

**DOCUMENTO PROPUESTA INELUDIBLE 6. MODELO DE FINANCIACIÓN PARA LA FASE DE
CONCERTACIÓN**

DELIMITACIÓN PARTICIPATIVA DEL PÁRAMO CRUZ VERDE SUMAPAZ

OFICINA NEGOCIOS VERDES SOSTENIBLES

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

VERSIÓN FEBRERO DE 2026

BOGOTÁ, D.C.



Contenido

1. ANEXO SENTENCIA T-361 PARA EL INELUDIBLE 6	3
Contexto.....	3
2. MODELO DE FINANCIACIÓN	5
Oferta	6
Demanda.....	7
Incentivos.....	7
Mecanismo financiero.....	8
3. RESULTADOS FASE DE CONSULTA.....	8
4. PROPUESTA MODELO DE FINANCIACIÓN	14
Oferta	14
Demanda.....	19
Incentivos.....	20
Mecanismo Financiero.....	25
5. PROPUESTA INTEGRADA	26
Oferta	26
Demanda.....	27
Incentivos.....	28
Mecanismo financiero.....	29



1. ANEXO SENTENCIA T-361 PARA EL INELUDIBLE 6

Contexto

En el marco de la decisión y el alcance de las órdenes impartidas por la Sentencia T-361 de 2017, referido a la articulación de los recursos para la sostenibilidad económica de la gestión ambiental en el Páramo de Santurbán y que, por decisiones judiciales posteriores, debe aplicarse también al páramo de Cruz Verde – Sumapaz; establece en el inciso 21, numeral 19.3

()...“En sexto lugar, 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 de Santurbán. 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 reconvención de actividades, al igual que se mejoren los servicios ambientales que ofrece el páramo”...()

De acuerdo con la Sentencia T-361 de 2017, el modelo de financiación (ineludible 6) debe facilitar *la articulación para la obtención de recursos públicos y privados* que conlleven a la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del páramo, por lo cual debe integrar información relevante de actores y fuentes de financiación, es decir la oferta institucional y privada de recursos no solo financieros, sino humanos y de capacidad institucional.

De la misma manera, la Sentencia indica que debe propenderse por la implementación rápida de programas de sustitución y reconversión; es decir que deben priorizarse las actividades relacionadas con estos programas dentro de las necesidades financieras para la sostenibilidad del páramo.

La Sentencia también establece que se deben *adoptar incentivos de conservación: ecoturismo, sistemas productivos sostenibles y PSA* dirigidos a la población ubicada dentro de las áreas de páramo, los cuales deben enmarcarse en el modelo de financiación.

La Sentencia en su conjunto, que contiene 6 temas ineludibles, aparecen dos, que tienen que ver con los procesos de coordinación y fiscalización, que deben considerarse en la configuración del modelo de financiación: la instancia de coordinación permanente, a la que se refiere el ineludible 5.

... el MADS creará una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del nicho enunciado. ... deberá darse participación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales interesadas.

Y la instancia de fiscalización establecida en el ineludible 3 de la Sentencia,

... en coordinación con la autoridades locales y regionales, el MADS deberá crear un sistema de fiscalización de gestión de la resolución. En particular, se discutirá sobre el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo ... deberá darse participación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales interesadas.

Finalmente, deben considerarse los lineamientos establecidos por la Sentencia ST361 para los programas de sustitución y reconversión productiva (Ineludible 2).

Derivado de las prohibiciones de actividades mineras y/o agropecuarias que se vayan a consagrar en la nueva resolución de delimitación, el MADS deberá diseñar o crear un PROGRAMA DE RECONVERSIÓN O SUSTITUCIÓN de dichas labores, proceso en el cual deberá participar el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tanto en la fase de formulación como en la de ejecución.

Con respecto a la reconversión y sustitución, se destaca la necesidad de coordinar el programa con las carteras de Agricultura y Minas tanto para la formulación como para la implementación de los programas, lo que implica además de cooperación técnica y los aportes financieros de estos dos sectores.

En este acto administrativo, se deberán reconocer los principios y metas que regirán esta actuación. Además, establecerá el límite temporal de la duración de la política y fijará alternativas que protegerán el derecho de subsistencia de las comunidades afectadas con la proscripción de la actividad.

Además, la Sentencia ordena establecer principios, metas y tiempos para el programa, así como alternativas productivas que garanticen ingresos a las comunidades afectadas.

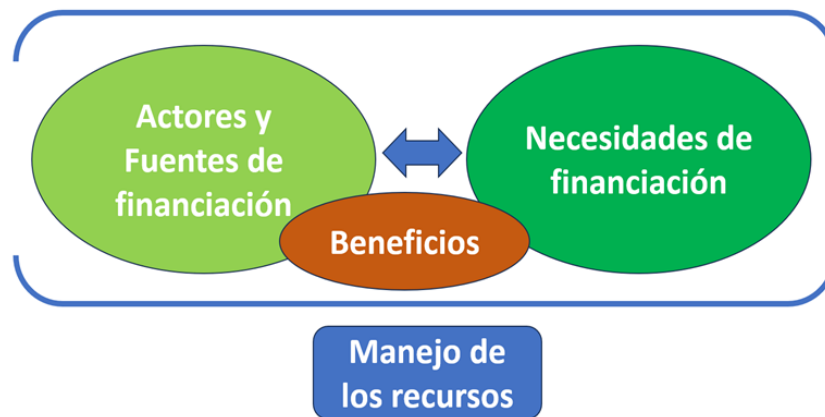
Se resalta que esas medidas deberán buscar el goce efectivo de los derechos de la colectividad perturbada, por eso, se establecerán indicadores de satisfacción. También, tendrán en cuenta la atención prioritaria de personas en condiciones de vulnerabilidad, quienes han desempeñado las labores excluidas.

2. MODELO DE FINANCIACIÓN

Como reza la Sentencia, el modelo de financiación debe facilitar la articulación para la obtención de recursos públicos y privados que conlleven a la sostenibilidad económica de la gestión ambiental del páramo, por lo cual debe integrar fuentes de financiación, necesidades financieras para la gestión integral del páramo, incentivos económicos e instrumentos o mecanismos financieros para canalizar los recursos que implican una coordinación y articulación de actores.

A continuación, se presentan los elementos básicos del modelo de financiación

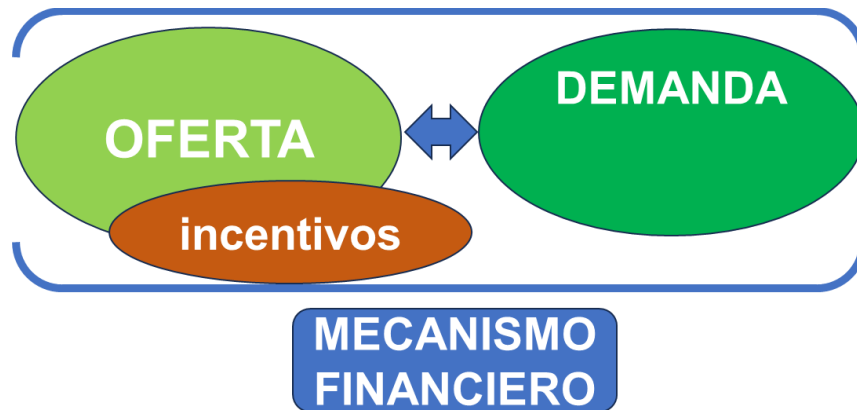
Ilustración 1. Elementos modelo de financiación



El modelo contiene cuatro elementos: los actores y fuentes de financiación que responden a la pregunta de ¿con quién?, aquí deben estar todos los actores que tienen corresponsabilidad en la gestión del páramo y los beneficiarios de los servicios ecosistémicos del páramo; las necesidades de financiación, que resuelve la pregunta de ¿para qué?, aquí deben estar todas las actividades requeridas para lograr la gestión integral del páramo. Los beneficios o incentivos de los que habla la corte para los habitantes del páramo como son el PSA, bioeconomía, etc; esos beneficios los aportan los actores institucionales y privados; y por último está el manejo de los recursos, que responde a la pregunta ¿cómo deben manejarse los recursos disponibles para garantizar la transparencia, la participación y el acceso de todos?

