

	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA			
	Documento	Código	Fecha	Revisión
	FORMATO HOJA DE RESUMEN PARA TRABAJO DE GRADO	F-AC-DBL-007	10-04-2012	A
Dependencia	Aprobado		Pág.	
DIVISIÓN DE BIBLIOTECA	SUBDIRECTOR ACADEMICO		i(1)	

RESUMEN –TRABAJO DE GRADO

AUTORES	EVENYS FERNANDA SÁNCHEZ MARÍN JOHNFREY QUINTERO SIMANCA		
FACULTAD	EDUCACION, ARTES Y HUMANIDADES		
PLAN DE ESTUDIOS	DERECHO		
DIRECTOR	Dr. ELIO ANTONIO MONTAGUT ACEVEDO		
TÍTULO DE LA TESIS	DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PARA DELIMITACIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA		
RESUMEN (70 palabras aproximadamente)			
<p>LA NATURALEZA ESTÁ AL SERVICIO DEL SER HUMANO, LO CUAL IMPLICA QUE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EMPLEA MECANISMOS PARA LA PRESERVACIÓN DEL ECOSISTEMA, TODA VEZ QUE ESTO SE CONSTITUYE COMO UNA GARANTÍA FUNDAMENTAL PARA LAS FUTURAS GENERACIONES, ACTUALMENTE EL MEDIO AMBIENTE SE ENCUENTRA EN SITUACIÓN DE INDEFENSIÓN, FRENTE A UNA EMERGENCIA AMBIENTAL A ESCALA PLANETARIA CONSECUENCIA DEL ACCIONAR DEL SERES HUMANOS COMO RESULTADO DE LOS PATRONES IMPERANTES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO.</p>			
CARACTERÍSTICAS			
PÁGINAS:	PLANOS:	ILUSTRACIONES:	CD-ROM: 1



**DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
PROCESO PARA DELIMITACIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA**

Autor(s)

EVENYS FERNANDA SÁNCHEZ MARÍN

Código 240813

JOHNFREY QUINTERO SIMANCA

Código 240890

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Abogado

Director

Dr. ELIO ANTONIO MONTAGUT ACEVEDO

UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA

FACULTAD DE EDUCACION, ARTES Y HUMANIDADES

PLAN DE ESTUDIOS DE DERECHO

Ocaña, Colombia

febrero, 2020

Índice

Capítulo 1. Análisis Jurídico de los Páramos en Colombia.....	1
1.1 Concepto de los páramos.....	1
1.2 Régimen jurídico de los páramos	4
1.2.1 Criterios normativos para la delimitación de páramos.	9
1.3 Cartografía de los páramos existentes en Colombia.....	14
Capítulo 2. La Participación Ciudadana en la Protección de los Ecosistemas de Páramos.....	17
2.1 Derecho a la participación ciudadana.....	17
2.1.1 La participación ciudadana en la protección del medio ambiente.	23
Capítulo 3. Pronunciamientos jurisprudenciales sobre Páramos	33
3.1 Declaración del páramo de Pisba como sujeto de derechos	33
3.2 Delimitación de páramos según criterios jurisprudenciales	35
Capítulo 4. Conclusiones	38
Referencias.....	42

Lista De Tablas

Tabla 1. Distribución geográfica de los ecosistemas de páramos colombianos.....	16
---	----

Introducción

La naturaleza está al servicio del ser humano, lo cual implica que desde la actividad del Estado se empleen mecanismos para la preservación del ecosistema, toda vez que esto se constituye como una garantía fundamental para las futuras generaciones, sin embargo, actualmente el medio ambiente se encuentra en situación de indefensión, es decir “frente a una emergencia ambiental a escala planetaria consecuencia del accionar de los seres humanos que como resultado de los patrones imperantes de producción y consumo, ponen a la naturaleza al servicio del capital, transformando a todo cuanto la conforma en materia prima” (Surasky & Morosi, 2013, p. 3).

Es por ello que se debe procurar una protección especial a los sistemas naturales y evitar en cualquier medida el daño que se le pueda ocasionar, como consecuencia de las acciones que generen afectación a los recursos naturales renovables y no renovables. Más aun, Colombia es un país que posee gran variedad de flora y fauna de acuerdo a su ecosistema, de los cuales adquiere importancia en esta investigación los páramos.

Considerando entonces la riqueza en materia ambiental que tiene el país, específicamente como poseedor del 50 % del total de las zonas de paramos en el mundo, y dado que en diferentes ocasiones el Estado desatiende su protección, surge la necesidad de recurrir a la intervención de la ciudadanía, en cumplimiento además de lo estipulado en el Estatuto Superior. Por tal razón, mediante la presente monografía se pretende dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuáles son

los criterios que se deben tener en cuenta para que la ciudadanía participe en el proceso de delimitación de los páramos en Colombia?

En efecto, desde el área del derecho público, de manera concreta en la línea del derecho de medio ambiente, se estudiará la participación ciudadana en los procedimientos para la delimitación de los páramos en Colombia de acuerdo a los pronunciamientos jurisprudenciales, buscando aportar en ésta área un documento de consulta académica para estudiantes y comunidad jurídica en general, en el que se establezcan los criterios generales para dicho procedimiento, teniendo en cuenta que los ecosistemas parumos son sujetos de derecho según la jurisprudencia y que la ciudadanía está facultada para intervenir de manera previa al procedimiento según la Constitución y la ley.

A saber, esta investigación se estructura por capítulos, en el CAPÍTULO 1, se abordarán los conceptos y definiciones concernientes a los ecosistemas de páramos, su régimen jurídico, la normatividad que regula su delimitación y la distribución geográfica de estos en el territorio colombiano. En el CAPÍTULO 2, se estudiarán los aspectos legislativos de la participación ciudadana, incluyendo los mecanismos de intervención popular, la participación en materia ambiental y el análisis de la jurisprudencia mediante la cual se delimitó el primer paramo en el país. En el CAPÍTULO 3, se plasmarán en detalle algunos de los pronunciamientos jurídicos más relevantes sobre la protección de los páramos. Finalmente, en EL CAPÍTULO 4, se presentarán los hallazgos encontrados correspondientes a la delimitación de los páramos en Colombia, y el derecho constitucional a la participación ciudadana, preservando el interés general de las comunidades aledañas al área de ubicación de éstos ecosistemas.

Capítulo 1. Análisis Jurídico de los Páramos en Colombia

1.1 Concepto de los páramos

Pese a los diferentes discernimientos existentes sobre la conceptualización de los páramos, estos son definidos generalmente como estructuras o sistemas ecológicos complejos y variados de alta montaña, que se ubican por encima del margen superior de los bosques andinos. Específicamente, de acuerdo con Ospina (2003), la palabra páramo obedece a un concepto biogeográfico referente a montañas pertenecientes a los Andes Ecuatoriales Húmedos, formados en la superficie del bosque.

