

CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL PARA LA GESTIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA

Tabla de contenido

1	CAPÍTULO. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL PARA LA GESTIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA	1
1.1	Consolidación del régimen especial de páramos	2
1.2	Marco Normativo para la gestión de los páramos en Colombia.....	3
1.2.1	Constitución Política de Colombia	3
1.2.2	Normativa y actos administrativos relevantes.....	6
1.2.3	Desarrollo Reglamentario de la Ley 1930 de 2018	10
1.2.4	Desarrollo Jurisprudencial	12
1.3	Delimitación de los Páramos en Colombia	14
1.3.1	Voluntad política en los Planes Nacionales de Desarrollo	14
1.3.2	Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital.....	18
1.3.3	Acuerdos de Pasca	22
1.3.4	Fortalecimiento del enfoque participativo y ambiental de los procesos de delimitación de páramos.	23
1.3.5	Nuevo régimen para la gestión integral de los páramos	25
1.4	Marco normativo para la delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz	26
1.4.1	Sobre las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	26

1.1 Consolidación del régimen especial de páramos

La gestión integral de los ecosistemas de páramo en Colombia se encuentra sustentada en un conjunto de instrumentos legales y jurisprudenciales que responden a principios fundamentales:

A. Conservación integral del ecosistema

La conservación de los páramos se garantiza mediante:

El conocimiento científico del ecosistema.

- La preservación y restauración ambiental.
- El uso sostenible de los recursos naturales.
- El manejo integral del territorio.
- La participación activa de las comunidades que habitan estos ecosistemas.
- El reconocimiento y valoración de los conocimientos, prácticas y saberes campesinos como parte de la gestión integral del páramo. Desde el reconocimiento y protección del patrimonio biocultural asociado a los páramos.
- La integración entre conservación, producción agropecuaria sostenible y ordenamiento territorial. Desde el fortalecimiento de sistemas productivos campesinos compatibles con la conservación del ecosistema.
- La armonización entre figuras de conservación ambiental y figuras de ordenamiento territorial propias de las comunidades campesinas (Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios).

B. Protección ambiental y derechos de las comunidades

El derecho colectivo a un ambiente sano debe armonizarse con:

- El reconocimiento del campesinado y pueblos indígenas como sujeto de especial protección constitucional, sus formas propias de organización y sus territorialidades.
- El derecho al arraigo y a la permanencia digna en el territorio.
- El acceso a la tierra y el fortalecimiento de sistemas productivos campesinos compatibles con la conservación del ecosistema.
- El derecho al trabajo desde el reconocimiento y protección del patrimonio biocultural asociado al páramo.
- La protección de la cultura y tradiciones de las comunidades paramunas, con el reconocimiento y valoración de los conocimientos, prácticas y saberes campesinos como parte de la gestión integral del páramo.

- C. Armonización entre conservación y derecho humano a la alimentación adecuada. La delimitación participativa del Páramo Cruz Verde–Sumapaz, se implementará de manera que la protección del ecosistema contribuya simultáneamente a la conservación del agua, la biodiversidad y la garantía

progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, mediante el fortalecimiento de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, la soberanía alimentaria, la producción sostenible de alimentos y la permanencia digna de las comunidades campesinas en el territorio, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política.

En consecuencia, la gestión integral de los páramos reconoce simultáneamente la importancia ecológica de estos territorios y la necesidad de garantizar los derechos de las poblaciones que históricamente los habitan.

1.2 Marco Normativo para la gestión de los páramos en Colombia

1.2.1 Constitución Política de Colombia

La base constitucional para la delimitación participativa del páramo de Cruz Verde Sumapaz, permite relacionar en un mismo plano dos aspectos fundamentales: por una parte, la protección del ecosistema de páramo junto a su diversa expresión natural, constitutiva del medio ambiente propio de la alta montaña, y de gran importancia ecológica por los servicios ecosistémicos que genera, incluso fuera de sus límites ecosistémicos; y, por otra parte, la protección y reconocimiento de la presencia del campesinado habitante del páramo, así como de sus actividades productivas, que expresan su vínculo con la tierra y su papel esencial en la producción de alimentos, garantizando así la salvaguarda de sus dimensiones económica, social, cultural, organizativa y ambiental, dada la ocupación y uso histórico de estos territorios, lo que convoca a su participación en las decisiones que el Estado desarrolla frente al ecosistema.

El primer aspecto, conforme lo establece el Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia:

"Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"

El segundo aspecto, la delimitación participativa del páramo de Cruz Verde Sumapaz, basa su desarrollo en el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y especial protección y la garantía de la soberanía alimentaria, contenido en sus artículos 64 y 65 (modificados por el Acto legislativo 01 de julio 5 de 2023 y el Acto Legislativo 01 de 2025, respectivamente).

En torno al artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, el Acto legislativo 01 de julio 5 de 2023 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional" establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2. Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa."

En cuanto al artículo 65 de la Constitución Política de Colombia (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025), establece:

ARTÍCULO 65. El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República para su trámite un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y regamente lo dispuesto en este artículo.”

Complementariamente, la relación entre la protección constitucional de la expresión natural de los páramos y las expresiones del campesinado y sus actividades en ellos, implica que, el desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional, debe contar con un desarrollo armónico con lo regulado para los páramos por la Ley 1930 de 2018 y lo establecido por la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que incorpora la transformación del ordenamiento territorial alrededor del agua, buscando priorizar la protección de determinantes ambientales de primer orden, garantizar el derecho humano a la alimentación mediante procesos de planificación participativa, integrar la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria como ejes, entre otras.

