adicionalmente, lo contenido en el artículo 12 de la Ley 1930 de 2018, el cual contempla el diseño de estrategias con enfoque diferencial para los habitantes tradicionales de los páramos:

“ARTÍCULO 12. Diseño de estrategias con enfoque diferencial para los habitantes tradicionales de los páramos. Se propenderá por un enfoque diferencial de los habitantes de los páramos para el diseño de alternativas dirigidas a esta población, teniendo en cuenta la caracterización y el análisis de uso, tenencia y ocupación del territorio. Lo anterior deberá contar con apoyo directo de las entidades del sector agropecuario, de minas y energía y las demás que se consideren pertinentes.

PARÁGRAFO 1. Las autoridades competentes concurrirán para mantener actualizada la información de uso, ocupación y tenencia.

PARÁGRAFO 2. Para efectos del cumplimiento del presente artículo, el DANE realizará un censo de los habitantes tradicionales del páramo.”

3. Toma de decisiones en espacios presenciales (Las próximas reuniones se realizan de forma presencial)

Respuesta: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ha adaptado a las reglamentaciones que trajo consigo la pandemia por Covid-19, los escenarios iniciales de participación requirieron un abordaje desde plataformas virtuales. Sin embargo, se está adelantando la coordinación pertinente para que las reuniones sean principalmente o en su mayoría, de carácter presencial, y de esta manera promover que las decisiones sean tomadas de manera amplia, pública y abierta, con la participación “previa, deliberada, consciente, responsable y eficaz” según lo establece la ST 361 de 2017.

4. Abrir la discusión sobre criterios de delimitación que superan aspectos de altura

Respuesta: Este es uno de los puntos objeto de diálogo o punto ineludibles del proceso participativo, de acuerdo a la ST-361 de 2017, el punto uno denominado: **Proceso de Delimitación.**

Es así como la sentencia referida señala que:

“El MADS tendrá en cuenta que el resultado de la nueva delimitación del Páramo no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente [...] esa transformación no podrá afectar las medidas de conservación o salvaguarda del Ecosistema[...]debe tener en cuenta de manera prioritaria el concepto de clasificación expedido por parte del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IavH- y su visión de que los límites del páramo deben incluir la zona de transición del bosque alto andino con el páramo - (ZTBP)” (ST 361 de 2017- Numeral 19.3).

En ese sentido, durante el proceso participativo, se discutirá sobre los elementos a tener en cuenta para la nueva delimitación, y a partir de la metodología de la Zona de Transición Bosque - Páramo (ZTBP), no solo se tienen en cuenta aspectos como la altura, sino aspectos bióticos y abióticos.

5. Se solicita definir los siguientes conceptos

Respuesta:

i. donde saldrán los recursos: El proceso participativo de delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz se fundamenta en los tópicos ineludibles ordenados en la ST 361 de 2017, en el numeral 19.3 el cual dispone que:

“Se dispondrá configurar un modelo de financiación que facilite la articulación de aportes y obtención de recursos que provengan de diferentes agentes públicos y/o privados con el objeto de lograr la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del Páramo. Por ejemplo, el MADS podría adoptar incentivos de conservación ambiental como la promoción del ecoturismo, sistemas productivos sostenibles –biocomercio- o pago por servicio ambiental. La configuración de un esquema económico permitirá que se implementen de forma rápida los programas de sustitución y reconversión de actividades, al igual que se mejoren los servicios ambientales que ofrece el páramo” (ST 361 de 2017-Numeral 19.3).

Así, se ordena al ministerio realizar la gestión para la configuración del Ineludible 6: Modelo de financiación. A través de la construcción conjunta en este proceso de van definiendo los criterios y actores para financiar la implementación de este proceso.

ii. Actividades de alto, bajo impacto y reconversión: es pertinente señalar dos aspectos.

En primer lugar, es pertinente mencionar que de acuerdo a lo señalado en el fallo de tutela del Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta, es completamente aplicable al proceso de delimitación del complejo de páramo Cruz Verde – Sumapaz el precedente constitucional fijado en la Sentencia T -361 de 2017, lo que significa que los criterios allí establecidos sobre el proceso de participación ambiental deben ser respetados por este Ministerio, así como se deben seguir las demás reglas jurisprudenciales allí contenidas.