Según Rangel (2000) como cita el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2002), una concepción integral de los páramos sería:

La región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana. (p.21)

Justamente, para algunos autores los páramos son concebidos como socio ecosistemas, cuyos territorios se han originado no solo por procesos geológicos sino también socio-históricos; por ello, además del reconocimiento de sus características biológicas, son catalogados como una región pluriétnica y multicultural, en tanto, se estima han sido habitados desde épocas

prehispánicas, asimismo, han sido intervenidos y de cierto modo transformados por la actividad humana (Sarmiento, Cadena, Sarmiento, & Zapata, 2013).

Cabe destacar que los páramos son exclusivos del continente americano (América Ecuatorial) están localizados en Venezuela, Colombia y Ecuador, con extensiones en Centroamérica, exactamente en Panamá y Costa Rica, incluyendo algunas derivaciones ubicadas en el norte de Perú.

No obstante, en el mundo existen sistemas naturales con características equivalentes a los páramos americanos, en cuanto a las formas de crecimiento y estructura de la vegetación, resultado de la elevada altitud en la franja ecuatorial, siendo esta última la condición básica para su formación; dichos sistemas se encuentran en África, Asia y Oceanía (Vásquez & Buitrago, 2011).

Más aun, la mitad de los ecosistemas paramunos se localizan en el territorio colombiano, siendo a su vez protagonistas de la mega diversidad que ostenta el país, puesto que albergan una vasta variedad biológica. En efecto, como plantea Vásquez y Buitrago (2011), los páramos brindan los siguientes servicios:

Biodiversidad: 3.379 especies de plantas; 70 especies de mamíferos; 154 especies de aves; 90 especies de anfibios.

Regulación del agua: la capacidad de los suelos y vegetación de los páramos para almacenar y luego liberar reguladamente el agua, hace de estos ecosistemas el

lugar de origen de lagunas, quebradas y ríos. De allí que aproximadamente el 70% del agua que llega a las grandes ciudades de los Andes provenga de los páramos.

Retención de carbono: la vegetación de los páramos, sus suelos y sobre todo sus turberas pueden retener 10 veces la cantidad de carbono que un metro cuadrado de bosque tropical. De otra manera este carbono estaría en la atmósfera aumentando el calentamiento global. (p.12)

Según la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, se destacan dos servicios ambientales fundamentales de los páramos para la sociedad; por un lado, los consideran claves en el manejo hídrico, puesto que recaudan y proveen agua potable de alta calidad, además permiten que esta sea distribuida con facilidad. Por otra parte, son “sumideros” de carbono, de modo que, recogen carbono existente en la atmósfera, contribuyendo a aminorar los efectos del calentamiento global.

En detalle, estas zonas tal y como menciona Sarmiento et al. (2013), se caracterizan por presentar además de un clima predominantemente frío, formaciones vegetales como pajonales, frailejones, matorrales, prados, chuscales, arbustos y bosques bajos; volcanes, glaciares y cuencas hidrográficas como ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otras. Estos humedales representan la máxima densidad de cuerpos de agua del país en comparación con el resto de sus áreas, a excepción de las zonas inundables de los ríos; y a su vez, les asigna un significativo paisaje y una fuente de agua excepcional, de la cual dependen

tanto las personas que habitan la misma alta montaña y en sus alrededores, como gran parte del resto de la población colombiana.

En vista de esto, se calcula que los páramos también suministran funciones culturales y económicas, por lo cual se consideran ecosistemas estratégicos, ya que como menciona Cortés-Duque y Sarmiento (2013), al ser una extensión relativamente pequeña proporcionan servicios ambientales a amplios territorios del país y son indispensables para el desarrollo sostenible del mismo, pues como se ha señalado con anterioridad, en ellos habitan comunidades campesinas e indígenas que realizan actividades de producción alimentaria, como la agricultura y la ganadería.

Por otro lado, se estima que cada páramo presenta particularidades correspondientes a elementos bióticos y abióticos; es decir, características y factores geográficos, geológicos, climáticos, fisonómicos y florísticos propios a cada localidad que determinan su área geográfica. Por eso, para facilitar su estudio, fueron organizados por complejos, es decir, en grupos de montañas que corresponden al mismo sector compartiendo además, características semejantes (Vásquez & Buitrago, 2011). En tanto, en Colombia se hallan 36 complejos de páramos, distribuidos en la cordillera occidental, en la cordillera central y en la cordillera oriental, además del páramo del nevado de santa Marta. Cuyo tema se ahondará con profundidad en un próximo apartado.

1.2 Régimen jurídico de los páramos

Ciertamente, los páramos representan una reserva de alta valía por su diversidad biológica, cultural y paisajística, así como por los servicios fundamentales que prestan al beneficio de los

colombianos; sin embargo, precisamente estos atributos, los hace vulnerables a las demandas de los proyectos agrícolas, viales y minero-energéticos a gran escala. Por tal razón, es inminente que el Estado les proporcione protección jurídica.

Se estima que a partir de la década de 1970 estos ecosistemas comienzan a adquirir relevancia para el gobierno, más exactamente con la creación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente mediante el decreto 2811 de 1974, el cual declara el ambiente como patrimonio común, cuya preservación y manejo queda a cargo del Estado y los ciudadanos (Decreto 2811,1974).

Más adelante, la Constitución Política de Colombia dispone en sus artículos 8, 79 y 80, que el Estado y sus habitantes deben proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; que para garantizarles el derecho a las personas de gozar de un ambiente sano, la legislación deberá promover espacios de participación en las decisiones que puedan afectarlo y que el Estado garantizará su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución por medio de planes de manejo y control (Const.1991) Luego, con la ley 99 de 1993, se determinan como objeto de protección especial las zonas de páramos y subpáramos.

Después, por medio de la Ley 373 de 1997 se estableció el programa para el uso eficiente del agua, en cual se ordenó promover procesos de recuperación, protección y conservación de las zonas de páramos, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, con base a la realización de estudios llevados a cabo, por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondiente (Ley 373, 1997).

Con la expedición de la Resolución 769 de 2002, se dictan las disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos, en la cual se trazó la necesidad de abordar en profundidad aspectos concernientes a la fragilidad de estas estructuras ecológicas, con el objetivo de promover planes, programas, proyectos y/o actividades encaminados a adoptar medidas de manejo y adaptación a los cambios naturales a los que estuviesen expuestos. De modo que, el MADS estableció mediante dicha Resolución, la riqueza cultural y biótica de estos ecosistemas, que a su vez corresponden al patrimonio natural del país.

En el año 2007 el Estado adoptó el Atlas de páramos de Colombia elaborado por el Instituto Alexander Van Humboldt, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el cual reconoció 1'933.040 hectáreas de este tipo de ecosistema (Morales et al., 2007). Consecutivamente, atendiendo a la solicitud del mencionado Ministerio, dicho instituto generó una nueva cartografía entre el año 2011 y el año 2013, reconociendo esta vez 2'906.137 hectáreas en todo el territorio nacional desplegados en 36 complejos de páramos con mapas elaborados a escala 1:100.000 (Sarmiento et al., 2013).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, mantuvo vigente las políticas de protección de los ecosistemas de Páramo, específicamente mediante la Ley 1450 de 2011, con el artículo 202. Este último fue anulado por el artículo 267 de la Ley que expidió el PND 2014-2018, en el que se consignó que “en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos” (Ley 1753, 2015, art. 173).