Estos cuatro elementos se denominaron respectivamente oferta, demanda, incentivos y mecanismo financiero, como aparece en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Componentes modelo de financiación



Oferta

El primer componente es la oferta de recursos financieros, que incluye todas las fuentes de financiación públicas habilitadas por la ley que podrían aplicarse para desarrollar las actividades de conservación, restauración y reconversión productiva dentro del Páramo; así como las fuentes privadas asociadas a los agentes que se benefician de los servicios ambientales generados por el ecosistema.

Dentro de estas fuentes se deben incorporar las ambientales, tales como las transferencias del sector eléctrico, la tasa por utilización de agua, el 1% de los ingresos corrientes (artículo 111 de la ley 99 de 1993), el Fondo Nacional de Regalías, el impuesto al carbono, la Cooperación Internacional, entre otras; también deben incluirse las ofrecidas por el sector agropecuario y de comercio, como los créditos de fomento.

Esto implica la participación de entidades del orden nacional como los Ministerios de Ambiente Y Desarrollo Sostenible y sus entidades adscritas y vinculadas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con sus entidades adscritas y vinculadas y Ministerio de Comercio Industria y Turismo con sus entidades adscritas y vinculadas, entre otros; del nivel regional como la CAR Cundinamarca, CORMACARENA y CAM; las gobernaciones de Cundinamarca, Meta, Huila con sus secretarías de ambiente y desarrollo; la alcaldía de Bogotá y de los municipios con área de páramo; así como los beneficiarios de los servicios ecosistémicos.

De la misma manera, deben involucrarse fuentes del sector privado, en particular las empresas a través de sus inversiones ambientales obligatorias (compensación), que son las derivadas de la ejecución de proyectos de infraestructura como las vías y las Empresas de Servicios Públicos entre otras.

Demanda

El segundo componente del modelo es la demanda de recursos, es decir las necesidades financieras para el desarrollo de las actividades de conservación, restauración, reconversión y sustitución productiva, entre otras, que garanticen la generación de los servicios ambientales del Páramo.

La demanda debe establecerse de manera participativa a partir de los intereses y expectativas de las comunidades habitantes del área, con relación a actividades productivas sostenibles que les permitan mejorar las actividades productivas actuales.

En el componente de demanda se incluyen las necesidades financieras manifestadas por las comunidades durante la etapa de consulta; que incluyen actividades de conservación y restauración; reconversión y sustitución productiva, mejoramiento de las prácticas agropecuarias para hacerlas más sostenibles,

Las comunidades también mencionaron otras actividades que incluyen componentes transversales como el censo de los habitantes de páramo y sus actividades económicas, la educación ambiental, la financiación de las instancias de coordinación y fiscalización, fuentes alternativas de energía, asociatividad y formulación y gestión de proyectos; asistencia técnica e insumos para desarrollar actividades de conservación y restauración.

Incentivos

El tercer componente son los incentivos ambientales y económicos a la conservación y producción sostenibles que permiten vincular la demanda con la oferta, uno de estos incentivos que es de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se relaciona con Pago por Servicios Ambientales-PSA, que está mencionado en la Sentencia y que compensa a los productores que deben dejar áreas específicas o la totalidad de sus predios para preservación y restauración.

El PSA se puede complementar con algunos incentivos del sector agropecuario y ambiental para el desarrollo de actividades productivas sostenibles, tales como el Incentivo a la Capitalización Rural-ICR y las líneas especiales de crédito-LEC, y la exención del impuesto predial.

Así mismo, la promoción y el fomento de los negocios verdes, incluido el ecoturismo, que tienen gran potencial en las áreas de páramo; y que constituyen una alternativa efectiva para hacer más sostenible la producción agropecuaria en este ecosistema estratégico.



Mecanismo financiero

El mecanismo financiero (cuarto componente) debe balancear los componentes de demanda, oferta e incentivos para lograr la sostenibilidad económica de gestión ambiental del páramo. En el caso de la demanda, debe establecer prioridades: zonas, ejes temáticos, temas transversales y beneficiarios; en la oferta, debe articular actores y fuentes a través de acuerdos concretos y de largo plazo; en cuanto a los incentivos, debe integrar de manera eficiente y ágil los incentivos de sectores ambiental, agropecuario y tributario.

Esta función debe ser asumida por la instancia de coordinación (Ineludible 5. Sentencia T – 361 de 2017), en donde están los actores clave, incluidas las comunidades; y que debe establecer las prioridades de inversión y los lineamientos técnicos, institucionales y jurídicos en el marco de la gestión integral del páramo.

El mecanismo también debe contemplar un fondo que pueda recibir recursos de diferentes fuentes y actores. Debe tener una estructura flexible y simple, garantizar el manejo transparente de los recursos, permitir la ejecución de recursos directamente por parte de las comunidades e incluir una plataforma web que facilite la vinculación amplia de beneficiarios de los servicios ecosistémicos del páramo.

Ese fondo podría constituirse a partir del proceso participativo de delimitación, o podría fortalecer y consolidar iniciativas regionales ya constituidas.

En cualquier caso, el mecanismo financiero debe permitir la inversión directa de recursos por parte de actores públicos y privados del orden nacional, regional y local para la gestión integral del páramo, siguiendo los lineamientos y prioridades establecidas por la instancia de coordinación, sin que los recursos entren al fondo establecido.

3. RESULTADOS FASE DE CONSULTA

Se analizaron 772 aportes recogidos en la fase de consulta; de estos, 197 estaban asociados a solicitudes de inversiones en infraestructura, particularmente vías, vivienda y agua potable; así como, salud y educación, es decir, no son competencia del sector ambiental; los restantes 575, estaban referidos directamente al modelo de financiación, es decir el tema ineludible 6 de la Sentencia T-361 de 2017.

De los 575 aportes referidos al modelo, 573 se clasificaron como propuestas, de ellas, se tuvieron en cuenta para la formulación de la propuesta integrada, 569.

Las preguntas orientadoras de este tema ineludible que se plantearon en las sesiones de la fase de consulta, realizadas con las comunidades fueron:



5.1 ¿Cuáles son las prioridades de inversión en el páramo?

5.2 ¿Sobre qué actividades se pueden otorgar incentivos?

5.3 ¿Quiénes deben aportar recursos para la gestión integral del páramo?

Estas preguntas indagaban acerca de los elementos relevantes de la Sentencia referidos a articulación de actores (pregunta 5.2), incentivos para la conservación y reconversión productiva (pregunta 5.3) y las necesidades más importantes identificadas por las comunidades (pregunta 5.1) para garantizar la sostenibilidad ambiental del páramo.

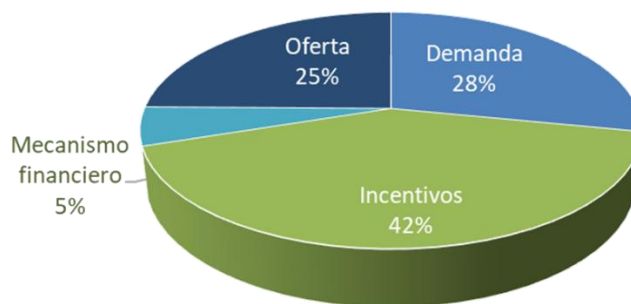
Las propuestas se clasificaron por componente, tal como se describió en el modelo propuesto.