En este sentido, durante el proceso de delimitación participativa que se lleva a cabo en el páramo de Cruz Verde – Sumapaz, se deben precisar los elementos que delinearán el programa de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, aspectos que deben ser discutidos por los afectados con dicha prohibición. Adicionalmente, la ST-361 señala que debe darse participación tanto a las personas como a las organizaciones sociales interesadas y afectadas por esta disposición, en espacios de deliberación que permitan definir los diseños y la concepción de las medidas que se adopten. Igualmente, si las autoridades ambientales u otras entidades comienzan el diseño y ejecutar planes y programas de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias en el páramo, estas deben articularse con el sistema que se ordena en la mencionada sentencia¹.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta las disposiciones dadas en el Artículo 10° de Ley 1930 de 2018, acerca “*De las actividades agropecuarias y mineras*”, que le dan a esta cartera la tarea de expedir unas directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto, con el fin de que posteriormente, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, coordinen sus acciones para ejecutar en los territorios paramunos los programas de reconversión y sustitución. De igual

¹ De acuerdo a lo descrito en la Sentencia T-361 de 2017, numeral 19.3, página 120.

forma, el Minambiente emitió la Resolución 1294 de 2021 donde se definen lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos.

La Resolución define que actividades de bajo impacto se pueden adelantar sin poner en riesgo la funcionalidad del ecosistema del páramo, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan.

Es así como la Resolución 1294 de 2021 establece los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias, dentro de las cuales se encuentran las agrícolas, forestal, pesquero, entre otras. A su vez señala que las prácticas que se desarrollen, deben garantizar la implementación de buenas prácticas de manejo sostenible y la conservación del ecosistema.

Sobre la reconversión de actividades productivas la H. Corte Constitucional ordena que

“Se precisen los elementos que delinearán el programa de reconversión y sustitución de actividades productivas, aspectos que deben ser discutidos por los afectados desde la misma consagración de la prohibición de actividades”. (ST 361 de 2017- Numeral 19.3).

A través del tema ineludible dos (2) denominado: Lineamientos a programas de reconversión y sustitución se hará un diseño de líneas generales que deben contar con las contribuciones pertinentes de las comunidades interesadas, durante el proceso participativo, también se hablará de este particular.

Adicionalmente, se ha avanzado en el desarrollo metodológico para la determinación en campo de las actividades de bajo impacto, a través de un trabajo al interior del Ministerio y de mesas de trabajo interinstitucional con el IAvH y el IDEAM, además del apoyo brindado por el Proyecto Bosques y Páramos.

iii. Saneamiento y catastro predial: la Ley 1930 de 2018 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*”, señala en el artículo 8 que: “El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Parques Nacionales Naturales de Colombia y demás autoridades competentes, deberán realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos, para lo cual contarán con un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la entidad que haga sus veces, definirá los criterios y elaborará una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de los mismos. Para tal efecto, se debe establecer un plan de acción, teniendo como base la delimitación de los páramos ordenada por la presente ley.

Es de mencionar, que el Ministerio ha participado en las mesas de trabajo organizadas y convocadas por el DANE con el objetivo de planificar institucionalmente las acciones ordenadas por la ley en este tema particular.

iv. Censo campesino en páramo: Teniendo en cuenta lo descrito en el numeral 19.3 de la sentencia T – 361 de 2017, es de mencionar que el censo de los habitantes de páramo es una actividad que debe estar contemplada dentro del programa de reconversión y/o sustitución de las actividades agropecuarias y mineras, y deberá ser ordenada en la resolución de delimitación, en este caso una vez se surta el proceso de delimitación participativa en el Páramo Cruz Verde – Sumapaz².