El compromiso trasciende el ámbito nacional al integrar el Derecho Humano a la Alimentación, toda vez que, según la normativa vigente, se garantiza el acceso a una dieta adecuada y saludable, respetando las gastronomías locales y la

sostenibilidad ambiental. Este enfoque se robustece con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (2018). Estos instrumentos internacionales obligan al Estado a:

1. Mejorar los métodos de producción y conservación mediante el conocimiento técnico y tradicional.
2. Asegurar la participación activa y libre del campesinado en las decisiones que afecten sus medios de vida.
3. Proteger la relación especial de las comunidades con las semillas, el agua y la biodiversidad.

1.2.2 Normativa y actos administrativos relevantes

-
- | | |
|---------------------------------|---|
| <p><i>La Ley 99 de 1993</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Crea el Ministerio de Ambiente.</i> • <i>Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</i> • <i>Reconoce a los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga hídrica como áreas de especial protección.</i> |
|---------------------------------|---|

Aspectos relevantes:

- ✓ *Numeral 4 del Artículo 1: Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son zonas objeto de protección especial.*
- ✓ *Artículo 111 (modificado por la Ley 2320 de 2023): Declaración de interés público de áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico que surten de agua los acueductos municipales y distritales.*
- ✓ *Artículo 108 (modificado por el artículo 174 de la ley 1753 de 2015): Cofinanciación para adquisición y conservación de áreas de ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.*

<i>Las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 –</i>	<i>A fin de establecer mecanismos y condiciones que permitieran la conservación de los ecosistemas de páramos, por parte de las autoridades ambientales regionales, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</i>
--	---

Ministerio de Ambiente.	Estas resoluciones establecieron: ✓ Los Términos de referencia para estudios de estado actual de páramos. ✓ Los Lineamientos para la formulación de planes de manejo ambiental.
El Decreto - Ley 3570 de 2011- Presidencia de la República	En su artículo 2, define las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyendo: ✓ La función elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios para la delimitación de los ecosistemas páramo y humedales sin requerir la adopción de estos por parte del Ministerio (numeral 15)
La Ley 1753 de 2015	La expedición de los actos administrativos para la delimitación de los páramos (numeral 16). Reitera en su artículo 173 (vigente) la prohibición que venía desde la Ley 1450 de 2011 (artículo 202 derogado) y el código minero de: • Las Actividades agropecuarias de alto impacto. • La exploración y explotación de recursos naturales no renovables. • La construcción de refinerías de hidrocarburos en páramo. • Introduce medidas de reconversión gradual para actividades agropecuarias existentes. También establece: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.
El Decreto 1076 de 2015 -	El artículo 2.2.2.1.3.8., del Título 2 Gestión Ambiental, Capítulo 1 Áreas de Manejo Especial, Sección 3 Disposiciones

<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Comunes, establece sobre la protección de las áreas de especial importancia ecológica:</i> • <i>Páramos.</i> • <i>Subpáramos.</i> • <i>Nacimientos de agua.</i> • <i>Zonas de recarga de acuíferos.</i> <i>Por tanto, las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo.</i>
<i>Decreto 870 de 2017 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Establece determinaciones para el Pago por Servicios Ambientales como un incentivo económico para propietarios, poseedores u ocupantes que desarrollen acciones de preservación y restauración en áreas y "ecosistemas estratégicos", categoría dentro de la cual se incluyen los páramos conforme a la normativa ambiental colombiana.</i>
<i>La Resolución 886 de 2018 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Adopta:</i> • <i>Los lineamientos para zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados.</i> • <i>Las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias.</i> • <i>El "Documento de Lineamientos para la Elaboración del Plan de Manejo Ambiental y la Zonificación y Régimen de Usos Aplicable a Páramos Delimitados" sobre el cual se fundamentaron 36 resoluciones de delimitación de los páramos expedidas entre los años 2014 y 2018, en la que el Cruz Verde - Sumapaz hace parte de los 36 delimitados (Resolución 1434 de 2017).</i>
<i>La Ley 1930 de 2018 Ley de Páramos</i>	• <i>Establece el marco de la Gestión integral de los páramos en Colombia.</i> • <i>Tiene por objeto establecer como ecosistemas estratégicos a los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.</i>

- *Pretende una visión unificada de las normas para la gestión de los ecosistemas más allá de disposiciones de los planes nacionales de desarrollo y la jurisprudencia:*

Capítulo I – Disposiciones generales

- ✓ *Principios.*
- ✓ *Definiciones.*
- ✓ *Alcance de protección*

Capítulo II – Reglamentaciones específicas sobre:

- ✓ *Delimitación.*
- ✓ *Prohibiciones.*
- ✓ *Planes de manejo.*
- ✓ *En materia de delimitación recoge lo señalado por la Ley 1753 de 2015 y la Sentencia C-035 de 2016*
- ✓ *Introduce prohibiciones y matiza la prohibición en materia agropecuaria dirigiéndola hacia las actividades de alto impacto.*
- ✓ *Refuerza la participación de otras carteras en la formulación y puesta en marcha de programas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas*
- ✓ *Ordena la reglamentación del cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de pequeños mineros tradicionales.*
- ✓ *En cuanto a los planes de manejo establece algunos aspectos generales en consonancia con la Resolución 886 de 2018.*

Capítulo III – Enfoque poblacional

- ✓ *Participación comunitaria en la gestión del páramo.*
- ✓ *Reconoce la comunidad que habita los páramos como gestores de los páramos*
- ✓ *Fortalecimiento de la asociatividad.*
- ✓ *Participación comunitaria en la formulación de planes, programas y proyectos*
- ✓ *Educación ambiental.*

Capítulo IV – Financiación

- ✓ *Identificación de fuentes de financiación para implementación de la norma.*

Capítulo V – Vigilancia y control

- ✓ *Diseño e implementación de sistemas de monitoreo de aplicación de la norma y acciones de reglamentación.*
- ✓ *Seguimiento ambiental.*

1.2.3 Desarrollo Reglamentario de la Ley 1930 de 2018

Esta ley es el resultado de un escenario de tensión entre el rigor proteccionista y los derechos agrarios de los habitantes tradicionales de los páramos, en donde, con el fin de flexibilizar la prohibición absoluta de actividades productivas en estos ecosistemas, la Ley 1930 de 2018 introdujo la viabilidad de desarrollar actividades de bajo impacto bajo esquemas de reconversión tecnológica y sustitución productiva gradual. Es así que, la Ley 1930 de 2018 consolidó el régimen especial para la gestión integral de los páramos en Colombia, garantizando:

- La permanencia de las comunidades locales.
- La promoción de actividades agropecuarias de bajo impacto.
- El fortalecimiento de la gobernanza territorial.
- La participación comunitaria.
- La asignación de responsabilidades a entidades públicas y al sector privado para la reconversión gradual de actividades de alto impacto ambiental.