Tabla 1. Clasificación propuestas comunidades por componente modelo

Componente	Propuestas
Incentivos	238
Demanda	160
Oferta	141
Mecanismo Financiero	30
Total	569

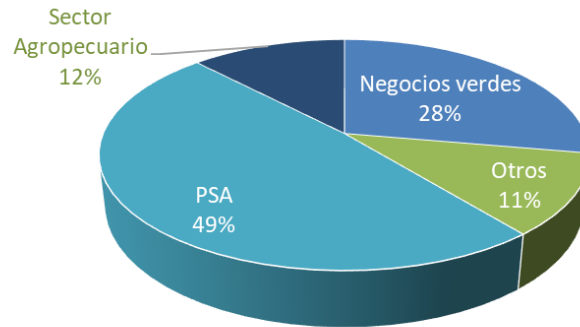
Como se observa en la siguiente gráfica, los incentivos son el componente que más interesa a las comunidades, seguido por la demanda, es decir las necesidades financieras y la Oferta que contempla a los actores y fuentes financieras.

Gráfica 1. Propuestas por componente



En cuanto a los incentivos, claramente, el que más interés despierta entre las comunidades es el Pago por Servicios Ambientales, seguido de los negocios verdes, dentro de los que se destacan el ecoturismo y los sistemas productivos sostenibles.

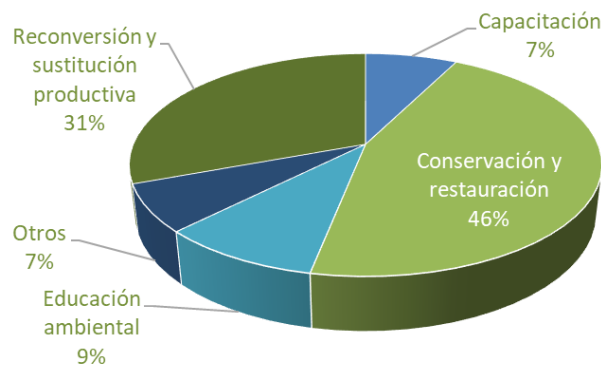
Gráfica 2. Temas componente Incentivos.



Dentro de la categoría de otros incentivos debe mencionarse especialmente, el referido a la reducción o exención del impuesto predial a las fincas que conservan, también se mencionaron los bonos de carbono.

Con respecto a la demanda, las comunidades manifestaron especial preocupación por la conservación y restauración, seguida de la reconversión productiva, asociada a la producción sostenible. (Ver gráfica 3).

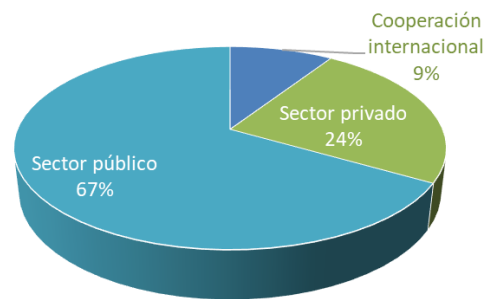
Gráfica 3. Temas componente Demanda.



Se observa qué temas como la capacitación y la educación ambiental se mencionan de manera explícita, y dentro de la categoría otros, están la adquisición de predios, así como los recursos para garantizar la coordinación y articulación interinstitucional.

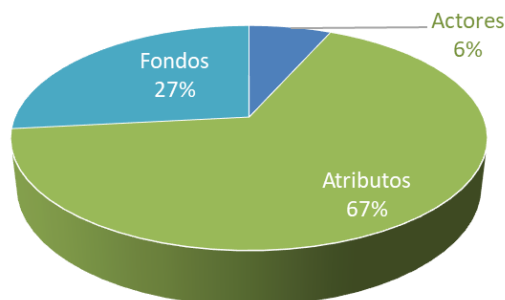
En cuanto al componente de Oferta sobresale el sector público, sin embargo, en las propuestas en general se mencionan actores públicos y privados conjuntamente, se considera que ambos son corresponsables de la gestión ambiental integral del páramo. (Ver gráfica 4).

Gráfica 4. Temas componente Oferta.



Finalmente, con respecto al mecanismo financiero se recogieron algunos elementos a tener en cuenta en la propuesta, referidos a características o atributos que debe tener el mecanismo, tales como que los recursos deben llegar directamente a los campesinos sin intermediarios y que se debe contar para la ejecución con las organizaciones existentes en el territorio; así como los actores que deben hacer parte del mecanismo, como el sector privado y algunas menciones a fondos de agua o mecanismos similares.

Gráfica 5. Temas componente mecanismo financiero.



El análisis de los resultados también se puede hacer a nivel departamental y municipal para atender de manera más personalizada a las comunidades en la fase de concertación.

En cuanto a los componentes del modelo, como se observa en la tabla siguiente, el volumen de aportes del departamento de Cundinamarca es el mayor dado el número de municipios de su jurisdicción que tienen área de páramo.

Tabla 2. Aportes comunidades por departamento y por componente.

Depto/Componente	Incentivos	Demanda	Oferta	Mecanismo financiero	Total
Cundinamarca	150	98	83	17	348
Bogotá DC	59	53	31	7	150
Huila	15	5	7	2	29
Meta	14	4	20	4	42
Total	238	160	141	30	569

En general, los incentivos, son el componente que mayores propuestas tuvo de parte de las comunidades.

Con respecto a los incentivos, la gran mayoría de los aportes se refieren a los Pagos por Servicios Ambientales-PSA, seguido de los negocios verdes. (Ver tabla 3).

Tabla 3. Aportes comunidades por departamento y tema componente de incentivos.

Depto/Tema	PSA	Negocios verdes	Sector Agropecuario	Otros	Total
Cundinamarca	14	48	13	15	150
Bogotá DC	26	11	13	9	59
Huila	9	4		2	15
Meta	7	3	3	1	14
Total	116	66	29	27	238

En el componente de demanda, como en el análisis general, la mayor preocupación de las comunidades está en la conservación y restauración en el territorio y la reconversión y sustitución productiva, es de notar que, en Bogotá también es importante el tema de la reconversión productiva, lo que indica que en algunas localidades más rurales la producción agropecuaria es relevante. (Ver tabla 4).

Tabla 4. Aportes comunidades por departamento y tema componente de demanda.

Depto/Tema	Conservación y restauración	Reconversión y sustitución productiva	Educación ambiental	Capacitación	Otros	Total
Cundinamarca	44	28	10	8	8	98
Bogotá DC	24	18	4	4	3	53
Huila	3	1	1			5
Meta	2	2				4
Total	73	49	15	12	11	160

Con respecto a la oferta, se evidencia que en las localidades de Bogotá se hace énfasis en los actores del sector público, especialmente la alcaldía distrital, para los demás municipios es muy importante el aporte del sector privado, es decir los beneficiarios de los servicios ecosistémicos del páramo. (Ver tabla 5).

Tabla 5. Aportes comunidades por departamento y tema componente de oferta.