Sin embargo, es posible encontrar un insumo importante para la caracterización de los habitantes de páramo en el documento de los “Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales – ETESA, realizados por las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en este páramo, las cuales conformaron la Comisión Conjunta del Corredor de Ecosistemas Estratégicos de la Región Central de la Cordillera Oriental – CEERCO. Igualmente, el documento entregado por el Instituto Alexander von Humboldt – IAvH, titulado “*Recomendación*

² De acuerdo a lo descrito en la Sentencia T-361 de 2017, numeral 19.3, página 119.

para la delimitación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Complejo de Páramos Sumapaz -Cruz Verde a escala 1:25.000”, contiene información respecto a las características demográficas y socioeconómicas de los municipios que tienen área en el páramo.

Por otro lado, es importante destacar lo expuesto en el artículo 10° de la Ley 1930 de 2018:

“...En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.”

La disposición citada se enmarca en los programas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas, cuyo diseño, capacitación y puesta en marcha, como se dijo anteriormente, corresponde a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, por tanto, serán dichas entidades las llamadas a realizar dicha caracterización en el marco de las funciones asignadas por la ley. Entre tanto corresponde a esta cartera dar los lineamientos para el efecto.

Así mismo, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 12° de la mencionada ley, corresponde al DANE realizar un censo de los habitantes tradicionales del páramo. Es de mencionar, que el Ministerio ha participado en las mesas de trabajo organizadas y convocadas por el DANE con el objetivo de planificar institucionalmente las acciones ordenadas por la ley en este tema particular.

v. Indemnizaciones por expropiación administrativa:

Antes de abordar con especificidad el tema objeto de consulta, es conveniente poner de presente que, uno de los instrumentos para lograr la protección de los ecosistemas de páramo es a través de su delimitación, función que se encuentra radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en virtud de los artículos 173 de la Ley 1753 de 2011 y 4 de la Ley 1930 de 2018. La delimitación del ecosistema tiene relevancia a la hora de identificar el área geográfica que es objeto de protección especial y a partir de ello, indicar que hay unas actividades cuyo desarrollo afectan de manera ostensible la conservación del ecosistema, como es el caso de la actividad minera y ayuda a tener claridad sobre las autoridades encargadas de manera específica para su administración, manejo y control.

En este sentido, es pertinente llamar la atención en que, la delimitación del ecosistema no pretende desmejorar las condiciones de vida de los habitantes tradicionales de nicho paramuno, por el contrario, busca que a través de la oferta institucional se mejoren estas condiciones.

El proceso de delimitación busca conciliar las visiones de los diferentes sectores vinculados a este ecosistema y generar de forma concertada las mejores opciones tanto para su conservación, como para la calidad de vida de los habitantes de estos.

Por otra parte, es importante desmitificar las ideas acerca de las posibles consecuencias que en la actualidad no genera el cumplimiento de la ley, como es el caso de la expropiación de predios y desplazamiento de las comunidades de las áreas de páramo delimitadas, situaciones que no están acordes con la reglamentación actual para el manejo y conservación de los páramos como se explica a continuación.

Ahora bien, si es cierto que el artículo 14 de la Ley 1930 de 2018 desarrolle la temática de adquisición de predios por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales regionales y señale la posibilidad de que se *declare de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa*. Por ello, es pertinente citar el artículo, que expresa:

“ARTÍCULO 14. Adquisición de predios. los procesos de adquisición de predios en páramos se regirán de conformidad con lo establecido en el artículo 108 modificado por el artículo 174 de la

ley 1753 de 2015 y el artículo 111 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y aquellas normas que los modifiquen o deroguen.

PARÁGRAFO. *Se podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política, 107 de la Ley 99 de 1993, y los literales h) y j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997.”*

En vista del artículo antes citado, es menester observar lo preceptuado por el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015, que expresa:

“Artículo 108. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.” (Subrayado propio)

En ese sentido, valga precisar que, las autoridades ambientales a las que se hace alusión es a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los grandes centros urbanos y a los establecimientos públicos ambientales contemplados en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; lo anterior, encuentra sustento en el artículo 3 del Decreto Nacional 953 de 2013, que reglamentó la competencia para efectuar la adquisición de los predios que correspondan a Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales, por tanto, se deduce que este Ministerio carece de habilitación para comprarlos.