En contraste, el Gobierno nacional optó por derogar el artículo anteriormente expuesto del PND 2018-2022, al considerar que la Ley 1930 de 2018 es suficiente para asegurar la regulación, delimitación y protección de estos ecosistemas, pues incluye la prohibición de actividades mineras, de hidrocarburos y agrícolas de alto impacto en dichas zonas (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2019).

Precisamente, es la Ley 1930 de 2018 por medio de la cual se dictan las disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, en esta se les determina como ecosistemas estratégicos, así mismo, se establecen las directrices sobre su conservación, pues en el artículo 29 sobre monitoreo y seguimiento menciona que:

Dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al SINA y la academia, diseñarán e implementarán sistemas de monitoreo para realizar el seguimiento a la biodiversidad, los servicios ecosistémicos derivados, y la gestión realizada. En los procesos de seguimiento y monitoreo deberá vincularse a los habitantes tradicionales de los páramos. (Ley 1930, 2018, art. 29)

Del mismo modo, prohíbe toda actividad de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de tal tipo; el desarrollo de proyectos viales y de expansión urbana o suburbana; el uso de maquinaria desproporcionada a actividades

agropecuarias básicas; las quemadas y empleo de sustancias consideradas peligrosas (químicas, explosivos); las tala injustificadas y sin autorización ambiental, entre otras acciones que atenten contra la integridad de los páramos y sus funciones (Ley 1930, 2018, art. 29).

Más aun, consagra los siguientes principios, a destacar:

los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. 2. los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria. 3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos. (Ley 1930, 2018, art. 29)

Por su lado, a través de la jurisprudencia nacional, la Corte Constitucional, en Sentencia C-035 de 2016, se “estima necesaria establecer un mecanismo para garantizar la protección de los ecosistemas de páramo” (Corte Constitucional, 035,2016), resaltando la importancia de la participación ciudadana previa a la delimitación de éstos ecosistemas para permitir la conservación de los recursos hídricos en el territorio nacional. La decisión anterior la adoptó la Corte a partir del estudio de constitucionalidad de la Ley 1753, 2015, en la cual se estudiaron las áreas delimitadas como páramos en el país y su prohibición de realizar actividades mineras.

En consideración, el MADS, se pronunció mediante la Resolución 0886 de 2018, adoptando los lineamientos para la zonificación, determinación del régimen de usos y la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos, así como el establecimiento de las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias en dichos ecosistemas, además de otras disposiciones.

1.2.1 Criterios normativos para la delimitación de páramos. Definir con precisión los límites de los ecosistemas paramos es necesario para evitar la alteración y/o deterioro de sus características a casusa del desarrollo de actividades productivas a gran escala que ejercen constantemente presión en estas zonas. De tal modo con la delimitación se busca:

Definir un espacio geográfico concreto para implementar todos los mecanismos legales vigentes para su protección, atendiendo a la gran importancia de estos ecosistemas para la sociedad. Se busca ante todo propender por la conservación de su diversidad biológica, la integridad de sus ecosistemas y el mantenimiento de las funciones ecológicas que se traducen en servicios para la sociedad. (Rivera & Rodríguez, 2011)

Se estima que el origen de la delimitación de paramos inicia indirectamente con la configuración del Sistema Nacional Ambiental (SINA) ligado a la creación del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Ley 99 de 1993, quedando plasmado en esta, que los páramos y nacimientos de agua debían protegerse.

Para el 2002, el MADS expidió la Resolución 769 y con ella, como se mencionó anteriormente se solicitó a las autoridades ambientales regionales un estudio del estado y manejo de los páramos; con el cual se pretendía identificar entre otros factores, “ubicación geográfica; determinación de coordenadas planas y geográficas y estimación de su extensión; distribución cartográfica, así como la caracterización ecológica, socioeconómica, de cobertura vegetal, uso del suelo y tenencia de la tierra”; de tal modo que, “una vez realizado el estudio sobre el estado actual de los páramos, se identificarán los páramos que deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente y procederán a la declaración” (Resolución 769, 2002, art. 3).

Conforme pasó el tiempo y dada la necesidad de regular la atención prestada a estos ecosistemas, en la Ley 1382 de 2010 quedó planteado que se identificarán con base a la información cartográfica referida por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt. Aunque, dicha Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011; en la subsiguiente Ley 1450 de 2011, se dispuso como antecedente para el reconocimiento de estos ecosistemas, la cartografía contenida en el Atlas de páramos de Colombia del Instituto en mención, mientras se obtuviera un mapa a escala mayor.

Pero es hasta el año 2014 que se delimita por primera vez uno de estos ecosistemas, pues, a través de la Resolución 2090 queda plasmada la delimitación del Área de páramo Jurisdicciones

Santurbán-Berlín, constituido en ese momento por una extensión de 98.994 hectáreas aproximadamente.

Recientemente el tema de la delimitación de paramos se acentúa con la llamada Ley de paramos, en la cual se establece que:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por 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. (Ley 1830, 2018, art.4)

Para el desarrollo de la más reciente cartografía de los páramos nacionales (2013) se empleó la Guía Divulgativa de Criterios para la delimitación de los páramos de Colombia, la cual comprende la aplicación conjunta de los criterios allí formulados, no solo como un marco de referencia conceptual y de orientación, sino también como una contribución para amparar la integridad ecológica y territorial de los páramos, con base en consideraciones sustentables y socialmente aceptadas (Rivera y Rodríguez, 2011).

Por consiguiente, con base en los lineamientos nacionales de política ambiental, Rivera y Rodríguez (2011) presentan los siguientes principios generales que guían el proceso de delimitación de los páramos colombianos:

Protección de las funciones y los servicios ecosistémicos que inciden en el bienestar de las comunidades del páramo y su área de influencia.

Búsqueda y mantenimiento de la integridad ecológica de los ecosistemas de páramo.

Reconocimiento del páramo como parte fundamental de la estructura ecológica principal, a escala nacional, regional y municipal.

Respeto a la consulta previa y a la participación social.

Facilitación de los procesos de adaptación al cambio climático global.

A partir de estos principios rectores se producen una serie de criterios específicos articulados en tres grandes componentes que interactúan entre sí: componente biogeofísico, componente sociocultural y componente de integridad ecológica. Ahora bien, algunos criterios tienen predominancia según el contexto local y regional en que se apliquen, pues responden a las características propias de cada zona de páramo.