Depto / Tema	Sector público	Sector privado	Cooperación internacional	Total
Cundinamarca	49	27	7	83
Bogotá DC	26	2	3	31
Meta	13	4	3	20
Huila	6	1		7
Total	94	34	13	141

Finalmente, con respecto al mecanismo financiero, se confirma que en Cundinamarca en donde hubo mayor participación se recogió la mayoría de los aportes y que estos se refieren a características que debe cumplir ese mecanismo, tales como la participación comunitaria efectiva en la toma de decisiones sobre el manejo y uso de los recursos; así como la posibilidad de que los recursos sean ejecutados, directamente por estas comunidades, entre otros. (Ver tabla 6).

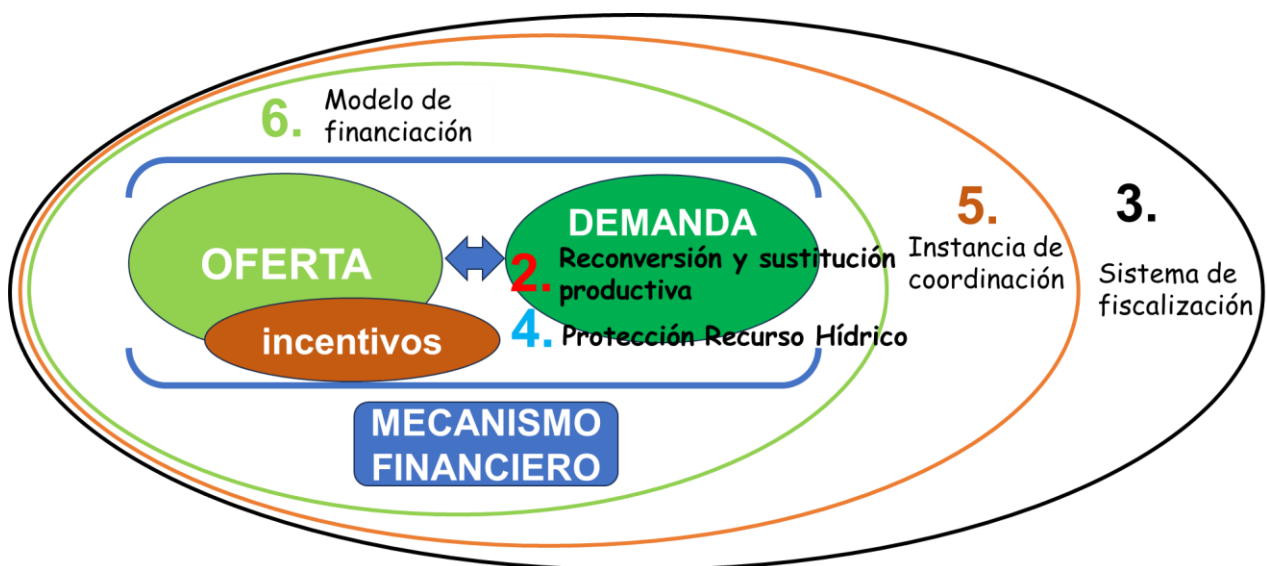
Tabla 6. Aportes comunidades por departamento componente mecanismo financiero.

Depto / Tema	Atributos	Fondos	Actores	Total
Cundinamarca	11	6		17
Bogotá DC	5	1	1	7
Meta	2	1	1	4
Huila	2			2
Total	20	8	2	30

4. PROPUESTA MODELO DE FINANCIACIÓN

En la siguiente ilustración se puede observar el modelo de financiación compuesto por cuatro componentes y su relación con los demás temas ineludibles establecidos por la Sentencia T – 361 de 2017.

Ilustración 3. Elementos modelo de financiación



En el componente de demanda se contemplan las actividades que deben ser desarrolladas en el marco de la implementación de los temas ineludibles 2, referido a los programas de reversión productiva y 4, parámetros de protección del recurso hídrico.

Oferta

La sentencia T-361 de 2017, menciona de manera explícita la articulación de aportes y obtención de recursos de diferentes actores públicos y privados en el ineludible 6, referido al modelo financiero; dentro de los actores públicos no solo están las entidades del sector ambiental, también están, las entidades del sector agropecuario y minero que tienen responsabilidades especialmente en la

reconversión y sustitución de las actividades productivas que van a ser prohibidas; así como el sector privado que se beneficia de los servicios ecosistémicos del páramo.

A continuación, se ilustran estos actores, dentro de los que están también el sector turístico, ya que en el área delimitada se podrían desarrollar actividades ecoturísticas y otros actores del sector público como el Departamento Nacional de Planeación DNP y el Ministerio de Hacienda que definen criterios y asignaciones específicas con relación a Regalías y el Fondo para la Vida y la Biodiversidad que maneja los recursos del Impuesto al Carbono; así como la aplicación de mecanismos como las obras por impuestos.

Ilustración 4. Actores relevantes componente de oferta modelo financiero



Es importante aclarar que el aporte de estos actores no solo debe ser monetarios, es decir inversiones directas o transferencias financieras, sino que puede consistir en apoyo institucional para articular instrumentos de planeación, definición de lineamientos técnicos, fortalecimiento de capacidades técnicas, empresariales y asociativas a las comunidades, investigación y extensión, entre otros.

Sector agropecuario

El sector agropecuario cuenta con instrumentos financieros como las líneas de crédito de fomento agropecuario, las Líneas Especiales de Crédito – LEC y el Incentivo a la Capitalización Rural- ICR, que se pueden incorporar al modelo de apoyo integral a los productores en el marco de los procesos de reconversión y sustitución productiva, que se presentará en el componente de incentivos.

Para que los productores puedan acceder a estos instrumentos se requiere del apoyo institucional para formular los proyectos productivos y realizar el acompañamiento para la presentación de solicitudes a los intermediarios financieros y en caso de que se requiera, acceder al sistema de

garantías para respaldar esas solicitudes de crédito; lo cual puede ser realizado por las secretarías de agricultura departamentales y las Umata.

El sector agropecuario también debe desarrollar programas de extensión rural, que incluyen asistencia técnica, capacitación e investigación, ligada a la reconversión productiva, con ayuda de las instituciones del sector a nivel regional y local. Dentro de estos incentivos se destacan los siguientes.

Tabla 7. Potenciales fuentes de financiación del sector agropecuario y manufactura.

Incentivos – Programas	Fuente
Incentivo a la Capitalización Rural- ICR Líneas Especiales de crédito –LEC y Crédito de Fomento Agropecuario y Rural -CFA	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural – IEATDR	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo a la Asistencia Técnica Especial	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo para la Ejecución de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo para la Elaboración de Estudios y Diseños de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo de Capitalización para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (ICGR)	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Incentivo al Seguro Agropecuario - ISA, Fondo Agropecuario de Garantías - FAG y el Fondo de Microfinanzas rurales – FMR El Fondo Agropecuario de Garantías – FAG y el Fondo de Microfinanzas Rurales - FMR	Sector Agropecuario y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO
Líneas de crédito Bancóldex para transformación productiva.	Manufactura
Fondo Nacional de Garantías (FNG)	Manufactura
Centros de Desarrollo Productivo (CDP)	Manufactura
Incentivo a la creación de empleo joven	Manufactura
Programa de Apoyo a Pequeños Productores para la Adquisición de Insumos Agropecuarios	Sector Agropecuario
Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA)	Sector Agropecuario

Sector minero

Aunque en el área de referencia del páramo Cruz Verde – Sumapaz no se desarrollan actividades mineras de gran magnitud, el sector minero, por su parte, en el marco de los programas de reconversión y sustitución productiva, debe desarrollar, como lo indica la Sentencia T-361 de 2017,

instrumentos dirigidos a los pequeños mineros que deben sustituir su actividad productiva actual, tales como créditos blandos para que emprendan nuevas actividades productivas y programas de reubicación laboral.