*“Artículo 3. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones: **Autoridades Ambientales.** Cuando en el presente decreto se haga referencia a las autoridades ambientales, se entenderá que incluye a la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y a los establecimientos públicos ambientales contemplados en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002.”*

Para el caso concreto, en virtud del artículo 5 de la Resolución No. 497 de marzo 22 de 2016 por medio de la cual se delimitó el páramo Belmira- Santa Inés, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-CORANTIOQUIA, es la autoridad competente para la administración y manejo del ecosistema. En consecuencia, correspondería a la Corporación Autónoma Regional, la adquisición de los predios de considerarlo pertinente.

Adicionalmente, de tratarse de un predio ubicado en ronda hídrica, es necesario observar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, que consagra:

*“**Artículo 111º.-** Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales. Modificado por el art. 106, Ley 1151 de 2007, Modificado por el art. 210, Ley 1450 de 2011, Reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas. La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.”*



El artículo antes citado radica también la competencia de adquirir áreas de interés para acueductos municipales, en las entidades territoriales, como lo son los departamentos y municipios.

De otro lado, en cuanto a la expropiación es menester aclarar a los actores, que la delimitación de los páramos no acarrea el que necesariamente se tengan que expropiar los predios, por el contrario se trata de un afectación de la propiedad, justificada en la función ecológica de la propiedad. En aras de brindar argumentos que sustente la anterior afirmación, se trae lo precisado por el Consejo de Estado en la sentencia del 9 de mayo de 2012, expediente n°. 21906, con ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez, donde analizó el caso de los perjuicios causados a un particular por la declaratoria de su propiedad como parque natural, explicó que la expropiación y la afectación al interés general de la propiedad privada, si bien obedecían a la misma lógica eran instituciones sustancialmente distintas, así:

“Expropiación y afectación al interés general de las propiedades privadas obedecen a la misma lógica pero son instituciones sustancialmente distintas. En el primer caso, el Estado decide adquirir un bien sin que medie la voluntad del propietario, puesto que lo necesita para hacer efectiva una determinada utilidad pública que debe encontrarse expresamente establecida en la ley; como consecuencia de ello, el bien expropiado pasa a engrosar el patrimonio público; en el segundo, el bien nunca sale de manera efectiva del patrimonio privado, el ejercicio del derecho de propiedad se ve limitado por la importancia que tiene el bien para el cumplimiento de las finalidades del Estado. Puede ocurrir, también, que la afectación sea un paso previo a la expropiación efectiva del bien, dicha limitación le permite a la Administración publicitar el interés que tiene sobre el bien, interés que debe hacerse efectivo en el plazo determinado en la ley para iniciar el trámite de la expropiación.

La afectación al interés general de determinado bien se erige en requisito previo para su expropiación. En efecto, cuando quiera que la Administración decide expropiar un bien debe destinarlo para un motivo de utilidad pública, la expropiación le permite a la Administración concretar el interés general mediante la apropiación del bien. Por su parte, la afectación le permite a la Administración dirigir finalísticamente el ejercicio del derecho de propiedad para el cumplimiento del interés general manteniendo la propiedad privada.

La afirmación precedente tiene dos consecuencias de capital importancia para el tema que ocupa actualmente a la Sala: i) si bien ambas instituciones constituyen la expresión de la intervención del Estado en la propiedad privada, no toda afectación al interés general implica per se la expropiación de la misma, sólo en aquellos casos en que sea necesaria la adquisición del bien por parte de la Administración se acudirá a la figura de la expropiación”

En vista de lo afirmado por el Alto Tribunal, es dado afirmar que solo en los eventos en que se estime necesaria la adquisición del bien por parte de la Administración debe acudirse a la figura de la expropiación, por el contrario, si se trata de la simple afectación de un bien debido al interés general no excedía los límites fijados por el artículo 58 de la Constitución Política, por tratarse de restricciones que obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en favor de la función social y ecológica de la propiedad:

“c) La afectación al interés general no excede los límites establecidos por el artículo 58 C.P., en la medida en que dichas afectaciones obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en virtud de la función social y ecológica de la propiedad, puesto que no vulneran el núcleo esencial de la propiedad privada, es decir, se mantiene la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien, lo cual no implica, sin embargo, que se deba garantizar el uso que el propietario quiera arbitrariamente darle a su propiedad puesto que resulta legítimo que el Estado limite el ejercicio del derecho de propiedad en la medida en que mantenga intangible un reducto suficiente para que dicho derecho pueda ser identificado en cabeza de quien aparece como propietario del bien.”
(Negritas propias)

En otro orden de ideas, tal como lo menciona, en sede de la Sentencia 2005-00064 de agosto 16 de 2018³, el Consejo de Estado, analizó si los predios de propiedad privada ubicados en un humedal presentan una afectación al derecho de dominio de los demandantes y por lo tanto la empresa demandada debe iniciar los trámites de enajenación voluntaria o la expropiación.

En dicha oportunidad la sala realizó un análisis normativo sobre si la solicitud de enajenación voluntaria era procedente y si la motivación en que se fundan los actos administrativos cuestionados se encuentran acordes con las normas legales vigentes al momento de su expedición y por tal motivo éstos adolecen de falsa motivación y en consecuencia deben ser declarados nulos y determinó que:

“La existencia de una restricción de uso que limita sus fines exclusivamente a recreación pasiva de un predio, no significa, que el inmueble sufra una afectación al derecho real de dominio. los demandantes en acción de nulidad y restablecimiento del derecho pretenden que se revoque la sentencia que negó las pretensiones, en tanto considera que la entidad demandada debe adelantar el proceso de enajenación voluntaria respecto de los predios de su propiedad, y como consecuencia está en la obligación de compensar a los demandantes. de este modo, en primera media se debe establecer si los predios en mención presentan una afectación al derecho de dominio de los actores y por lo tanto la empresa demandada debe iniciar los trámites de enajenación voluntaria. en este sentido, se pudo establecer que la entidad realizó los estudios técnicos de representación cartográfica respecto del humedal donde resultaron demarcados los predios objeto de debate, los cuales cuentan con una restricción de uso que limita sus fines exclusivamente a recreación pasiva, lo cual opera por mandato constitucional y legal como una carga soportable en virtud de las normas pero esta circunstancia no significa, de manera alguna, que los inmuebles sufran una afectación al derecho real de dominio. además, de acuerdo con los estudios técnicos que se adelantaron y a las pruebas obrantes en el expediente, se establece con claridad que los predios objeto de debate no son requeridos por la empresa de acueducto y alcantarillado para la implementación o ampliación de la infraestructura del servicio público ni para las funciones de preservación a conservación del humedal y por esta razón, no existe ninguna causa legal que justifique a la parte demandada el inicio de los trámites de enajenación voluntaria para adquirir los citados predios. del mismo modo, dado que en el caso concreto no se presenta una afectación a los bienes inmuebles, no es posible que pueda existir una obligación de compensación de la empresa demanda frente a la parte actora.” (Negritas propias)

En otro orden de ideas y teniendo en cuenta que la peticionaria solicita que *“inicien los trámites previstos en la Ley 388 de 1997, tendientes a la enajenación voluntaria directa del predio de mi propiedad”*, es menester indicar que, el capítulo VII de la Ley 388 de 1997 regula la adquisición de inmueble por enajenación voluntaria y señala expresamente los motivos de utilidad pública o interés general que deben cumplirse para que un predio pueda ser objeto de adquisición por parte de una entidad pública, e vista de esta normativa, es menester señalar que esta entidad no requiere su predio para obras o actividades de interés general o de utilidad pública, por ello es improcedente iniciar los trámites de enajenación voluntaria.

vi. Restricciones a uso del suelo (ineludible 2) De acuerdo a la normativa vigente, son las autoridades ambientales las que deben determinar el régimen de usos del área de paramo delimitada y que se encuentre por fuera del Parque Nacional Natural Sumapaz de acuerdo con los lineamientos que defina este ministerio. El régimen de usos del área del páramo que se encuentra al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz debe