En desarrollo de la Ley de Páramos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias y en coordinación con otras entidades vinculadas a la gestión integral de páramos viene adelantando la reglamentación a través de la expedición de las siguientes resoluciones:

<i>Resolución 1294 de 2021 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>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.</i>
	<u><i>Reglamentación del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 para actividades agropecuarias sostenibles.</i></u>
<i>Resolución 1468 de 2021 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio.</i>

	<u><i>Reglamentación de los artículos 5, 10 y 11 de la Ley 1930 de 2018 Sustitución de actividades mineras en páramos.</i></u>
<i>Resolución 0249 de 2022 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura</i>	<i>Por la cual se adoptan los lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias en páramos delimitados y se adoptan otras disposiciones.</i>
	<u><i>Reglamentación del párrafo 2 del artículo 4; el párrafo 2 del artículo 6; y el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018. Reconversión productiva y sustitución agropecuaria.</i></u>
<i>Resolución 963 del 3 de julio de 2025 (IGAC)</i>	<i>Por la cual se definen los criterios y se elabora la metodología de valoración ambiental que determina el grado de conservación de los bienes ubicados en áreas de páramos delimitados, con forme al artículo 8 de la Ley 1930 de 2018, y se toman otras determinaciones.</i>
	<i>Establece la metodología para la valoración ambiental de predios en páramos delimitados, incluyendo el grado de conservación en el avalúo comercial total, reconociendo el esfuerzo de conservación.</i>
	<i>Aplica a áreas de páramo delimitadas y permite avalúos diferenciados (60%-100% del valor) para adquisiciones públicas.</i>
	<u><i>Reglamentación del artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 Metodología de valoración ambiental para saneamiento predial.</i></u>

En conjunto, estas disposiciones evidencian que la delimitación del páramo de Cruz Verde Sumapaz, es el primer paso que permite una construcción participativa de instrumentos de manejo y la asunción de responsabilidades compartidas para garantizar su protección y sostenibilidad a largo plazo.

Así mismo, están en proceso de reglamentación las siguientes iniciativas normativas:

Artículo de la Ley 1930 de 2018	Reglamentación
Artículo 6	<i>La actualización de los lineamientos para la formulación y adopción de los planes de manejo ambiental de páramos establecidos inicialmente en la Resolución 886 de 2018, de tal forma que se armonice con lo establecido en el Artículo 6° de la Ley 1930.</i>
Artículo 10.	<i>Establecimiento de la metodología para la determinación de bajo impacto de las actividades agropecuarias establecidas en el parágrafo 2 de la Resolución No. 1294 de 2021.</i>
Artículo 16	<i>Referente a la figura de Gestores de Páramo</i>

1.2.4 Desarrollo Jurisprudencial

Sentencia C-035 de 2016

Declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer parágrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que permitían el desarrollo de actividades mineras en páramo bajo ciertas restricciones, con lo cual se prohibió sin excepción alguna el desarrollo de este tipo de actividades en páramo. Así mismo, condicionó la facultad del Ministerio de delimitar los páramos indicando que "si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo."

También dispuso: "*Dentro de los distintos servicios ambientales que prestan los páramos se deben resaltar dos, que son fundamentales para la sociedad. Por una parte, los páramos son una pieza clave en la regulación del ciclo hídrico (en calidad y disponibilidad), en razón a que son recolectores y proveedores de agua potable de alta calidad y fácil distribución. Por otra parte, los páramos son "sumideros de carbono, es decir, almacenan y capturan carbono proveniente de la atmósfera..."*"¹

¹ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-035 de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia T-361 de 2017

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-361 de 2017, dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2017 por la cual se delimitó el páramo de Santurbán y dispuso que: *"la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia"*, al tiempo que ordenó que: *"en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo."*, vigencia que fue postergada por el Tribunal de Santander hasta tanto se emita una nueva resolución de delimitación. De conformidad con lo contemplado por la Sentencia T-361 se tiene previsto adelantar siete fases (numeral 19.2.), dentro de las cuales se deberán abordar la concertación de seis temas específicos (numeral 19.3.), orientados tanto a la delimitación, como a la gestión integral del ecosistema.

Sentencia C-369 de 2019

Mediante esta sentencia la Corte Constitucional expidió fallo frente a la demanda de la Ley 1930 de 2018 por consulta previa, según el cual resolvió declarar exequible la referida norma *"en el entendido de que cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo, se deberá agotar el procedimiento de consulta previa"*.

Fallo de tutela del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta

Ordena la delimitación participativa del páramo Cruz Verde-Sumapaz de acuerdo con los contenidos mínimos de participación ciudadana contenidos en la Sentencia T-361-2017 y dentro de un procedimiento de participación amplio, eficaz y deliberativo.

Sentencia T-090 de 2023

Mediante esta sentencia la Corte Constitucional falló a favor de las organizaciones campesinas y donde se indica que la presencia de zonas de páramo no es un factor para excluir la constitución de Zonas de Reserva Campesina al tiempo que indica que las Zonas de Reserva Campesina son un mecanismo para implementar el artículo 64 de la Constitución encaminado a mejorar el ingreso, calidad de vida y acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas.