1.2.1.1 Criterios sobre el componente biogeofísico. Permiten hacer una delimitación conforme con los rasgos ecosistémicos de la alta montaña, incluyendo sus elementos bióticos y abióticos en un mismo espacio; entiéndase bióticos, como todos los seres vivos y sus asociaciones: vegetación, fauna, microorganismos, etc.; y abióticos como las condiciones físicas que influyen en el espacio en el que habitan dichos seres: Latitud, altitud, clima, humedad, luz, suelo y vientos (Vásquez & Buitrago, 2011).

Además, facilitan y direccionan el plan de manejo ambiental para mantener efectivamente los servicios ecosistémicos que les proporcionan a los locales y vecinos de dichos territorios. Los criterios de este componente son:

- Identificar la franja de páramo bajo o subpáramo y su variabilidad biofísica en el gradiente altitudinal.
- Identificar el modelado y los procesos morfogénicos en los paisajes de páramo.
- Reconocer la presencia de ecotonos y ecoclinas en el límite inferior del páramo.
- Evaluar la dinámica y función hidrológica.

1.2.1.2 Criterios sobre el Componente sociocultural . Con la inclusión de criterios de este tipo se pretende “reconocer la complejidad de los páramos, que más que ecosistemas, son territorios pensados, interpretados y habitados por hombres y mujeres desde diferentes marcos culturales (campesinos, indígenas y científicos, entre otros)” (Rivera & Rodríguez, 2011). De tal modo se haría participe a la comunidad en la protección y regulación de estos; a partir de:

Participación social en la definición y manejo de los páramos.

Identificación de páramos antropizados.

Concordancia del límite del páramo con la estructura predial.

1.2.1.3 Criterios sobre el componente de integridad ecológica. Promueven el mantenimiento y protección de los servicios ecosistémicos ofrecidos a las comunidades, direccionando a su vez su gestión y manejo hacia un adecuado funcionamiento del ecosistema y de sus elementos bióticos y abióticos, de la misma forma, favorece el mantenimiento de una adecuada oferta de bienes y servicios; para su consecución es necesario:

- Evaluar la conectividad entre el bosque altoandino y el páramo.
- Reconocer la variabilidad de la franja inferior del páramo frente al cambio climático.

1.3 Cartografía de los páramos existentes en Colombia

En concordancia con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, se le otorga al Instituto Humboldt la responsabilidad de elaborar la cartografía de referencia para la identificación y delimitación de los páramos, por medio de la cual las autoridades ambientales fijan las reglas para la protección y manejo de estos espacios naturales.

De tal modo, dicho instituto publicó la más reciente cartografía 1:100.000 (Sarmiento, et al 2013), en la cual se identificaron 36 complejos biogeográficos de páramo, agrupados en 14

distritos y cinco sectores (Sierra Nevada de Santa. Marta, Cordillera Oriental, Occidental, Central y Nariño-Putumayo).

Concretamente estas zonas ocupan un total de 2.906.137 hectáreas del territorio nacional, distribuidas en 140 unidades discretas (polígonos) y clasificadas en sectores (5), distritos (17) y complejos (36), de acuerdo con el sistema propuesto en Morales et al. (2007). Se adicionaron dos complejos: Sonsón, en el departamento de Antioquia, y el del Altiplano Cundiboyacense, el cual contiene diferentes cimas aisladas de la sabana de Bogotá. (Cortés-Duque & Sarmiento, 2013).

Igualmente, se reconocen en los páramos de Colombia tres grandes franjas altitudinales o zonas de vida paramuna (Rangel, 2000): el subpáramo o páramo bajo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo hasta el límite de los glaciares. (Rivera & Rodríguez, 2011)

A continuación, se presenta la tabla 1 con la distribución de los páramos en el territorio colombiano, con base a la cartografía anteriormente descrita.

Tabla 1

Distribución geográfica de los ecosistemas de páramos colombianos

Sector	Distrito	Complejo
Cordillera Central	Belmira-Santa Inés	Belmira-Santa Inés
	Macizo Colombiano	Guanacas-Puracé-Coconucos
		Sotará
	Sonsón	Sonsón
	Valle-Tolima	Las Hermosas
Cordillera occidental	Viejo Caldas-Tolima	Nevado del Huila-Moras
		Chilí-Barrangán
	Duende-Cerro Plateado	Los Nevados
		Cerro Plateado
		El Duende
		Farallones de Cali
Frontino-Tatamá	Citará	
	Frontino-Urrao	

	Paramillo Altiplano	Tatamá Paramillo Altiplano Cundiboyacense Guantiva-La Rusia Iguaque- Merchán
	Boyacá	Pisba Sierra Nevada del Cocuy Tota-Bijagual-Mamapacha Chingaza
Cordillera Oriental	Cundinamarca	Cruz Verde-Sumapaz Guerrero Rabanal y río Bogotá
	Los Picachos Miraflores Perijá	Los Picachos Miraflores Perijá Almorzadero Jurisdicciones-Santurbán-Berlín
	Santanderes	Tamá Yariguíes Chiles-Cumbal
Nariño-Putumayo	Nariño-Putumayo	Doña Juana-Chimayoy-Juanoy La cocha-Patascoy
Sierra nevada de Santa Marta	Santa Marta	Sierra Nevada de Santa Marta

Nota: Elaboración propia. Fuente: Vásquez y Buitrago (2011)

Capítulo 2. La Participación Ciudadana en la Protección de los Ecosistemas de Páramos

2.1 Derecho a la participación ciudadana

Si bien, en un estado democrático la responsabilidad cívica es una característica imprescindible, la cual se manifiesta con el ejercicio de los derechos y deberes de sus habitantes; especialmente, se fundamenta en el rol activo que estos asumen para involucrarse, influir e intervenir efectivamente en procesos de interés público; puede darse de forma indirecta por medio de la elección legítima de representantes, como de forma directa a través de los canales fijados para ello en cada país. Concretamente, a este hecho se le conoce como participación ciudadana, que en pocas palabras y como el término lo indica, es la participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas y concernientes al bien común.

Para Díaz (2017) se entiende la participación de este tipo como “el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (p. 343).

Por su lado, considerando diversas concepciones y vertientes del término, Sánchez (2009) lo engloba como la acción manifiesta de un habitante que con base en los derechos que posee como miembro del estado, participa en la definición de una decisión que tendrá impacto en su vida cotidiana, en los asuntos públicos; por lo que se hace necesaria en un proceso de iniciación a

la democracia, en donde existe la opción de colaborar conjuntamente en la construcción de las instituciones. De modo que:

La forma en cómo puede participar el ciudadano es diferenciada y atiende a mecanismos que incluso el propio Estado puede crear con la finalidad de legitimarse y provocar el equilibrio y permanencia del statu quo. Pero también podemos encontrar formas en las que el propio individuo, en singular o plural, abre espacios y se manifiesta para conquistarlos y hacerlos valer frente a una situación autoritaria. (Sánchez, 2009, p.94)

Del mismo modo, el concepto de participación ciudadana ha evolucionado a lo largo del tiempo como consecuencia de los cambios sociopolíticos en el mundo, en tanto, es un derecho reconocido internacionalmente, puesto que se encuentra plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, garantizado a su vez, a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 25, quedando de manifiesto que todos los ciudadanos sin distinción alguna -raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social- tienen la oportunidad de participar voluntaria, directa o indirectamente en la administración de los asuntos públicos de su país, asimismo, tienen el derecho a votar y a ser elegidos en condiciones de igualdad (Naciones Unidas, 1996). Este mismo, es detallado en la observación N° 25 sobre Participación en los Asuntos Públicos y Derecho al Voto del Comité de Derechos Humanos.