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN, Rad.: 25000-23-24-000-2005-00064-01, Consejera Ponente: Dra. Rocío Araújo Oñate

ser definido por Parques nacionales Naturales de Colombia en el Plan de manejo Ambiental de esta área protegida.

vii. Seguros por reconversión. El proceso de reconversión será adelantado por el Ministerio de Agricultura en coordinación con las corporaciones autónomas regionales implicadas en el proceso bajo los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente. Es de aclarar que en el proceso de reconversión se tendrá en cuenta la visión de la comunidad de acuerdo con la tipología de medios de vida que se encuentren en el páramo, siempre teniendo presente que deben prevalecer los sistemas de producción sostenibles.

En todo caso siempre se tendrán en cuenta los instrumentos de manejo, zonificación, régimen de usos y demás instrumentos que se expidan o apliquen sobre la materia.

Finalmente, la implementación de acciones de reconversión estarán siempre enmarcadas en un proceso de construcción de acuerdos territoriales entre comunidades e instancias.

Es de mencionar que considerando la expedición de la Resolución 1294 de 2021, el Minagricultura en cabeza de la Dirección de Financiamiento propone solicitar al Comité Nacional de Crédito se incluyan como prioridad para el financiamiento en la línea de “Sostenibilidad ambiental y negocios verdes”, las actividades agropecuarias de bajo impacto y la reconversión, teniendo en cuenta además la importancia de fortalecer y apoyar a los campesinos de páramo que realizan actualmente actividades agropecuarias de bajo impacto.

Antecedentes del Proceso de constitución de la Zona de reserva Campesina del Sumapaz (este punto no está dentro de los puntos rojos, sin embargo, es posible que haya alguna inquietud al respecto):

Los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina – ZRC, deben estar dirigidos a cumplir con los objetivos de estas zonas, los cuales quedaron definidos en el Decreto 1777 de 1996 así:

“Las zonas de reserva campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.”

En consecuencia, los planes de desarrollo de las ZRC deben estar dirigidos entre otros a garantizar los derechos de los campesinos, promover la participación de la comunidad local en la implementación, gestión y evaluación de los resultados, generar mayor capacidad de las organizaciones locales para administrar recursos humanos, financieros y técnicos. Y deben contar entre otros con proyectos que además de fortalecer la producción agrícola sostenible brinden protección al medio ambiente.

El "Plan de Desarrollo Sostenible" hace parte de los requisitos para que se constituya una ZRC, de conformidad con el Acuerdo 24 de 1996, norma que fija criterios para crear las ZRC.

Como es de su conocimiento, el Ministerio hace parte de los espacios de discusión para la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Sumapaz, en el marco de las Sesiones del Consejo Directivo para aprobación de la ZRC. Consejo que está integrado por un cuerpo colegiado con representación de diferentes entidades.

El 11 de diciembre del año 2017 se llevó a aprobación al Consejo Directivo de la ANT el Proyecto de Acuerdo “Por el cual se constituye y delimita la reserva campesina de Sumapaz, localizada en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá.”

Minambiente manifestó en dicha sesión que el Proyecto de Acuerdo se analizó encontrándose algunos vacíos en los elementos normativos, el páramo fue recientemente delimitado mediante la Resolución 1434 del 14 de julio de 2017. Recuerda que las actividades agropecuarias en los páramos están prohibidas desde el año 2011. Se propuso a la ANT ajustar el proyecto de acuerdo teniendo en cuenta estas consideraciones por lo que es necesario realizar un ajuste. Solicita puntualmente tres cosas: El Plan de Desarrollo Sostenible debe ser actualizado y ajustado, Se debe reconocer la prohibición de las actividades agropecuarias y Debe comunicarse a los campesinos esta situación actual, de manera que no se generen falsas expectativas con relación a la

producción agropecuaria.

El proyecto de acuerdo debía dejar expreso que no se debe atender actividades agropecuarias en las zonas de páramo. Este es un hecho diferencial, por lo que este plan de desarrollo sostenible no correspondería, lo que impediría la toma de decisión.

Una vez manifestadas las razones anteriores, se dejó a consideración para la discusión de los miembros del Consejo Directivo de la ANT.