1.3 Delimitación de los Páramos en Colombia

1.3.1 Voluntad política en los Planes Nacionales de Desarrollo

Como el reflejo de la voluntad política, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo de los años 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) y 2014-2018 (Ley 1753 de 2015), se estableció la obligación de delimitar los páramos y se reconoció la importancia de estos ecosistemas, prohibiendo el desarrollo de actividades agropecuarias, y de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

De igual manera, el Gobierno Nacional, mediante el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, reiteró que en las áreas delimitadas como páramos no se podrían adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos y que la delimitación debía hacerla el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al interior del área de referencia definida por el Humboldt, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos. Adicionalmente dictó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las CAR, y bajo las directrices de este Ministerio concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada.

En este marco, los planes de desarrollo en mención, establecieron:

- El reconocimiento de la importancia de los ecosistemas de páramo.
- La obligación de delimitar los páramos.
- La prohibición de actividades agropecuarias.
- La prohibición de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Específicamente el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” plantea 5 ejes de transformación, que se detallan a continuación, por tener relevancia frente al ejercicio de delimitación y manejo posterior del ecosistema de páramo:



Fuente: Elaboración Propia, a partir de la Ley 2294 de 2023, Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida

En la siguiente tabla, se resaltan los componentes de los ejes transformadores 1 y 3 que contiene las orientaciones y herramientas para poder construir de manera articulada con el sector agropecuario las directrices a seguir para dar cumplimiento a la función social ecológica de la propiedad rural con las condiciones propias en Páramo Cruz Verde Sumapaz.

1. Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental	2. Seguridad humana y Justicia Social	3. Derecho humano a la alimentación	4. Transformación Productiva, Internacionalización y acción Climática	5. Convergencia regional
1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva	1. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar	1. Disponibilidad de alimentos	1. Colombia revitaliza la naturaleza con inclusión social.	1. Aprovechamiento de la ciudad construida, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos
2. El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial	2. Superación de privaciones como el fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar	2. Acceso físico a alimentos	2. Transición económica para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima	2. Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios
3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales	3. Expansión de capacidades: de los demás y mejores oportunidades de la	3. Adecuación de alimentos	3. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente	3. Territorios más humanos: hábitat integral

	población para lograr sus proyectos de vida			
4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento planificación territorial			4. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía	4. Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación
5. Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración de Territorio (SAT)			5. Financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva	5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía
				6. Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio
				7. Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social
				8. Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante

Elaboración Propia

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida

El Eje 1. Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua y Justicia Ambiental, ítem 2. El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial, en el literal b. Implementación y jerarquización de las determinantes de ordenamiento, indica:

- La prevalencia de las determinantes ambientales, en especial las relacionadas con las áreas protegidas y la gestión integral del recurso hídrico, y las de protección del suelo rural para garantizar el derecho a la alimentación de los colombianos.

- Se establecerán procedimientos para facilitar la implementación en los planes de ordenamiento territorial de los instrumentos de protección para salvaguardar el patrimonio ambiental, cultural y arqueológico.
- Se definirá el ordenamiento de la actividad minera y las condiciones para la definición de suelos de expansión urbana y suelos suburbanos.

Especificando que los lineamientos y la zonificación que se expidan tendrán el carácter de determinantes de ordenamiento territorial para los planes de ordenamiento territorial departamentales, municipales y planes estratégicos metropolitanos.

Además, el literal c. "Reglamentación e implementación de las determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación" enuncia que:

- Se reglamentará la protección del suelo rural como determinante de ordenamiento para proteger el derecho a la alimentación.
- Se implementarán, también, mecanismos para resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental en diferentes zonas del país, en particular en reservas forestales de la Ley 2 de 1959, humedales y páramos.
- Se actualizarán y generarán insumos de información agrológica y ambiental, promoviendo su uso para identificar los suelos con mayor potencial agropecuario y la definición de las áreas productivas, respetando el ordenamiento alrededor del agua, como eje articulador del territorio.

En relación con la coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales, indica tres directrices a seguir para los actores locales, regionales y nacionales:

a. Armonización y racionalización de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial.

- Se mejorará la coordinación y concurrencia de inversiones y de las agendas interinstitucionales.
- Armonización de la planeación ambiental y rural.
- Se flexibilizarán los procedimientos y contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial, se definirán criterios para coordinar los instrumentos de ordenamiento en escala supramunicipal.

El eje 3 en el ítem define que se conformará un Gabinete rural que facilite la coordinación con otros sectores de gobierno, que permita mecanismos programáticos y presupuestales de articulación, y que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizará la coordinación y liderazgo, y la implementación estará centrada en las Agencias Especializadas para esos fines.

Adicionalmente en el marco del PND, los ecosistemas de páramo son interpretados como territorios estratégicos para el ordenamiento del territorio alrededor del agua, la protección de la biodiversidad, la seguridad hídrica y la garantía del derecho humano a la alimentación, reconociendo su función esencial en la sostenibilidad ambiental y en el bienestar de las comunidades rurales.

En este contexto, promueve una articulación intersectorial entre el sector ambiental y el sector agropecuario, orientada a armonizar la conservación de los ecosistemas estratégicos con el desarrollo de sistemas productivos sostenibles y la permanencia digna del campesinado en el territorio. Así mismo, establece la necesidad de coordinar los instrumentos de planificación ambiental, territorial y rural, fortaleciendo mecanismos de gobernanza participativa, reconversión productiva, restauración ecológica y ordenamiento alrededor del agua como eje estructurante del desarrollo.