En este último, se menciona además que:

Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara. El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto. (Naciones Unidas, 1996)

En el ámbito nacional, se estima que la participación ciudadana como derecho es otorgado a los colombianos a partir de la instauración de la Carta Política, la cual consagra en sus artículos 1 y 2 que "Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Const. 1991, art.1), que "son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" (Const. 1991, art.2), además en el artículo 40 respalda que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Const. 1991, art.40).

De tal forma, como menciona Hurtado y Hinestroza (2016), desde la creación de la Carta política, surge en Colombia la participación ciudadana como un derecho-deber, es decir, todo ciudadano tiene derecho a contribuir en la conformación, ejercicio y control del poder, y

paralelamente, a estos mismos les compete el deber de intervenir en la vida política, civil y comunitaria del país.

Como se señaló inicialmente, la participación ciudadana se pone en práctica a través de dos canales fundamentales, el primero es el de la representación y el segundo el de la participación directa. Este último, se compone de una serie de mecanismos, los cuales actúan como herramientas para el ejercicio del derecho a participar en las decisiones colectivas, incidiendo en los cambios dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo. Dichos mecanismos se establecieron en la Carta Superior.

Por lo tanto, para acatar lo estipulado, mediante la Ley 134 de 1994 se dictan las normas sobre mecanismos de participación ciudadana en el país. Estos son: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. En profundidad, dicha Ley los describe de la siguiente forma:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley... de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. (Ley 134, 1994, art. 2)

Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. (Ley 134, 1994, art. 3)

Referendo derogatorio. Es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Referendo aprobatorio. Es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente; a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Revocatoria del mandato. Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador o a un Alcalde. (Ley 134, 1994, art. 6)

El plebiscito. Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. (Ley 134, 1994, art. 7)

Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. (Ley 134, 1994, art. 8)

Cabildo abierto. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. (Ley 134, 1994, art. 9)

Posteriormente, la ley 1757 de 2015 o Ley de Participación Ciudadana, se creó como complemento de la Ley 134 de 1994 que regulaba los mecanismos ya descritos con anterioridad. Dicha Ley pretende la promoción, protección y respaldo del derecho a la participación en la vida política, administrativa, económica, social y cultural en el país. Así mismo, contiene las reglas y directrices concernientes a los trámites del proceso, visto que pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa popular (Ley 1757, 2015).

De manera que, por medio de todas estas herramientas consagradas en **la Constitución** y reguladas mediante la legislación, los colombianos pueden mantenerse directamente relacionados con las autoridades públicas y con su gestión.

2.1.1 La participación ciudadana en la protección del medio ambiente. Partiendo de lo estipulado en la Carta Política, en el artículo 79 se plasmó que “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” (Const., 1991, art. 79). Además, condicionó la adopción de ciertas decisiones como las que conllevan la explotación de recursos naturales en territorios nativos (art. 330) y las que involucran la protección de los planes de desarrollo (art. 342), a que se debatir en un contexto que avale la participación de los interesados.

Dada la situación de descuido en la que se encuentran los páramos con respecto a su protección jurídica, se ha facultado a la ciudadanía para participar en el proceso de la restricción de estos ecosistemas dentro de la división territorial en el país. A razón de lo cual, dentro del proceso de delimitación de páramos se debe analizar que “el criterio técnico y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales no son elementos excluyentes, sino que se complementan armónicamente para adoptar decisiones sostenibles y democráticas. Esa tarea y reto es una responsabilidad mayoritariamente pública” (Hurtado, 2017).

Aunado a esto, en Sentencia T-361 de 2017 se estudió el derecho de participación en materia ambiental, en la cual se mencionó que:

El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas. La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad

la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa. En ésta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan. (Corte Constitucional, T-361, 2017)

Por ende, se estima que la participación de la ciudadanía debe ser “previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz” (Corte Constitucional, T-361, 2017). Por lo tanto, debe darse desde una perspectiva local, en donde los distintos actores intervengan bajo consideraciones de igualdad, y sobre todo, se brindarle la oportunidad a aquellos que nunca han sido escuchados. Por ello, la participación en el manejo de recursos naturales debe realizarse con “una visión global y holística del ambiente y de la sociedad”, donde la gestión ambiental debe garantizar dichas condiciones (Corte Constitucional, T-361, 2017).

Ahora bien, se tiene que el MADS (2014) “tiene un plan de participación ciudadana que busca generar espacios de interacción efectiva con la ciudadanía, en cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política y en las normas que facultan a los ciudadanos para hacer uso de los derechos y deberes” (p. 3).

En dicho documento se presentan diversas formas o mecanismos de participación, los cuales buscan que los ciudadanos puedan protegerse de una posible vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales. Comprenden, las Acciones Populares y de Grupo, la Acción de

Cumplimiento, el Derecho de petición (Solicitud de Información, Quejas y Reclamos) la Acciones de Tutela, las Veedurías ciudadanas, entre otros. De igual modo, el MADS proporciona diversos canales de comunicación y mecanismos de interacción, los cuales han sido caracterizados de la siguiente forma: Virtuales: chat en línea, radicación de PQRS (Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias) buzón de sugerencias, foros; atención Presencial y atención Telefónica (MADS, 2014)

Por último, es menester mencionar que para la Jurisprudencia nacional la participación ciudadana ha desempeñado un papel elemental en la delimitación de los páramos en Colombia, ya que en el momento en el que se pretende desarrollar un proyecto que represente una amenaza para su territorio, la comunidad debe recurrir a los mecanismos de intervención que por derecho le son otorgados. De modo que, ha sido evidente que las consultas, son el mecanismo recurrente para que las comunidades locales, quienes a fin de cuentas son las que reciben directamente los impactos de las actividades de explotación minera y de hidrocarburos, tengan voz y voto ya que históricamente su participación ha sido muy limitada (Corte Constitucional T-361 de 2017).

2.1.1.1 La intervención ciudadana en la delimitación de los páramos según la sentencia C-035 de 2016. Sentencia de constitucionalidad número 035, proferida el 8 de febrero de 2016 por la Corte Constitucional, siendo la magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. En tal ocasión, se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011.

Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Dada la complejidad y extensión de los temas allí planteados, la Sala Plena dividió el análisis de la demanda en tres secciones principales, cada una de las cuales se subdividió en varias partes. A continuación, se considerará solo la tercera sección, pues corresponde al tema foco en la presente monografía, dado que, en este se estudian los cargos de inconstitucionalidad planteados contra el párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que regula las actividades extractivas en ecosistemas de páramo.

De acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional:

En esta sección de la demanda, los accionantes solicitan la **inexequibilidad** de un aparte del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. A continuación, se reseña la disposición acusada:

ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

PARÁGRAFO 1o. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten

con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Corte Constitucional, C-035,2016)

Para respaldar la declaratoria de inconstitucionalidad los accionantes desplegaron tres cargos, además presentaron diversos estudios e informes elaborados por entidades públicas y privadas. Específicamente, “Los accionantes mencionan que la norma demandada vulnera los derechos i) al medio ambiente, ii) al agua, y iii) al patrimonio público”. De tal modo, iniciaron su exposición precisando el alcance de la disposición parcialmente demandada, señalando que:

...ésta incluye una excepción a la prohibición general de no realizar actividades de explotación en ecosistemas de páramo, previendo que dicha actividad puede desarrollarse en aquellos casos en que se hayan otorgado licencias ambientales con anterioridad a la Ley 1382 de 2010 y 1450 de 2011. Mencionan que el

impacto de esta disposición en el ambiente es evidente, toda vez que actualmente hay trescientos cuarenta y siete (347) títulos en páramos que cuentan con licencias ambientales. (Corte Constitucional, C-035,2016)

Entre las intervenciones en contra y a favor de las disposiciones de la norma se tienen las siguientes:

Primero, el Concepto del Procurador General de la Nación, el cual solicitó que el parágrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 fuese declarado exequible de forma condicionada. Para ello, mencionó que:

...la norma cuestionada conlleva la tensión entre el deber de proteger la propiedad privada, y por ende, los derechos adquiridos, y, de otro lado, el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente. A su juicio, el Legislador realizó una correcta ponderación de los bienes jurídicos en tensión, toda vez que dio prelación a los principios de función ecológica de la propiedad y protección del ambiente, frente al simple derecho de propiedad, al brindar protección a las zonas de importancia ecológica y evitar que sobre éstas se sigan desarrollando proyectos que puedan ocasionar graves daños ambientales.

Sin embargo, el Procurador considera que la forma en que está redactado el texto puede conllevar a una interpretación que sugiera que el plazo para la adopción de la decisión de suspender el proyecto es indeterminado. Ello, a su juicio, puede conllevar una grave afectación del medio ambiente. En este sentido,

solicita que se condicione la exequibilidad de la norma. (Corte Constitucional, C-035, 2016)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por su lado, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada en esta sección de la demanda, señalando que:

El objetivo de la norma es realizar una protección especial de los ecosistemas de páramo, reiterando la prohibición general que fue incluida primero por el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010, y después por el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. Concluye que la norma acusada en la tercera sección de la demanda no transgrede las disposiciones constitucionales relacionadas con la protección de los ecosistemas de páramos, por lo que ésta debe ser declarada exequible. (Corte Constitucional, C-035, 2016)

En cuanto a las intervenciones ciudadanas, se destacan las realizadas por el Colectivo Ecologista Campo y Fundación Greenpeace Colombia, ambos coadyuvaron la demanda de inconstitucionalidad y solicitaron la declaratoria de inexecutable de todas las disposiciones acusadas. Resaltando la importancia de proteger los páramos, ya que, los incisos demandados en cuestión, atentaban contra ello, y respectivamente, contra de los derechos fundamentales al agua, la vida digna, la salud y el medio ambiente sano; acusando además, que “ viola el principio de “no regresión” en materia ambiental, pues en lugar de avanzar hacia la protección de los sistemas de páramo, se pretende devastarlos injustificadamente”; por último, mencionan que “favorece el

interés particular de algunas multinacionales, sobre el interés general de la ciudadanía colombiana”.

Por consiguiente, el problema jurídico planteado por la Corte fue:

¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares?

En tanto, la Corte consideró que en el texto demandado queda expuesta la posibilidad de que particulares puedan desarrollar proyectos y actividades de exploración y explotación de recursos mineros y de hidrocarburos en zonas delimitadas como páramos, las cuales habían sido prohibidas con anterioridad mediante las Leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011. Más aun, tomando lo expuesto por los demandantes, donde consideran que tal disposición vulnera los derechos al ambiente sano, al agua, y al patrimonio público; y que, en detalle, el adelanto de este tipo de actividades en ecosistemas de páramos afectaría negativamente los recursos naturales, por ejemplo, las coberturas vegetales y la disponibilidad y cantidad de agua dulce, entre otras. Además, la advertencia de “la posible violación del patrimonio público como consecuencia de los altos costos derivados de los daños ocasionados por las actividades”.

En contraste, se sumó lo expresado por el Procurador General de la Nación y el MADS, quienes conciben que el objetivo de lo estipulado en el párrafo es proteger de manera especial los ecosistemas de páramo, cuya sugerencia fue el condicionamiento de la interpretación de la

norma, siempre y cuando la prohibición del desarrollo de las actividades mineras se decida una vez hayan sido revisadas las licencias ambientales y previsto paralelamente los efectos que dichas actividades causan sobre los páramos.

Por todo ello, y en miras a resolver el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional optó por abordar entre otros, los siguientes temas:

- a) La libertad económica, específicamente sus alcances en relación con el desarrollo de actividades de extracción de recursos no renovables.
- b) La intervención del Estado en la actividad económica de extracción de recursos naturales no renovables, y el alcance de los derechos otorgados mediante las licencias ambientales y los contratos de concesión para la extracción de recursos del Estado.
- c) La Constitución Ecológica y su relación con el concepto de desarrollo sostenible.
- d) El alcance del deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- e) El problema de la determinación del concepto de páramo.
- f) Los parámetros para la delimitación del páramo; diferencias entre el concepto de área de referencia y el de área delimitada.
- g) Las características del ecosistema de páramo y servicios ambientales que presta
- h) El páramo como regulador del ciclo hídrico.

Finalmente, la Jurisdicción Constitucional resolvió:

Séptimo. - Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, siempre que se entienda 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.

Octavo. - Declarar **INEXEQUIBLES** los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. (Corte Constitucional, C-035, 2016)

Capítulo 3. Pronunciamientos jurisprudenciales sobre Páramos

3.1 Declaración del páramo de Pisba como sujeto de derechos

Mediante Acción de Tutela interpuesta por los ciudadanos que habitan el ecosistema paramuno ubicado en la cordillera Oriental, en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Tribunal Administrativo de Boyacá el 9 de agosto de 2018 siendo la magistrada ponente Clara Elisa Cifuentes Ortiz, falló a favor de los accionantes, declarando el páramo de Pisba como sujeto de Derechos y asignando como representante legal a dicho Ministerio. Este mismo, en su papel de representante ante las agencias y corporaciones, quedó impedido para autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tuviesen por objeto servir de requisito a la obtención de un título minero en las zonas que se delimitaran como Páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2018)

La demanda en cuestión:

Solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, vulnerando de tal forma los artículos 26 y 29 de la C. P., así como el precedente contenido en la Sentencia T361 de 2017 al considerar que, no se les ha hecho partícipes del trámite de delimitación del Páramo de Pisba que el Ministerio demandado viene adelantando en tanto se ha omitido efectuar las consultas que estableció la antedicha sentencia. (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2018)

El problema jurídico planteado principalmente fue “¿Es procedente la aplicación del precedente sentado por la Sentencia T-361 de 2017, respecto a la delimitación de zonas de páramo? “En tal virtud y como problemas jurídicos asociados se formuló “¿Tiene la protección del ambiente, materializada en el principio democrático el carácter suficiente para limitar derechos fundamentales de los pobladores de las áreas de páramo?”

En consecuencia y considerando en primera medida la naturaleza de la acción de tutela, segundo, la valía de los recursos y servicios ecosistémicos que genera este territorio, como lo es regulación del agua para dos de las principales cuencas del país: Magdalena y Orinoco, y tercero, la falta de eficacia y efectividad de los espacios creados para la socialización y participación democrática de la decisión tomada en el precedente de la Sentencia T361 de 2017, en donde se evidenció además que el MADS no precisó la oportunidad para que los intervinientes emitieran un consentimiento informado, o tan siquiera expusieran sus opiniones, y todavía más, se excluyera rotundamente la participación de algunos municipios. El tribunal decidió:

Declarar que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo

Sostenible y a las entidades territoriales con influencia en el Páramo de Pisba la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados en forma amplia a las personas que tienen interés directo e indirecto en los resultados del proceso de delimitación del área de páramo

Modificar el término concedido por los literales a y b del numeral segundo de la sentencia de fecha 29 de junio de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo

del Circuito de Duitama. En consecuencia, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita Resolución que delimite el Páramo de Pisba, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2018)

Dicho de otro modo, se estipuló mediante esta jurisprudencia, que se debe garantizar la protección de los ecosistemas de páramos de toda intención de daño, producto de exploración o explotación minera, y debe vincularse a comunidades parameras en el proceso de delimitación, mediante gestiones responsables y eficaces.

3.2 Delimitación de páramos según criterios jurisprudenciales

De acuerdo a los casos concretos concernientes a la delimitación de paramos en el país, se destacan los estudiados a través de las sentencias C- 035 del 2016 a través de la cual se protege ampliamente los páramos y se establece la posibilidad de que los ciudadanos participen en la delimitación de los mismos; la sentencia T- 361 de 2017 por medio de la cual se ordenó nuevamente delimitar el páramo de Santurbán, y el pronunciamiento jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el páramo de Pisba que lo declara como sujeto de derechos y de protección especial. Estas sentencias fueron estudiadas ampliamente en capítulos anteriores, sin embargo, se consideran hitos en lo referente al proceso de delimitación de los ecosistemas de Páramo en

Colombia, precisamente por intentar brindarles una protección especial en garantía de su conservación, dando especial atención a la intervención de los ciudadanos.

De la misma manera, mediante el Auto 558 de 2018, la Corte Constitucional estipuló que la cartera ministerial debe garantizar los siguientes criterios para la delimitación de páramos:

i) la justicia distributiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de S.; ii) la participación en el proceso de delimitación, y en la planeación, la implementación, así como la evaluación de medidas que afectan a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona. (Corte Constitucional, 558, 2018)

Adicionalmente, se establecieron las pautas procedimentales para que el proceso de delimitación tuviese en cuenta los contenidos mínimos del derecho a la participación ambiental de las comunidades afectadas con la regulación; éstos son:

i) una convocatoria amplia, pública y abierta de los ciudadanos y colectivos del macizo de S.; ii) una fase de información donde las personas podrán acudir a los estudios técnicos sobre la delimitación del P. de S.; iii) un espacio de conversación donde los participantes emitirán una opinión, juicio o análisis sobre los factores relevantes en la fijación de límites del nicho paramuno y la gestión de las actividades; iv) un estadio de deliberación entre las autoridades y los agentes participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones; v) una etapa de

observación del proyecto de acto administrativo; vi) un momento de toma de decisión, el cual estará a cargo del MADS; y vii) una fase de implementación y fiscalización de la determinación. (Corte Constitucional, 558, 2018)

Por lo tanto, se puede decir que la Jurisprudencia nacional reconoce que el Bioma de paramo se encuentra expuesto a múltiples efectos negativos a causa de las actividades socioeconómicas, y hasta a las problemáticas de calentamiento global, por lo que concibe su delimitación como una alternativa altamente necesaria, ya que esta conlleva estudiar profundamente estos ecosistemas, abarcando los distintos y diversos aspectos y elementos que los conforman, lo que promovería a su vez, responder a sus necesidades y a su protección, ya que tal como se mencionó antes, cada una de las zonas de paramos contiene unas características propias y diferenciadas.

Capítulo 4. Conclusiones

A lo largo de la presente monografía se resaltó la importancia y la imperiosa necesidad de brindar una especial protección a los ecosistemas de páramos, principalmente por ser Colombia el país con el mayor porcentaje de zonas de este tipo en su territorio, por los servicios ecosistémicos que estos presentan y que sustentan gran parte de la población, por su riqueza en biodiversidad y su belleza paisajística, y por su componente pluriétnico y multicultural. Pero, sobre todo, esta necesidad responde a la vulnerabilidad y fragilidad a la que se encuentran expuestos; ya que, aunque se hayan creado leyes como la Ley 99 de 1993, la Resolución 769 de 2002, y la más reciente Ley 1930 de 2018, en las que se manifiesta la defensa a la que deben estar sujetos estos ecosistemas, en el plano práctico siguen evidenciándose vacíos e interferencias.

Si bien, actualmente ha tomado fuerza el interés por salvaguardar el medio ambiente, más allá de ser un problema cuya responsabilidad debe quedar limitada a la gestión de los entes gubernamentales, la ciudadanía tiene la facultad de tomar parte de ello, puesto que dicha labor se consagra no solo como un derecho sino también como un deber a la luz del ordenamiento. Es así, que la participación ciudadana es un derecho esencial que poseen todos los seres humanos el cual es otorgado por medio de la Constitución política (1991), siendo una de las maneras para hacer parte de la democracia del país.

Así pues, a lo largo de los años se fue generando una amplia estructura que fortaleció la participación ciudadana permitiendo mayores oportunidades para que los diversos sectores de la

población pudieran intervenir en el escenario público, tal y como lo estipula la Ley Estatutaria 1757 de 2015. Así mismo, esta participación fue cobrando relevancia en área del derecho ambiental, dada la preocupación por las decisiones enmarcadas por la libertad económica con miras a la explotación de los recursos ambientales en el país. Con base en lo plasmado en la Norma de normas, el gozar de un ambiente sano es un derecho inherente a todas las personas, en tanto, a estas se les garantiza la oportunidad de intervenir en la toma de decisiones cuando este pueda verse afectado (art. 40).

Más aun, el ordenamiento jurídico ha reconocido que la forma más idónea para abordar y solventar los conflictos ambientales, es por medio del ejercicio de la participación ciudadana, por lo que se le ha otorgado a la comunidad través de la legislación, la facultad de incidir en las decisiones administrativas que impactan negativamente el ambiente en el que residen o se desarrollan. Para lo cual, pueden recurrir a los diferentes mecanismos de participación acordados en la Carta Política y en las leyes estatutarias.

Es por ello que la presente investigación estableció el problema jurídico: ¿Cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta, para que la ciudadanía participe en el proceso de delimitación de los Páramos en Colombia?

Por consiguiente, de acuerdo al estudio realizado se tiene que dentro de los criterios para la delimitación de paramos en el país, se han articulado tres grandes componentes que actúan como engranaje: el componente biogeofísico, el componente sociocultural y el componente de integridad ecológica. Es importante aclarar que algunos de los criterios que estos incluyen, deben

ser estandarizados a las características propias de cada zona de páramo, en consideración al contexto local y regional en el que se apliquen.

Es por eso mismo que, partiendo de su implementación, de la normatividad y la jurisprudencia, se enumeran los siguientes criterios generales para que la ciudadanía mediante el ejercicio de su derecho a la participación, incida en la delimitación de los páramos colombianos:

a) La participación debe darse de forma previa, mediante una convocatoria amplia, pública, deliberada y accesible a todos los ciudadanos.

b) Se debe garantizar canales eficaces de información, a través de los cuales las personas puedan acceder a los estudios técnicos que se estén desarrollando sobre la delimitación.

c) Debe optar por mantener abiertos los espacios de comunicación, por medio de los cuales los participantes emitirán una opinión, juicio o análisis sobre los factores relevantes en la fijación de límites.

d) Se debe establecer un estadio de deliberación entre las autoridades y los agentes participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones.

e) Se debe otorgar un momento de toma de decisión y una fase de implementación y fiscalización de la determinación.

En correspondencia, en el caso de que algunos de estos criterios no sean debidamente diligenciados, los miembros del estado podrán recurrir a los diversos mecanismos de participación que facilita la Constitución, o a las formas de intervención, expuestas por el MADS: las Acciones Populares y de Grupo, la Acción de Cumplimiento, el Derecho de petición

(Solicitud de Información, Quejas y Reclamos) la Acciones de Tutela, las Veedurías ciudadanas, entre otros. Empleando a su vez, los diversos canales de comunicación y mecanismos de interacción, los cuales han sido caracterizados de la siguiente forma: Virtuales: chat en línea, radicación de PQRSD (Peticiones Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias) buzón de sugerencias, foros; atención Presencial y atención Telefónica (MADS, 2014)

Por último, cabe precisar que lo que se busca con este tipo de participación es que se logre un conceso entre el manejo responsable de los ecosistemas en donde se les garantice toda la preservación y protección y hacer partícipe a los habitantes directos de estas zonas, para que a su vez no se vulneren sus derechos.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993) Programa para el uso eficiente y ahorro del agua. [Ley 99 de 1993] DO: 1.146. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Congreso de la República de Colombia (31 de mayo de 1994) Normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994] DO: Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html
- Congreso de la República de Colombia (6 de junio de 1997) Programa para el uso eficiente y ahorro del agua [Ley 373 de 1997] DO: 43.058. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0373_1997.pdf
- Congreso de la República de Colombia (16 de junio de 2011) Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011] DO: 43.058. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). Disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley estatutaria 1757 de 2015]. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html#T%C3%8DTULO%20I
- Congreso de la República de Colombia. (27 de julio de 2018). Disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia [Ley 1930 de 2018]. Recuperado de

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201930%20DEL%2027%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). Recuperado de

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>

Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de mayo de 2011) Sentencia C-366 [MP: Luis Ernesto

Vargas Silva] Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de febrero de 2016) Sentencia C-035 [MP: Gloria Stella

Ortiz Delgado] Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión (30 de mayo de 2017) Sentencia T-361 [Alberto

Rojas Ríos] Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de agosto de 2018) Auto 558 [MP: Alberto Rojas Ríos].

Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a558-18.htm>

Cortés-Duque, J., & Sarmiento, C. (2013). Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Bogotá, DC.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Departamento Nacional de Planeación [DPN]. (22 de febrero de 2019). Comunicados. Obtenido

de Artículo de páramos será excluido de primera ponencia del Plan Nacional de Desarrollo:

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Articulo-de-paramos-sera-excluido-de-primera-ponencia-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 341-379. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

Hurtado, J. A., & Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho. *Justicia Juris*, 59-76. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v12n2/1692-8571-jusju-12-02-00059.pdf>

Hurtado, J. (21 de diciembre de 2017). ¿Cuáles son los nuevos factores relevantes en la delimitación de páramos? *Ámbito Jurídico*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/ambiental-y-agropecuario/cuales-son-los-nuevos-factores-relevantes-en-la>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2002). Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595_250510__rest_alta_montana_paramo.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (5 de agosto de 2002). Disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. [Resolución 769 de 2002] Recuperado de <http://corponarino.gov.co/expedientes/juridica/2002resolucion769.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014) Plan de Participación Ciudadana. Recuperado de

http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Plan_de_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_MADS.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (18 de mayo de 2018). Lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias [Resolución 0886 de 2018] Recuperado de http://pisba.minambiente.gov.co/images/Normatividad/res_886_de_2018.pdf

Naciones Unidas [ONU]: Asamblea general. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III). Recuperado de

Naciones Unidas (1996) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) Artículo 25. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos (1996). Recuperado de <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>

Ospina, M. (2003). El páramo de Sumapaz un ecosistema estratégico para Bogotá. Obtenido de Sociedad Geográfica de Colombia: <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/Paramos.pdf>

Presidencia de la Republica de Colombia. (18 de diciembre de 1974) Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811,1974]. Recuperado de

<http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/>

Proyecto 89477. (2018) ¿Qué entendemos por participación ciudadana? . Obtenido de

<http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>

- Rivera, D., & Rodríguez, C. (2011). Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. Bogotá, DC.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos.
- Sánchez, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611350006.pdf>
- Sarmiento, C., Cadena, C., Sarmiento, M., & Zapata, J. (2013). Aportes a la conservación estratégica de los páramos. Bogotá, DC.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Surasky, J. & Morosi, G. (2013). Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La relación entre los seres humanos y la naturaleza: construcción, actualidad y proyecciones de un peligro ambiental. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/noticias_pagina_web/documentos_de_rebajo/documentos_de_rebajo_documento_trab_3_abril_2013.pdf
- Tribunal Administrativo de Boyacá (9 de agosto de 2018) Acción de Tutela [MP: Clara Elisa Cifuentes Ortiz] Recuperado de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2018/08/fallo-pisba.pdf>
- Vásquez, & Buitrago. (2011). El gran libro de los páramos. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.