Posteriormente, se presentaron inquietudes por parte de varios miembros del Consejo; entre ellos: SAC, Agencia de Renovación del territorio, UPRA, Ministerio del Interior y Ministerio de Agricultura. Las observaciones, de manera general se dieron frente a la prohibición de actividades agropecuarias en los páramos delimitados y el hecho que el Plan de Desarrollo Sostenible (formulado en el año 2013) no se encuentra actualizado frente a la delimitación realizada en julio de 2017.

El Director de la Agencia Nacional de Tierras, teniendo en cuenta las observaciones presentadas y lo planteado en la sesión, solicitó a los miembros del Consejo que no se sometiera a consideración la aprobación del acuerdo ya que se le deben realizar los ajustes necesarios para volver a poner en consideración, una vez sean subsanadas estas falencias, por lo que el proyecto de acuerdo se retiró del orden del día.

Desde entonces la ANT no ha convocado a un nuevo Consejo Directivo que contemple entre sus objetivos la consideración del Plan de Desarrollo Sostenible para la constitución de la ZRC.

Tras las modificaciones normativas y jurisprudenciales surgidas posteriormente a la referida sesión del consejo, y teniendo en cuenta particularmente, que en la actualidad las actividades agropecuarias de bajo impacto en páramo están permitidas, se hace necesario que el plan de desarrollo sostenible para la constitución de la zona de reserva campesina en Sumapaz, responda a las directrices vigentes para la gestión integral de los páramos contenidas en las Leyes 1753 de 2015 y 1930 de 2018, y sus normas reglamentarias, así como a las nuevas disposiciones del actual plan nacional de desarrollo.

Valga la pena resaltar que este Ministerio no ha cuestionado la coexistencia de la zona de reserva campesina con el páramo delimitado, de hecho la Ley 1930 de 2018, plantea varios instrumentos que buscan garantizar la permanencia de las comunidades campesinas en los páramos bajo principios que permitan garantizar el suministro de servicios ecosistémicos del páramo, sin la intervención de nuevas áreas y bajo el desarrollo exclusivo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles *“haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”*. Para estos fines la norma contempla el desarrollo de instrumentos dirigidos a la investigación y asistencia técnica (artículo 11º), diseño de estrategias con enfoque diferencial (artículo 12º), la posibilidad de que los habitantes tradicionales de los páramos puedan convertirse como gestores de páramos e incluso asociarse con el fin de *“participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a participar en la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental”* (artículos 16º y 17º), entre otras disposiciones contenidas en los capítulos de enfoque poblacional y de financiación, dirigidas a la gestión integral del páramo con el fomento de la participación ciudadana.

Es importante mencionar así mismo, que el fallo del Juzgado ordena que el proceso participativo se realice ajustándose a las reglas contenidas en los numerales 19.2 y 19.3 de la Sentencia T-361 de 2017, la cual considera en este último, que el acto administrativo de delimitación deberá contener los lineamientos para los programas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas, así como, un modelo de financiación, instrumentos que lejos de impedir la existencia de la reserva habilitan la operatividad de una zona de reserva campesina.

Ambos procesos deben sin embargo ser respetuosos de las disposiciones contenidas en la Ley 1930 de 2018 y

resultar de las consultas y el diálogo con la comunidad involucrada, motivo por el cual, deberán tender hacia resultados similares en lo que a la gestión de la actividad agropecuaria y protección del ambiente se refiere.

Durante los años 2020 y 2021 se llevaron a cabo unas Mesas Técnicas convocadas por la ANT con el objetivo de apoyar el ajuste al Plan de Desarrollo Sostenible para la constitución de la ZRC. Teniendo en cuenta que la CAR tenía entre las actividades a cumplir en la Mesa Técnica la “Identificación de criterios base por parte de la CAR para la zonificación ambiental y regímenes de uso a partir de los artículos 8 y 9 de la Resolución 886 de 2018 y las directrices del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 en el polígono de traslape con el área de referencia del páramo entregado por el IAVH acogido en la Resolución 1434 de 2017”, el Minambiente llevó a cabo una “Mesa Técnica para la orientación en la aplicación de la Resolución 886 de 2018, acorde al Plan de trabajo interinstitucional”.