De igual manera, el Plan reconoce la importancia de proteger el suelo rural y garantizar la soberanía alimentaria, promoviendo procesos de concertación institucional y territorial que permitan resolver los conflictos socioambientales presentes en el Páramo Cruz Verde Sumapaz. En este sentido, la gestión integral se concibe como un proceso de corresponsabilidad entre el Estado, las autoridades ambientales, el sector agropecuario y las comunidades locales, bajo principios de justicia ambiental, sostenibilidad y adaptación al cambio climático.

Posteriormente, la Corte Constitucional resolvió a través de la Sentencia C-035 de 2016, la demanda de inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, declarando exequible el inciso segundo del artículo en comento, y haciendo la aclaración y énfasis en que, si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander Von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema del páramo. Asimismo, declaró inexequibles los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo enunciado, al considerar que desconocen el deber constitucional de proteger áreas de especial importancia ecológica, y ponen en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad.

1.3.2 Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital²

² <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/en-bogota-4353-hogares-estan-en-la-ruralidad>
<https://oab.ambientebogota.gov.co/politica-publica-distrital-de-ruralidad-2/>

Para el caso del Distrito Capital, vale la pena destacar la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital (En actualización por vigencia), reglamentada a través del Decreto Distrital 327 de 2007, la cual responde a la necesidad de contar con una política específica para la zona rural de Bogotá, ya que es equivalente al 74 % del territorio distrital, debido a sus valores ambientales, sociales, económicos y políticos, y cuya misión es impulsar una gestión pública armónica y participativa, contribuyendo a superar la marginalidad de la zona rural y su incursión como componente estratégico del Distrito Capital.

Lo anterior, considerando que el 69,46 % de la superficie total de las siete localidades; Sumapaz, Usaquén, Chapinero, Santa Fé, San Cristobal, Usme y Ciudad Bolívar, cuentan con área de páramo Cruz Verde Sumapaz.

Resumen de la Política

La Política Pública Distrital de Ruralidad, es un instrumento para el ordenamiento ambiental sostenible del Distrito Capital y la superación de la exclusión de su población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de una ciudad metropolitana y capital del país y una zona rural dotada de un gran patrimonio ambiental y ecológico de suma importancia para la ciudad, el conjunto de la región y el país.

Esta política concibe la ruralidad distrital como territorio estratégico a través del cual es posible la articulación con la región, al tiempo que reconoce a las campesinas y campesinos que lo habitan como sujetos titulares de derechos y actores corresponsables de su desarrollo sostenible. Esto es acorde con el Acto Legislativo 02 de 2020 y la Ley Orgánica 2199 de 2022, por medio de los cuales se crea y reglamenta la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

También se encuentra ligada al nuevo Plan de Ordenamiento Territorial- POT (Decreto 555 de 2022) dentro de su marco normativo, donde se establece que la "Política de ocupación del suelo rural (...) busca propiciar las condiciones necesarias para que la población de las ruralidades desarrolle actividades sociales, culturales y productivas a través de la seguridad y defensa del territorio rural para contribuir a la puesta en valor, divulgación, apropiación y respeto de sus valores patrimoniales, territoriales y ambientales" (Artículo 392).

<https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/ambiente-y-ruralidad/politicas/politica-distrital-de-ruralidad>

<https://www.ambientebogota.gov.co/ruralidad-sda>

Finalmente, su materialización supone adecuaciones institucionales y de gobierno en los niveles central, descentralizado y locales para atender los asuntos rurales, así como la construcción de mecanismos adecuados de gestión participativa, articulados con la política de descentralización en el Distrito Capital.

1.3.3 Objetivo

Garantizar el desarrollo humano sostenible de las comunidades rurales, proteger el patrimonio ambiental y cultural, y articular la ruralidad de la capital de Colombia con la región central, en un marco de acción participativa que integra la construcción de una nueva ruralidad con un enfoque de garantía de derechos, desarrollo humano sostenible y desarrollo institucional.

Entre los objetivos específicos sobresale lo siguiente:

- Protección del patrimonio ecológico e inherente al recurso hídrico y conservación del suelo.
- Dotar al Distrito de instrumentos de gestión pública.
- El ordenamiento territorial deberá de estar en función de integrar la ciudad con la zona rural y la región Cundinamarca.
- Equilibrio entre la conservación ambiental y el crecimiento económico y bienestar social.

1.3.4 Visión

Plantea para los 20 años de vigencia:

- Convertir a los habitantes del Distrito Capital y sus instituciones en agentes de protección ambiental.
- Garantizar el bienestar y progreso de los habitantes.
- Disminución de los índices de pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida.
- Control de la expansión urbana.
- Fortalecimiento de las áreas protegidas.

1.3.5 Ejes estratégicos

Esta política dentro de su estructura programática pretende el desarrollo rural sostenible mediante los siguientes ejes:

Eje: Territorial. Consolidar para Bogotá un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área rural con la ciudad, en correspondencia con las bases de ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, a

través de la orientación estratégica de los instrumentos de planificación y de inversión pública.

Eje: Desarrollo Humano Sostenible, productividad y seguridad alimentaria. Alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y bienestar y equidad social, que permita la transición hacia un modelo de gestión sostenible, participativo que garantice a los habitantes de las áreas rurales las capacidades, activos y oportunidades que ofrece la pertenencia a la región más dinámica y rica del país.

Eje: Identidad y Culturas Campesinas. Garantizar las condiciones democráticas a todos los grupos sociales y poblacionales para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales y patrimonio cultural, en la perspectiva de la interculturalidad.

Eje: Institucionalidad Democrática. Generar una cultura de ciudadanía activa con efectiva participación de actores sociales e institucionales, en la planeación, gestión, seguimiento y control ciudadano al desarrollo rural, que garantice la integración de la ruralidad a la estructura institucional y de participación del distrito; avanzar en las transformaciones institucionales para una gestión adecuada a la nueva ruralidad.