Otros sectores

El sector turístico es clave, porque el ecoturismo ha sido identificado como una alternativa productiva sostenible; el Viceministerio de Turismo, como ente rector, debe definir con claridad los lineamientos para el desarrollo de la actividad en los páramos en coordinación con Minambiente, apoyar el fortalecimiento de los municipios para la formulación de los planes de ordenamiento turístico; y en coordinación con la Oficina de Negocios Verdes de Minambiente fortalecer las iniciativas en marcha y los emprendimientos de las comunidades, en aspectos técnicos, empresariales y organizativos.

El Ministerio de Ambiente debe articular y gestionar con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación DNP, la asignación de fuentes del nivel nacional dirigidas a los páramos y facilitar el acceso a recursos de Regalías y el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, mediante el fortalecimiento a los entes territoriales y las comunidades en la formulación y gestión de proyectos de inversión ambiental en los páramos.

Sector ambiental

Con respecto al sector ambiental, en la siguiente tabla se relacionan las fuentes financieras potenciales para realizar inversiones en los ecosistemas estratégicos, particularmente páramos, gran parte de estas fuentes se pueden utilizar en la cofinanciación de proyectos de PSA, que como se verá en la sección de incentivos es clave para la preservación de áreas ambientalmente estratégicas y en los programas de reconversión y sustitución productiva.

Tabla 8. Potenciales fuentes de financiación y su marco normativo para inversión en ecosistemas estratégicos

Fuente	Normativa
Aporte del 1% de los ingresos corrientes de los municipios y departamentos se puede utilizar en compra de predios y esquemas de PSA	Art. 111 Ley 99/1993, modificado por el Art.210 Ley 1450/2011
Adquisición de predios en áreas y ecosistemas de interés estratégico y PSA	Art. 108 Ley 99/93, modificada por el Art. 174 Ley 1753/15
Tasa por utilización de aguas	Art. 43 Ley 99/93 reglamenta por el Decreto 1155/17
Transferencias del sector eléctrico	Empresas del Art 45 de la Ley 99/93
Inversión forzosa 1% del total de las inversiones para recuperación, preservación y conservación de recurso hídrico en el marco de Licencia	Parágrafo de Art. 43 del Decreto 2099/16 Dec.2099/19 y Dec.075/17, Res. 0256/18
Compensación por pérdida de biodiversidad. Bancos de Hábitat.	Reglamentada por la Res. 0256/18
Beneficios tributarios	Art. 255 de Estatuto Tributario
Descuento para inversiones en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente.	
Descuento del impuesto sobre la renta el 25% de las inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable	
Impuesto Nacional al Carbono	Art. 26 Ley 1930/18
Gestión integral de los páramos en Colombia	
Inversiones ambientales adicionales en las tarifas de los públicos domiciliarios	Decreto 1207/18, Res. 874/18 y Res. 907 de 2019
Obras por impuestos	Art. 238 Ley 1819/16
Inversión directa en la ejecución de proyectos en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado- Zomac relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura e inversión ambiental	
Fondos especiales para la paz en el marco del Acuerdo Final	Fondo para la Vida y la Biodiversidad (impuesto carbono) - Fondo Colombia Sostenible (crédito BID)
Recursos asignados en los planes acción, plurianuales y operativos anuales de inversión – POAI	
Aportes voluntarios de personas naturales o jurídicas	

En la fase de consulta, en general no se mencionaron fuentes de financiación específicas, sino actores como el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Regionales, el Sector Privado y la Cooperación Internacional ; los cuales por ley disponen de las fuentes presentadas y que deben ser incluidas en el proceso de establecimiento de acuerdos con actores; potenciando fuentes ya habilitadas por la ley, tales como la inversión del 1% de los ingresos corrientes, las compensaciones

de los proyectos licenciados, las Transferencias del Sector Eléctrico y la sobretasa ambiental del predial que administran las corporaciones autónomas regionales.

Demanda

En términos generales, las comunidades, en la fase de consulta priorizaron actividades relacionadas con la conservación y restauración; y la reconversión y sustitución productiva.

Conservación y restauración

Las inversiones para la gestión sostenible del páramo deben incluir recursos para mantener estas áreas y preservarlas con mecanismos como el Pago por Servicios Ambientales-PSA. También, deben incluirse recursos para restaurar las zonas dentro de estas áreas que presenten alto grado de deterioro.

De la misma manera, deben incluirse recursos para la compra de predios y saneamiento predial. Es importante tener en cuenta que los recursos para estas actividades no corresponden solamente al sector ambiental, sino que deben incorporarse entidades como la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades del Sector Agropecuario.

Asociado a la compra de predios y el saneamiento, se debe destacar que, en la fase de consulta, se planteó que en el precio definido para la adquisición con fines de conservación se incluya el componente ambiental, es decir se asigne un sobreprecio sobre el avalúo considerando el grado de conservación de los predios. Con ese propósito, recogido por la ley 1930 de 2018, en su artículo 8, el Ministerio de Ambiente en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, expedieron la Resolución 953 de 2025.

Reconversión y sustitución productiva

La reconversión y sustitución productiva fue priorizada por la Corte Constitucional en la Sentencia para el modelo de financiación, considerando que es la actividad que más conflicto socioambiental genera en las áreas de páramo; en este sentido el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura, expedieron las resoluciones 1294 de 2021 y 249 de 2022 en las que se definen los criterios de la producción de bajo impacto en los páramos y lineamientos de los programas de reconversión y sustitución productiva, así como la resolución 0083 de 2026, por medio de la cual unifica las actividades de bajo impacto y que generan beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal sin sustracción previa.



Las actividades priorizadas por las comunidades en la reconversión incluyen capacitación, asistencia técnica, extensión agropecuaria e investigación entre otras; además, Minambiente y Minagricultura disponen de incentivos para promover el proceso de reconversión y sustitución que se desarrollarán más en detalle en la siguiente sección.

Temas transversales

Dentro de los temas transversales a los ejes de conservación y restauración y reconversión y sustitución, están la capacitación y la educación ambiental; que fueron los temas más mencionados por parte de las comunidades en la fase de consulta; así como, actividades relacionadas con la investigación y la articulación con los instrumentos de planificación y el funcionamiento de la instancia de coordinación y el sistema de fiscalización.

Para el caso específico de los ejes de reconversión y sustitución, las comunidades solicitan apoyo especialmente en capacitación y extensión agropecuaria; así como, en temas de comercialización y asociatividad lo que resalta la intención de los productores de mantenerse dentro del ecosistema estratégico, pero incorporando prácticas sostenibles sin abandonar la búsqueda de rentabilidad económica de su producción.

Incentivos

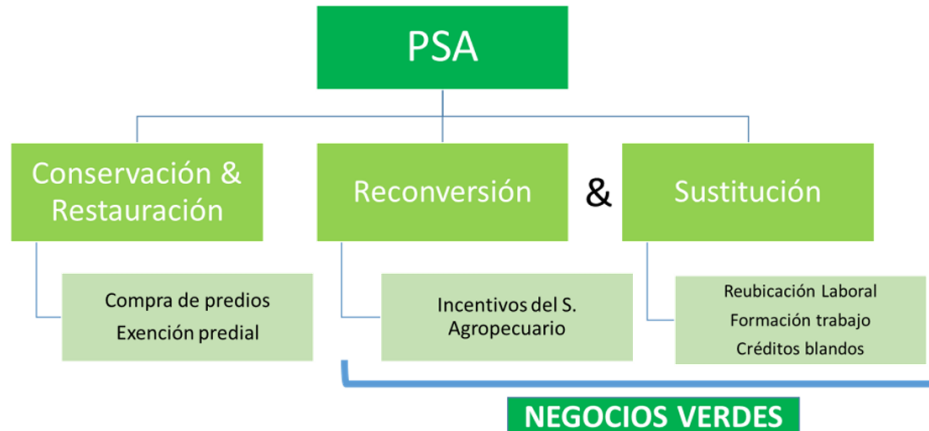
Los incentivos más mencionados en la fase de consulta fueron los pagos por servicios ambientales PSA y los Negocios Verdes que se pueden asociar a las actividades de conservación y restauración; seguido de la reconversión y sustitución productiva; identificadas como prioritarias en el componente de demanda; y a través de los cuales el sector público y privado que hacen parte de la oferta, pueden realizar sus inversiones.