Dichos criterios base los entregaría posteriormente CAR a ANT para la actualización del PDS.

En la Mesa Técnica llevada a cabo con la CAR, el Minambiente dio orientaciones sobre puntos con respecto a la zonificación y las actividades permitidas en los páramos, las cuales se pueden resumir en las siguientes preguntas hechas por la CAR:

¿La reglamentación de la Ley de páramos en los aspectos de actividades de alto y bajo impacto en los páramos ya la tiene Minambiente? ¿Cómo se aborda el tema del uso de la maquinaria pesada, ya se tienen criterios definidos?

R/ Se informa que se encuentra para próxima publicación el proyecto de resolución ajustado “Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones”. Se espera posterior a la publicación recibir observaciones y comentarios, para posteriormente adoptar el acto administrativo. Resolución que fue publicada el 7 de diciembre de 2021 con el número 1294.

El proyecto de resolución se construyó mediante mesas técnicas interinstitucionales en las que participó UPRA y Minagricultura, en éste se contempla lo señalado en la ley y los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto, dentro de los cuales se dan criterios generales a considerar respecto a la maquinaria.

¿El área del páramo se va a modificar, se amplía o se va a socializar simplemente?

R/ Actualmente se está llevando a cabo un proceso de delimitación participativa, que involucra 7 fases dentro de las cuales se ordena realizar un proceso activo, participativo en el cual la comunidad tienen la oportunidad en la fase de consulta de proveer propuestas y observaciones las cuales serán evaluadas y podrán ser tomadas como insumos para el modelo que define el área de referencia del páramo, esta área no puede ser inferior en términos de protección. Por otro lado, la Resolución 1434 de 2017, mediante la cual se delimitó el páramo sigue vigente, acorde a la Sentencia el plazo se amplió un año más, hasta septiembre de 2021. La misma sentencia contempla la zona de transición bosque – páramo.

Minambiente aclara que el insumo que requiere la Agencia Nacional de Tierras para la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina no obedece a una zonificación ni a un régimen de usos para el Plan de Manejo. Ese ejercicio lo desarrollará C.A.R. mediante la ruta participativa que conlleve a la formulación de dicho instrumento de planificación. Lo que quedó plasmado en el Plan de trabajo interinstitucional corresponde a la “Identificación de criterios base por parte de CAR a partir de los artículos 8 y 9 de la Resolución 886/18; las directrices del artículo 5 de la Ley 1930/18 en el polígono de traslape con el área de referencia del páramo entregado por el IAVH acogido en la Resolución 1434/17. Dichos criterios base los entregará CAR a ANT para la actualización del PDS” Se señala, además que C.A.R. puede realizar un ejercicio de análisis de coberturas y en base a dicha información poder orientar los criterios base solicitados.

C.A.R. menciona que dentro del procedimiento de identificación de ZRC como autoridad ambiental debe emitir un concepto al ajuste del Plan de Desarrollo Sostenible, por lo que pregunta cómo sería el rol en éste ejercicio de la entrega de los criterios base?



R/ Minambiente recuerda que dentro del plan de trabajo se estableció una actividad denominada “*Presentación de avances del proceso a la mesa técnica MADS, CAR, ANT- MADR - UPRA*), *Presentación de recomendación y observaciones por parte de las entidades*” por lo que se contempla según el cronograma realizar reuniones la última semana de los meses de febrero a mayo de 2021 y es en dichos espacios donde se debe ir orientando a la Agencia Nacional de Tierras para la adopción de dichos criterios. Esto facilitará el concepto final que emitirá la Autoridad Ambiental.

Adicionalmente, el día de ayer (10 Febrero 2022) la Procuradora Martha Carvajalino nos informó que la ANT negó la constitución de la ZRC, sin embargo ANZORC apeló la decisión y la llevó al Consejo de Estado. En este momento no hay una decisión final y continúa este proceso administrativo en esta instancia.