Estrategias

- Mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.
- Seguridad Alimentaria, Seguridad Hídrica y Cultura del Agua.
- Productividad, reconversión tecnológica y mejoramiento de condiciones sanitarias.
- Ciencia, investigación y tecnología rural.
- Mejoramiento y consolidación de los centros poblados.
- Control a los procesos de expansión urbana, definición participativa de los bordes de la ciudad.
- Ajuste administrativo y desarrollo institucional.
- Fortalecimiento de las culturas campesinas e interculturalidad.
- Desarrollo institucional para la ruralidad.
- Desarrollo de figuras de control social del territorio.
- Tratamiento de conflictos territoriales rurales.

1.3.6 Estructura de Gestión

Unidades Locales de Desarrollo Rural (ULDER): La unidad actuará como instancia de coordinación, planeación, concertación, seguimiento y control de la política de ruralidad.

Estarán conformadas por:

- Tres delegados de las Organizaciones Sociales y Sectores Poblacionales por cada localidad
- Alcalde local
- Director de la ULATA
- Representantes de la SDA y SDP
- Representantes de entidades nacionales y regionales (invitados)

1.3.7 Comité Intersectorial de Desarrollo Rural:

Tiene como funciones:

- Asesorar al Alcalde Mayor
- Definir el esquema de gestión para implementar los programas, como su aprobación y seguimiento.
- Proponer y recomendar esquemas de cooperación regional. Instrumentos administrativos y económicos.
- Evaluar la gestión de las ULATA y SISADI

Estará conformado por:

- Alcalde Mayor y Alcaldes Locales
- Secretarios de Planeación, Ambiente, Gobierno, Desarrollo Económico, Educación, Cultura, Salud, Hábitat, Integración social.
- Representante de cada ULDER

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz, además de establecerse como un elemento de la ordenación ambiental, es un componente territorial integrador y articulador de la ruralidad con la realidad urbanística del Distrito Capital, por ser el principal proveedor de servicios ecosistémicos para el Distrito, en particular de la provisión y regulación hídrica, la provisión de suelos para la producción de productos de clima frío, la protección de la biodiversidad, entre los que se enfatizan en el título Servicios Ecosistémicos del Capítulo 2 del presente documento.

1.3.8 Acuerdos de Pasca

En el marco del diálogo social e intersectorial previo a la COP16 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad en el año 2024, fueron desarrollados una serie de eventos previos, entre los ministerios de Ambiente y Agricultura con más de 1.000 habitantes de las comunidades habitantes del páramo de 24 municipios y 7 localidades de Bogotá que conforman el páramo Cruz Verde

Sumapaz, junto con la Coordinadora Regional Campesina, otras territorialidades y diferentes entidades de orden nacional, regional y municipal, logrando concertar ocho acuerdos, que incluyen puntos clave para el cuidado del páramo, la dignificación de la vida del campesino y el compromiso con el territorio para la protección de este ecosistema, en clave con el ordenamiento alrededor del agua y de protección de los derechos campesinos, avanzando hacia la Paz con la Naturaleza (<https://www.minambiente.gov.co/cop16-gobierno-y-mas-de-1-000-habitantes-del-paramo-de-sumapaz-firman-acuerdo-para-su-proteccion/>)

Son los siguientes:

1. Reconocer la importancia ecosistémica del Páramo Cruz Verde Sumapaz protegiendo la biodiversidad y el agua.
2. Reconocer y garantizar los derechos del campesinado paramuno.
3. Apoyar la consolidación de iniciativas sociales dirigidas a la creación e implementación de zonas de reserva campesina y otras territorialidades.
4. Instalar y coordinar una Mesa de Tierras para impulsar los procesos de formalización y adjudicación de tierras.
5. Implementar el Sistema Nacional de Reforma Agraria.
6. Instalar una mesa permanente de trabajo intersectorial con enfoque territorial.
7. Implementar estrategias de comercialización de productos agropecuarios, que favorezcan los productores locales y la soberanía alimentaria.
8. Continuar la delimitación participativa del Páramo Cruz Verde Sumapaz liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con participación de entidades de gobierno y comunidades.

Con ello, se reafirma el compromiso del Estado con el campesinado paramuno y el reconocimiento de sus derechos, aportando a la protección de la naturaleza, la biodiversidad y los bienes comunes.

En este sentido, la presente delimitación participativa del páramo de Cruz Verde Sumapaz, permite el cumplimiento del octavo acuerdo, a partir del cual se basa y se posibilita la implementación de los demás acuerdos, en el marco de las regulaciones vigentes en la legislación (Ley 1930 de 2018), y todo el marco regulatorio de la misma, desarrollado y en desarrollo, tal como se expuso anteriormente.

1.3.9 Fortalecimiento del enfoque participativo y ambiental de los procesos de delimitación de páramos.

Dicho enfoque participativo, deriva del cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-361 de 2017, la cual inicialmente dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014 y dispuso que: *"la pérdida de ejecutoria del*

acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia”, al tiempo que ordenó que: “en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo”.

En dicha sentencia proferida para el páramo de Santurbán (Sentencia T-361 de 2017), se establecieron las siguientes fases o etapas establecidas en el numeral 19.2., las cuales deben ser implementadas en el proceso de delimitación participativa y a tener en cuenta para la expedición del acto administrativo:

- i) Convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe.
- ii) Fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos.
- iii) Estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate.
- iv) La concertación entre las autoridades y los agentes participantes.
- v) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes.
- vi) Proferir la resolución que delimite el páramo; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.
- vii) Verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas; las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos.

Así mismo, en la misma sentencia, quedaron fijados los siguientes aspectos ineludibles que se deben abordar dentro del proceso participativo:

- i) El resultado de la nueva delimitación del páramo. “La Corte aclara que el Ministerio puede modificar la demarcación precisada en ese acto administrativo”. “Así mismo, tiene vedado autorizar actividades mineras en zonas de páramo, de acuerdo con las prohibiciones legales y jurisprudenciales plasmadas la Sentencia C-035 de 2016”.
- ii) Los lineamientos del programa de reconversión o sustitución de labores prohibidas, proceso en el cual deberán 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.