En efecto como aparece en la siguiente ilustración los pagos por servicios ambientales PSA puede aplicarse a las actividades prioritarias para la protección de los páramos de manera articulada con otros incentivos; y para el caso de la reconversión y sustitución productiva vincularse a los Negocios Verdes.

Para el caso de la reconversión productiva el modelo propuesto plantea la articulación de dos tipos de incentivos el PSA que promovería la liberación de áreas para conservación y restauración y los incentivos del sector agropecuario que facilitarían el tránsito de las actividades de alto a bajo impacto y la derivación de algunas de esas actividades a Negocios Verdes.



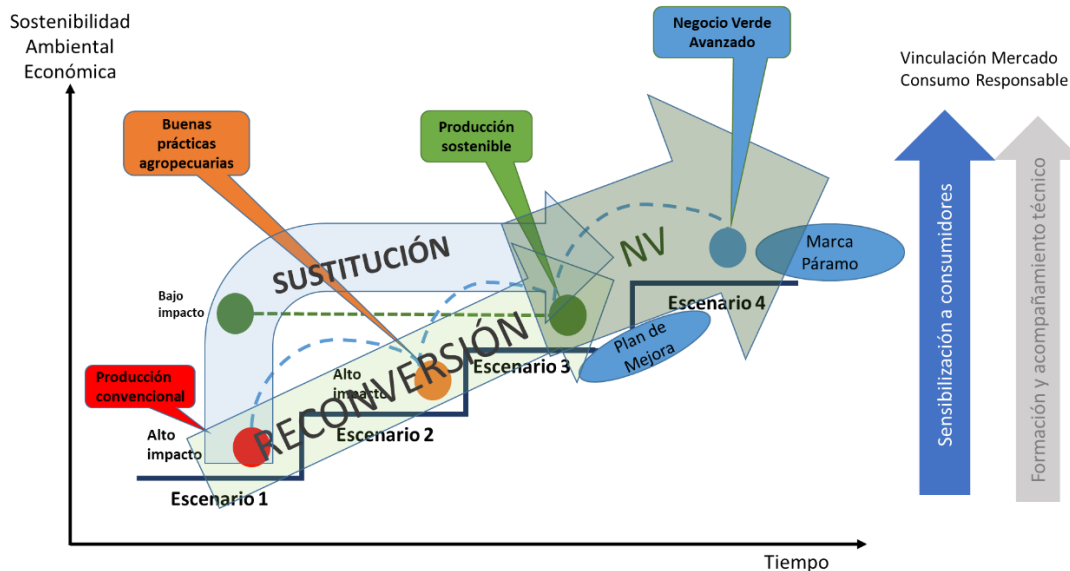
Ilustración 5. Aplicación de incentivos de PSA y Negocios a la protección de los páramos



Para el caso de la conservación y restauración se podría vincular los pagos por servicios ambientales PSA, articulándolo con la compra de predios y la exención del impuesto predial; y para el caso de reconversión y sustitución productiva, deben vincularse los negocios verdes con incentivos de otros sectores, en particular, los del sector agropecuario, tales como las líneas especiales de crédito y el incentivo a la capitalización rural.

El Ministerio de Ambiente, ha venido estructurando un modelo que incorpora los negocios verdes al proceso de reconversión productiva, que ha tenido en cuenta los desarrollos conceptuales y metodológicos al interior de Minambiente; así como elementos recogidos en las fases de información y consulta de los procesos participativos de delimitación de los páramos.

Ilustración 6. Modelo de implementación de reconversión y sustitución productiva



La base del modelo está representada por una escalera que indica el paso del alto impacto a bajo impacto (escenario 1), que corresponde a la producción convencional en los páramos; por ejemplo, el monocultivo de papa con altos niveles de insumos de síntesis química, o, la ganadería extensiva; al bajo impacto (escenario 3), que implica una producción sostenible.

El proceso de transición de alto a bajo impacto, se denomina reconversión productiva y tiene escenarios intermedios; a manera de ilustración se planteó un (escenario 2) de buenas prácticas agropecuarias, por ejemplo, reducir el uso de agroquímicos. El proceso de reconversión implica una reducción del impacto ambiental de las actividades desarrolladas, lo que se traduce en un aumento de la sostenibilidad ambiental.

Es posible que las actividades que está actualmente desarrollando un productor dentro del páramo sean consideradas de bajo impacto (escenario 3), por lo que se pueden seguir desarrollando de la misma manera como han venido siendo desarrollada por los productores, tal como lo indica la Ley 1930 de 2018.

Otra posibilidad es que la actividad que se está desarrollando esté prohibida dentro del páramo; como la minería, en ese caso debe ser sustituida por otra actividad productiva, por ejemplo, la producción agropecuaria de bajo impacto o el ecoturismo.

A partir del escenario 3 que corresponde a bajo impacto o producción sostenible, la actividad productiva puede convertirse en un negocio verde si se verifica y cumple con los requisitos establecidos por la Oficina de Negocios Verdes del Ministerio de Ambiente; caso en el cual se va a

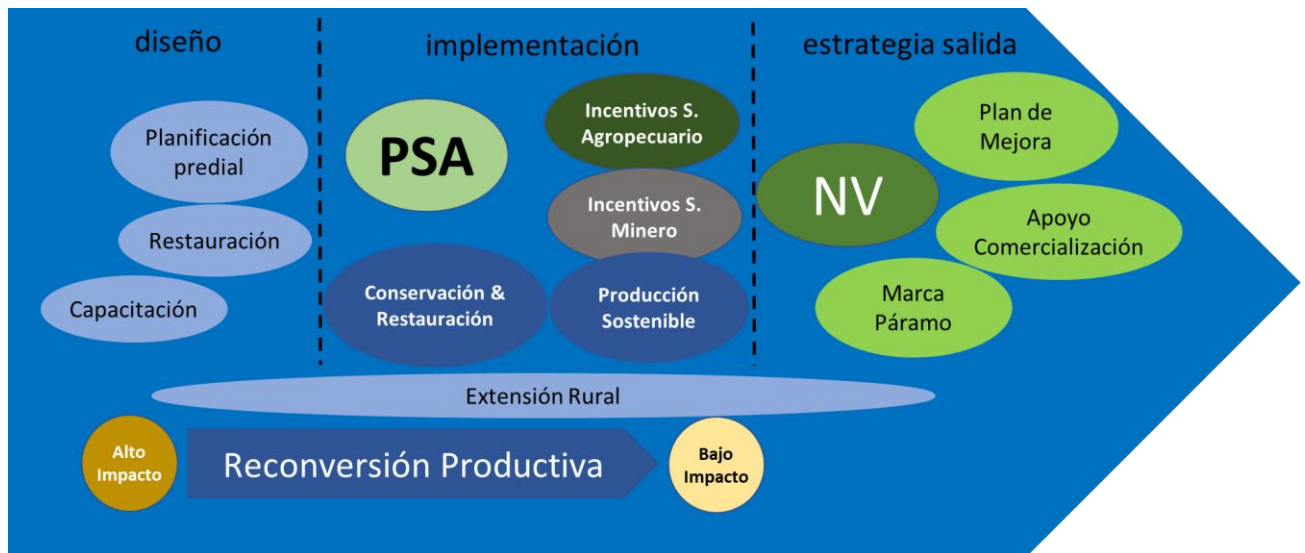
formular el plan de mejora que tiene como objetivo optimizar el desempeño ambiental y económico del negocio verde para avanzar hasta el escenario 4 que es un negocio verde avanzado. Durante todo este proceso, los productores deberán contar con el apoyo en formación y acompañamiento técnico.

Para que los negocios verdes se consoliden, es necesaria una demanda por este tipo de productos que garantiza la conservación de los servicios ecosistémicos y su diferencia en precio, para lo cual es necesario un proceso de sensibilización a los consumidores que deriva en una vinculación al mercado y un consumo responsable.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente a través de la oficina de negocios verdes sostenibles, construirá la ficha técnica para adicionar la etiqueta diferencial que identifique a los negocios verdes verificados en páramos, la cual dará un valor agregado para las comunidades locales, posicionando los productos y servicios que conservan la biodiversidad y los recursos hídricos, a través de las buenas prácticas, facilitando el acceso a mercados nacionales e internacionales, además, resalta que la integración posible entre generación de ingresos y producción sostenible.

Este proceso requiere de la articulación de incentivos como el PSA e instrumentos del sector agropecuario; y la consolidación de ese proceso de reconversión a través de los negocios verdes, como se puede observar en la siguiente ilustración.

Ilustración 7. Modelo de articulación de incentivos con PSA



En la fase de diseño de un proyecto de pagos por servicios ambientales PSA, es necesario realizar la planificación predial que implica la definición de las áreas dentro del predio para preservación,

restauración y reconversión productiva; las apuestas productivas que deben considerar las alternativas sostenibles y la posibilidad de que estas actividades se conviertan en negocios verdes.

En esa fase también debe realizarse un proceso de capacitación en el que se fortalezcan elementos de planeación predial, uso y aplicación del PSA, prácticas de bajo impacto y negocios verdes, entre otros. También es posible que deban realizarse algunas actividades de restauración y aislamiento en las áreas de los predios que se van a dedicar a preservación o que tienen un alto grado de deterioro.

A partir de esa planificación predial se establece el área del predio que podría beneficiarse con PSA, es decir el área productiva que se va a liberar para preservación y restauración; sobre la cual se aplican los valores definidos por Hectárea considerando los lineamientos establecidos por los Decretos 870 de 2017 y 1007 de 2018, particularmente el relacionado con los costos de oportunidad.

En la segunda fase, se implementa el PSA, es decir, se firman los acuerdos con los productores y se hacen los pagos sobre el área de preservación y restauración. El área restante que se va a dedicar a la producción agropecuaria, en el caso de que sea considerada de alto impacto entra en el proceso de reconversión productiva y puede acceder a los instrumentos del sector agropecuario, particularmente el crédito de fomento y las Líneas Especiales de Crédito; durante todo el proceso de reconversión productiva el productor debe contar con el apoyo en extensión rural que incluye investigación, capacitación y asistencia técnica.

Para el caso de la minería que es una actividad que debe ser sustituida, los pagos por servicios ambientales PSA podría aplicarse cuando los productores liberen áreas para conservación o restauración; o cuando las actividades para sustituir la minería estén asociadas a producción agropecuaria sostenible que puedan derivar en negocios verdes; caso en el cual accederían a los incentivos contemplados para las actividades agropecuarias.

Los incentivos o compensaciones para pequeños mineros que podrían complementar el PSA, establecidos en la Sentencia T-361 de 2017, son reubicación laboral, formación para el trabajo y créditos blandos que deben ser definidos y reglamentados por el Ministerio de Minas y Energía.

En la tercera fase, el proceso de reconversión de la actividad productiva deriva en negocio verde, lo que le permite acceder a los incentivos y apoyos establecidos para este tipo de negocios como el plan de mejora, el apoyo en comercialización y asociatividad y la marca de páramo; que deben garantizar la sostenibilidad financiera de la actividad productiva.

Con respecto a la sustitución productiva, en la fase de consulta, fue recurrente que las comunidades y las administraciones municipales manifestaron el interés de desarrollar el ecoturismo como actividad económica sostenible, la cual corresponde a una categoría de negocio verde y por ende puede acceder desde el principio a los beneficios asociados a los negocios verdes.

Mecanismo Financiero

El cuarto elemento del modelo de financiación es el mecanismo financiero que debe balancear los tres elementos precedentes; por el lado de la demanda, se deben establecer prioridades temáticas y espaciales; así como tiempos y plazos, de manera que se garantice un alto impacto en términos ambientales y sociales; ligado a la demanda, los incentivos aplicados, deben integrar de manera eficiente, ágil y flexible las necesidades financieras (demanda) y las fuentes financieras efectivamente comprometidas, para lo cual es necesario articular actores y fuentes a través de acuerdos que establezcan compromisos concretos de recursos a largo plazo.

El mecanismo financiero debe ofrecer un manejo transparente y ágil de los recursos; de la misma manera, debe incluir a los actores públicos y privados más relevantes del nivel nacional y regional y los beneficiarios de los servicios ecosistémicos del páramo; y debe considerar los mecanismos financieros asociados al recurso hídrico que ya estén operando en la región, tales como fondos de agua.

El Mecanismo Financiero puede contemplar diferentes modalidades de articulación de recursos con la participación pública y privada, como los fondos de agua, acuerdos de conservación, alianzas para cuidados de las cuencas, entre otros; que faciliten la correspondencia entre la oferta y demanda a través de la aplicación de incentivos y otros instrumentos, articulando los diferentes actores para contribuir con la conservación y reconversión de áreas priorizadas dentro del páramo.

Los fondos de agua también son una herramienta financiera que permite generar y captar recursos, utilizando servicios del sector financiero como la capitalización y los encargos fiduciarios; que dan sostenibilidad financiera y transparencia en el manejo de los recursos; y que resultan muy atractivos para que actores privados y públicos, articulen esfuerzos y recursos con el objetivo común de la conservación de ecosistemas estratégicos.

Los fondos de agua o los mecanismos financieros alternativos existentes o que se propongan durante la fase de concertación o los que se creen en el marco de la implementación del proceso de delimitación del páramo requieren algunas adecuaciones que fueron propuestas durante la fase de consulta, tales como:

- Los recursos financieros deben ser manejados con transparencia y llegar directamente a los campesinos, sin intermediarios.
- Crear un banco de proyectos comunitarios para que puedan ser financiados y ejecutados directamente por el fondo, por entes privados e incluso por las mismas comunidades.

- Que parte de los recursos financieros para las actividades de conservación y reconversión puedan ser ejecutados a través de las Juntas de Acción Comunal que están legalmente constituidas.

5. PROPUESTA INTEGRADA

A continuación, se presentan las propuestas específicas por componente para ser puestas a consideración de las comunidades en la fase de concertación.

Oferta

En el nivel regional se propone:

- Apoyar la concreción de acuerdos con entes territoriales para la inversión del 1% (artículo 111 de la Ley 99/93), la apropiación presupuestal y el compromiso de largo plazo (10 años), concentrándose en los departamentos y la ciudad de Bogotá; así como en los municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos del páramo.
- Promover acuerdos al interior de los Consejos Directivos de CAR, Cormacarena, Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM; así como con la SDA para comprometer e invertir un porcentaje de los recursos de la sobretasa ambiental del predial, la Tasa por utilización de aguas - TUA y las Transferencias del Sector Eléctrico - TSE en las áreas priorizadas en el páramo de Sumapaz – Cruz Verde.
- Propiciar acuerdos con las empresas de acueductos de las capitales departamentales y Bogotá D.C para realizar inversiones en conservación del páramo (Resolución 907 de 2019 de la Comisión de Regulación de Acueducto-CRA).
- Apoyar la formulación y gestión de proyectos subregionales de conservación del páramo dirigidos a Regalías, el Fondo para la vida y la biodiversidad y la Cooperación internacional, en coordinación con las organizaciones campesinas regionales y locales; así como los entes territoriales, para mejorar sus propias capacidades de formulación y gestión de proyectos.

- Difundir los beneficios tributarios y el instrumento de obras por impuestos; y concretar acuerdos con empresas privadas para invertir en la conservación del páramo.
- Promover la inclusión de partidas específicas a través de programas y proyectos en los planes de ordenamiento territorial y de acción de los municipios, departamentos, Bogotá DC y las Corporaciones Autónomas.

En el nivel nacional, el Ministerio de ambiente, siguiendo los lineamientos y prioridades establecidos por la instancia de coordinación:

- Asesorará la formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional que propendan por la conservación y la producción sostenible en el páramo Cruz Verde – Sumapaz.
- Gestionará la operativización de fuentes de financiación del sector privado como compensaciones por pérdida de biodiversidad y el 1% de inversión forzosa, en coordinación con la ANLA.
- Gestionará recursos para el páramo de Sumapaz – Cruz Verde de los fondos ambientales: Fondo Nacional Ambiental - FONAM y Fondo de Compensación Ambiental - FCA.
- Articulará fuentes de financiación de otros sectores como minas, agricultura y turismo para el desarrollo de actividades de fomento de los sistemas de producción sostenible en el páramo, así como del ecoturismo.
- Promoverá acuerdos con empresas privadas para conservación del recurso hídrico, (incentivos tributarios, obras por impuestos y aportes voluntarios).
- Realizará al menos dos ferias institucionales al año para dar a conocer la oferta institucional de beneficios para el campesino del páramo de Sumapaz – Cruz Verde.

Demanda

El Ministerio de Ambiente promoverá con la participación de las comunidades, en el marco de la instancia de coordinación mediante el mecanismo financiero, la priorización y estimación de necesidades financieras de:



- Adquisición de predios (incluyendo dentro del avalúo la valoración de los servicios ambientales. Resolución 953 de 2025), en coordinación con los productores interesados. Además, en articulación con la Agencia Nacional de Tierras ANT y las Autoridades Ambientales, promoverá la creación de un banco de tierras con los predios ofrecidos por los campesinos interesados.
- Pago por Servicios Ambientales-PSA para la conservación, restauración y sistemas sostenibles asociados a los programas de reconversión y sustitución.
- Actividades transversales: educación ambiental, fortalecimiento institucional: formulación y gestión de proyectos, guardabosques (gestores de páramos).
- Apoyo para la operación del sistema de fiscalización y la instancia de coordinación.
- Atención integral a Negocios verdes asociados a los programas de conservación y restauración; y reconversión y sustitución productiva: capacitación, comercialización, emprendimiento, incentivos y líneas productivas consolidadas; haciendo énfasis en ecoturismo.
- Asistencia técnica y extensión rural para los sistemas productivos sostenibles implementados por los campesinos.

Incentivos

Se priorizarán los pagos por servicios ambientales PSA y los Negocios Verdes a través de la implementación de modelos que articulen estos incentivos a la Conservación y Restauración; así como a la Reconversión y Sustitución Productiva.

- Se promoverá la conservación y restauración en el páramo, a través de la articulación de incentivos como el PSA, la compra de predios y la exención del impuesto predial, entre otros de acuerdo a las particularidades de los predios (extensión del mismo, actividades económicas del predio, estado de conservación y generación de servicios ecosistémicos) y las características socioeconómicas de los habitantes de la zona de paramo (propietarios y/o poseedores de buena fe), así como las características propias de cada incentivo.
- Se considerarán incentivos colectivos, cooperativas y organizaciones de productores.



- Se promoverá la reconversión de los sistemas productivos en páramo hacia sistemas productivos sostenibles, considerando los modos de vida campesinos y el fortalecimiento de las comunidades a través de la articulación.
- Se promoverá la reconversión de los sistemas productivos en páramo hacia sistemas productivos sostenibles, considerando los modos de vida campesinos y el fortalecimiento de las comunidades a través de la articulación de incentivos del sector agropecuario, tales como créditos de fomento agropecuario, líneas especiales de crédito, fondo de garantías, incentivo a la capitalización rural, incentivo al seguro agropecuario y los derivados de la política de agricultura campesina, familiar y comunitaria, ente otros; e incentivos ambientales, en especial, el PSA y los negocios verdes.
- Se favorecerá la incorporación de los sistemas productivos a los esquemas de apoyo de negocios verdes, de manera que se garantice la sostenibilidad ambiental y económica de los mismos.
- El Ministerio de ambiente a través de la instancia de coordinación articulará en el modelo de financiación, los incentivos que dispone el sector agropecuario para la aplicación de manera diferenciada a la producción agropecuaria en el páramo, para garantizar la sostenibilidad ambiental.

Mecanismo financiero

El Ministerio de Ambiente promoverá la creación del Mecanismo financiero para la conservación del recurso hídrico y los servicios ecosistémicos del páramo de Sumapaz – Cruz Verde, facilitando la articulación de actores y recursos públicos y privados, o, el fortalecimiento y potencialización de iniciativas en marcha ya existentes o en conformación para incluir actores, particularmente las corporaciones regionales y la alcaldía de Bogotá; así como la vinculación de recursos públicos y privados garantizando la participación efectiva de las comunidades y municipios que hacen parte del páramo.

El mecanismo financiero debe hacer parte de la estructura de la instancia de coordinación y articulación y debe seguir los lineamientos generales y las directrices de política de esa instancia; la cual deberá garantizar que el mecanismo sea autosostenible, transparente y participativo.

El mecanismo financiero tendrá como función balancear los componentes de oferta, demanda e incentivos para lograr sostenibilidad económica de gestión ambiental del páramo.



- En el componente de oferta debe articular actores y fuentes a través de acuerdos concretos y de largo plazo.
- En el componente de demanda, debe priorizar, zonas, ejes temáticos, temas transversales y beneficiarios; así como programas y proyectos.
- En el de incentivos, debe integrar de manera eficiente y ágil los incentivos particularmente los de los sectores ambiental y agropecuario.

De la misma manera, el mecanismo debe:

- Garantizar el manejo transparente de los recursos
- Permitir la ejecución de recursos directamente por parte de las comunidades.
- Incluir una plataforma web que permita la vinculación amplia de beneficiarios de los servicios Ecosistémicos del páramo.
- Estructurar portafolios de inversión: programas y proyectos, con base en las actividades priorizadas de la demanda de recursos para mejorar el impacto y costo efectividad de las inversiones; estos portafolios permitirán la vinculación de actores privados y públicos que tienen intereses u obligaciones relacionadas con temas o actividades específicas incluidas en la demanda de recursos.

Contribuciones: Samirna Chilatra Rivera – Profesional contratista ONVS
Fernando Goyeneche – Profesional contratista FVB

Revisó: Juan Carlos Revelo – Coordinador grupo de competitividad - ONVS
Aprobó: Juan Carlos Revelo - Coordinador grupo de competitividad - ONVS