- iii) El sistema de fiscalización de gestión de la resolución en coordinación con las autoridades locales y regionales.
- iv) Parámetros de protección de las fuentes hídricas. Lo anterior, debido a que la gestión de los páramos comprende la regulación de los afluentes, debido a la importancia de ese ecosistema para producción del líquido.
- v) Instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del páramo.
- vi) 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.

1.3.10 Nuevo régimen para la gestión integral de los páramos

Una vez expedida la Ley 1930, el 28 de julio de 2018, donde entre los aspectos anteriormente mencionados, se estipuló que los ecosistemas de páramos deberán ser delimitados con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible, y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales generados por las autoridades ambientales regionales de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dejando claro que, la delimitación será adoptada por este Ministerio mediante acto administrativo, legislación que estuvo acorde con las sentencias C - 035 de 2016 y T-361 de 2017.

Este marco legal que constituye el nuevo régimen para la gestión integral de los páramos del país prevé que:

- Los páramos son territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.
- Los páramos, por su importancia en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país.
- La gestión integral de los páramos debe realizarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica un proceso de participación y colaboración entre entidades autónomas para el ejercicio de sus competencias en relación con la gestión de los páramos del país.
- La gestión integral de los páramos debe buscar el mejoramiento de los ecosistemas paramunos y de las condiciones de vida de los habitantes de los páramos. En ese propósito, los Programas de Sustitución y reconversión o

reubicación laboral de los pequeños mineros; los Programas de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias de alto impacto, el desarrollo de las actividades sostenibles, así como los Programas de Restauración deben ser diseñados y ejecutados con el fin de alcanzar este doble propósito: recuperar y conservar los páramos y mejorar las condiciones de vida de las comunidades de los páramos en reconocimiento y respeto del núcleo esencial de las garantías y los derechos individuales de los integrantes de estas comunidades.

- Los instrumentos de política que se desarrollen para la gestión integral de los páramos deben vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de estos ecosistemas.
- En las áreas de páramos se podrán desarrollar actividades agropecuarias de bajo impacto.
- El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en los lineamientos y directrices del Minambiente, diseñarán, cofinanciarán y acompañarán el desarrollo de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.
- Los Gestores de Páramos y las Asociaciones de Comunidades Paramunas, están llamadas por la Ley a participar en: (i) los programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión; (ii) ejecución de proyectos de negocios verdes, entre otros, llamados a brindarles alternativas de subsistencia, (iii) participar en la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental del Complejo de Páramo de Jurisdicciones-Santurbán-Berlín y (iv) desarrollar actividades de gestión integral; monitoreo, control y seguimiento del PMA, así como de seguimiento al cumplimiento de las decisiones de la resolución de delimitación del páramo.

1.4 Marco normativo para la delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz

1.4.1 Sobre las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentran consagradas en el Decreto Ley 3570 de 2011, artículo segundo, que a la letra consagra, entre otras, las siguientes:

"ARTICULO 2°. FUNCIONES. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: (...) 16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos. (..) 19. Las demás señaladas en las Leyes

99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto”.

En consonancia con lo anterior, es importante señalar que mediante la Ley 489 de 1998, se establecieron los criterios para el ejercicio de la función administrativa, la estructura, los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública la cual estableció la siguiente función a cargo de los MINISTERIOS:

"ARTICULO 58. OBJETIVOS DE LOS MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.

En este sentido, el ejercicio de la actividad de la Administración se constituye bajo el principio de la legalidad de los actos públicos que, consiste en que, "los servidores públicos solo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las Leyes o los reglamentos, y no pueden bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia”.

El ejercicio de la función de delimitar los páramos le fue otorgada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018, es decir, que estas normas establecen el deber legal de delimitar los páramos a cargo de este Ministerio.

Ahora bien; es imperativo precisar que, el Páramo Cruz Verde Sumapaz, ya cuenta con un marco jurídico de protección plenamente vigente, referido al importante precedente que fue desarrollado por la Resolución No. 1434 expedida el 14 de julio de 2017 *"Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”*. Si bien, anteriormente se anota que la Sentencia T-361 de 2017 inicialmente dejó sin efectos a la Resolución No. 1434 de 2017, este acto administrativo en su integralidad, fue el resultado de un riguroso proceso de investigación y desarrollo técnico plenamente válido como base para la presente delimitación, el cual es ampliado a partir del proceso participativo ordenado y desarrollado.

Lo anterior, ya que la Resolución No. 1434 de 2017, se fundamentó principalmente en dos pilares técnicos que le otorgan validez científica:

- a. La Recomendación Técnica del Instituto Alexander von Humboldt: Entregada en abril de 2016, y que proporcionó la base biótica y ecosistémica necesaria para entender los límites naturales del páramo.

Página 27 | 31

- b. El Estudio Técnico, Económico, Social y Ambiental (ETESA): Desarrollado a una escala de detalle de 1:25.000, este estudio permitió una caracterización de las dinámicas humanas y ambientales que convergen en el territorio.

Desde el punto de vista técnico, el área delimitada bajo la Resolución 1434 de 2017, posee una extensión aproximada de 315.065,7 hectáreas. Es fundamental resaltar que, la cartografía al detalle de la escala utilizada 1:25.000 constituye una parte integral e indisoluble de la precitada Resolución 1434 de 2017, donde se establece la delimitación del ecosistema de páramo Cruz Verde Sumapaz, representada en la organización natural y la conjunción de variadas expresiones físicas y bióticas del ecosistema, alteradas o en su estado natural, que le permite tener un carácter funcional desde el punto de vista ecosistémico, o que, en otros casos, requiere de su recuperación o restauración ecológica, para permitir el albergue de la biodiversidad única, la oferta de servicios ecosistémicos relacionados con la regulación del clima y la regulación del recurso hídrico, entre otros, los cuales dependen de dicha variedad.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelanta desde el año 2019, el proceso participativo de delimitación del páramo, de conformidad con las órdenes judiciales proferidas por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en sentencia de tutela del 11 de septiembre de 2019, proferida dentro de la acción de tutela No. 2019-00257-00, mediante la cual se ordenó a esta cartera, entre otras disposiciones:

"CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que en el término de un (1) año siguiente a la notificación de esta providencia, emita una nueva resolución que delimite el Complejo de Páramos Cruz Verde – Sumapaz, acto que debe ser expedido dentro de un procedimiento de participación amplio, eficaz y deliberativo y teniendo en cuenta la aplicabilidad de la Ley 1930 de 2018. Además, deberá respetar todas las pautas del procedimiento de participación ambiental explicadas en la parte motiva de la sentencia, si no lo hace, estará incumpliendo una orden judicial con las consecuencias que ello acarrea."

Así mismo, conforme a lo establecido en el auto vinculante del 30 de junio de 2022, sobre que este proceso participativo se surte mediante la orden de: acorde a lo establecido en el auto vinculante del 30 de junio de 2022, el cual estableció:

"SEGUNDO: VINCULAR a la presente acción de tutela a los alcaldes de los municipios relacionados en el cuadro 1 y que hacen parte del complejo de páramos Cruz Verde – Sumapaz, para que, dentro de sus competencias

constitucionales y legales, colaboren, coordinen con el MADS y demás actores sociales el cumplimiento de la sentencia del 11 de septiembre de 2019, a fin de que se pueda culminar en el nuevo término el proceso de participación. (...)”

En cumplimiento de las anteriores órdenes y a las reglas fijadas por la Corte Constitucional en los numerales 19.2. (relativos a las siete (7) fases de participación) y 19.3. (correspondientes a los seis (6) elementos ineludibles para la gestión integral del páramo) de la Sentencia T-361 de 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha desarrollado un proceso amplio, participativo, eficaz y deliberativo para la delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz.

Al respecto, este Ministerio considera importante precisar los aspectos que acompañan las fases que se desarrollaron para el proceso participativo de delimitación, conforme a lo señalado en el numeral 19.2., en el cual se indica:

Fase de Convocatoria: Debe darse por diferentes medios de comunicación de una manera amplia, pública y abierta de forma que se garantice que la población conozca el inicio de este procedimiento. La convocatoria explicará el objeto del trámite, cómo se dará la participación, los deberes y derechos de los participantes y el cronograma de actuaciones que desarrollará el Minambiente para emitir la resolución que materialice la clasificación de territorio de la zona.

Igualmente, el Ministerio creará un vínculo en su página web institucional, de fácil visibilidad y acceso, que servirá para mantener informados a los participantes del procedimiento de delimitación del páramo.

Fase de Información: Todas las personas interesadas podrán acudir a las jornadas en territorio a los estudios sobre la delimitación del páramo. Como mínimo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá divulgar, en el vínculo destinado para informar a la comunidad sobre el procedimiento de delimitación, los documentos técnicos elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales con Jurisdicción en el área del páramo y la información que estime necesario.

Fase de Consulta e Iniciativa: En esta fase los participantes emiten su inquietud, opinión/juicio, propuesta o análisis de las alternativas de la delimitación páramo en sesiones de trabajo en el territorio. El Minambiente diseñará estrategias para evitar que los espacios de interacción o exposición sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos o por un sector en específico. El Minambiente garantizará las condiciones para que el procedimiento sea público, de modo que los participantes conozcan las posiciones de los

Página 29 | 31

demás. Las actas de las intervenciones y los documentos que se incorporen al proceso de delimitación serán divulgadas en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad.

Fase de Concertación: El Minambiente garantizará espacios de participación que respeten el principio de buena fe y transcurran en un proceso de diálogo deliberativo que busque la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos entre las autoridades y los participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones.

Observaciones al Proyecto de Acto Administrativo: Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore el proyecto de acto administrativo mediante el cual se delimite el páramo, este será puesto a disposición del público conforme al procedimiento de consulta previa a la expedición de reglamentos, regulado en el Decreto 270 del 14 de febrero de 2017, que modifica y adiciona el Decreto 1081 de 2015. Durante dicho proceso, los interesados podrán presentar observaciones al proyecto de acto administrativo, las cuales deberán ser analizadas y valoradas por el Ministerio.

Expedición de la Resolución: El documento final de delimitación será expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible teniendo en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación y las observaciones recibidas luego de la publicación del proyecto de acto administrativo, por lo que el acto administrativo evidenciará la evaluación de los aportes de la comunidad justificando aquellos eventos en los que se aparte de los argumentos que la comunidad sustente.

Implementación de los acuerdos que se logren dentro del proceso de participación: Las autoridades locales y nacionales construirán espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para dar cumplimiento a lo ordenado alrededor de la delimitación participativa del páramo de Cruz Verde Sumapaz, entre los años 2019 y 2026, ha venido avanzando en el cumplimiento de las distintas fases y aspectos establecidos conforme al numeral 19.2 de la sentencia T-361 de 2017, de la siguiente manera:

Aunado al cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en sentencia de tutela del 11 de septiembre de 2019, proferida dentro de la acción de tutela No. 2019-00257-00, la delimitación participativa del páramo de Cruz Verde Sumapaz, se fundamenta en el cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, por medio

de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los ecosistemas de páramos en Colombia.

Es así que, para efectos del presente documento, esta ley define **la delimitación como un instrumento esencial de ordenamiento ambiental del territorio orientado a garantizar su conservación, protección y manejo de estos ecosistemas estratégicos**, conforme a los establecido de manera expresa en artículo 4°, que establece:

"ARTICULO 4°. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible."