



**El ambiente
es de todos**

Minambiente

**CUMPLIMIENTO DEL FALLO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01**

Delimitación Páramo de Pisba

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Noviembre de 2019

Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, Colombia
Conmutador (57-1) 3323400
Fax: (57-1) 3323402

www.minambiente.gov.co

Código Postal 110311
correspondencia@minambiente.gov.co
@MinAmbienteCo

Página 1 de 18



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. ANTECEDENTES	4
2. CONTEXTO	7
2.1. Avances del proceso de delimitación participativa del páramo de Pisba	7
2.2. Contexto socio – político en el área de referencia del páramo de Pisba.....	10
2.3. Contexto gestión de recursos y contratación	10
3. PROCEDIMIENTO PARTICIPATIVO.....	12
1. Planeación.....	12
Fase 0 acercamiento.....	¡Error! Marcador no definido.
Fase 1 Convocatoria	14
Fase 2 Información	15
Fase 3 Consulta	15
Fase 4 Concertación	16
Fase 5 Observaciones al proyecto de acto administrativo	17
Fase 6 Expedición de resolución	17
4. FACTORES A TENER EN CUENTA -RIESGOS E IMPREVISTOS.....	17



INTRODUCCIÓN

El presente documento es elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), con el fin de dar cumplimiento al numeral séptimo del fallo en segunda instancia de la acción de tutela con expediente No. 152383333002-201800016-00, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá donde se ordena “... *presentar en el término perentorio de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia y ante el a-Quo, un cronograma de actividades a realizar para la efectividad de las reglas que desarrollan el derecho fundamental a la participación ciudadana*”.

Así mismo, tiene por objeto informar, las acciones que ha adelantado este Ministerio con relación al proceso de participación para la delimitación del páramo de Pisba, en el marco del cumplimiento del fallo de tutela en segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá el nueve (9) de agosto del 2018, y el fallo en primera instancia de la acción de tutela proferido por Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama el 27 de agosto de 2019.



1. ANTECEDENTES

De conformidad con el área de referencia del Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá) y Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) tienen Jurisdicción en el páramo de Pisba. Así mismo, el páramo se traslapa con el Parque Nacional Natural Pisba cuya administración y manejo está a cargo de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Tanto Corpoboyacá como Corporinoquia, elaboraron los estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales (ETESA) para el páramo de Pisba en las áreas de su jurisdicción. Una vez finalizados los mencionados estudios, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACA) entregó los mismos, el día 1 de diciembre de 2016 con oficio radicado N°E1-2016-031572, y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA), el día 26 de diciembre de 2017 con oficio radicado N°E1-2017-035729, estudios, en los cual se encuentran descritos el entorno regional y local para el área de páramo.

Con base en los estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales (ETESA) para el páramo de Pisba, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró la memoria técnica para la delimitación del páramo de Pisba, la cual describe diferentes aspectos característicos del Páramo.

Dicha memoria fue la base para elaboración del proyecto normativo mediante el cual se buscaba delimitar el páramo Pisba, la propuesta del acto administrativo se publicó para consulta pública en la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el día 26 de abril hasta el 10 de mayo de 2018, garantizando así la publicidad del proyecto, oportunidad en la que los actores formularon comentarios, que posteriormente fueron analizados, lo anterior, encuentra sustento en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015.

Surtido lo arriba mencionado y dentro del marco de lo ordenado por la Ley y la jurisprudencia (artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Sentencia C-035 de 2016) se cumplieron las etapas del proceso para expedir el acto administrativo, quedando pendiente su firma y publicación. Este último paso se suspendió en atención al Fallo de tutela del 29 de junio del año 2018, del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama frente a la acción interpuesta por el señor Juan Carlos Álvaro Rodríguez y otros, en el sentido de ordenar una convocatoria pública, abierta, previa, amplia participativa, eficaz y deliberativa que permita la información, consulta y participación en el proceso de delimitación, de manera previa a la expedición definitiva del acto administrativo de delimitación.

Los plazos otorgados para el efecto correspondían a un (1) mes para la planificación del proceso y dos (2) meses para su ejecución.

Posteriormente, en atención al recurso de apelación interpuesto por este Ministerio sobre dicha sentencia, el Tribunal Administrativo de Boyacá, profirió fallo el 09 de agosto de 2018, expediente 15238 3333 002 2018 00016, según el cual confirmó la sentencia previa, incluyendo algunas modificaciones y aclaraciones, como son la ampliación del plazo para desarrollar el proceso participativo, la declaración del páramo de Pisba como sujeto de derechos, la descripción de los lineamientos que deberá seguir esta cartera para realizar el proceso participativo, entre otras ordenanzas; se extrae del numeral sexto lo siguiente:



“Sexto. 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. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse, en todo caso, de acuerdo con las reglas fijadas en los acápites 19.2 y 19.3 de la sentencia T-361 de 2017 y las descritas en la presente providencia”.

En atención al cumplimiento del numeral séptimo del fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá este Ministerio remitió un cronograma con las actividades a realizar para dar total cumplimiento al mismo. En este sentido, las acciones adelantadas se evidenciaron a través de informes mensuales remitidos al Juzgado Segundo de Duitama. El último informe fue enviado, a través de correo electrónico enviado el 20 de septiembre de 2019, describiendo las acciones adelantadas el mes de junio de 2019.

Durante el desarrollo del proceso participativo se le notificó a esta Cartera Ministerial, el Auto proferido por la Corte Constitucional, donde se declaró la nulidad de lo actuado en el proceso y ordenó que se surtieran las instancias judiciales, momento para el cual se había materializado la fase informativa en los 12 municipios que se traslapan con el páramo, acompañados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entes de control, entidades territoriales, razón por la cual, estas actuaciones en el cronograma se muestran como ejecutadas.

Es así, que el Juzgado Segundo de Duitama mediante fallo del 27 de agosto de 2019 ordena el ajuste y reorganización del cronograma de actividades para la realización de la convocatoria pública abierta, previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa que incluya:

- I) Identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación y en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella
- II) Establecer una fase de información para que las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos
- III) Abrir espacios de consulta en los que los participantes emitan su opinión o análisis y formulen opciones, así como alternativas de la delimitación del páramo
- IV) Garantizar la concertación entre las autoridades y los agentes participantes y construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos a que se llegue.
- V) Incluir en el proyecto de resolución las observaciones que se les presenten
- VI) Crear planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con las políticas ambientales.



El ambiente
es de todos

Minambiente

Dando cumplimiento al fallo de tutela en primera instancia, este Ministerio mediante correo electrónico del 25 de septiembre de 2019 al Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama el cronograma ajustado con las actividades para adelantar el proceso participativo con el fin de expedir el acto administrativo que delimite el páramo de Pisba. Fallo que fue ratificado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 24 de octubre de 2019.



2. CONTEXTO

Como se ha mencionado, esta cartera ministerial ha desarrollado actividades en el marco del cumplimiento del fallo de tutela en primera instancia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama (29/06/2018), la sentencia en segunda instancia por el Tribunal Administrativo De Boyacá (09/09/2018), Exp: 15238 -3333 -002 2018 -00016-01 y el fallo en primera instancia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama (27/08/2019), enmarcado en el proceso de delimitación participativa del Páramo de Pisba, teniendo como componente esencial la opinión, juicio e inquietud de las comunidades paramunas y buscando de esta manera realizar la gestión ambiental del ecosistema estratégico de manera conjunta y reconociendo la permanencia de las comunidades en los territorios.

Lo anterior con el fin de garantizar el concepto de participación, presentado desde la Procuraduría General de la Nación como “decidir junto con otros”. Configurándose como una acción en la que participan la ciudadanía, las y los usuarios de servicios, productores/as de servicios y demás entes e instituciones que se involucran y forman parte de un proceso de toma de decisiones. Así pues, se está hablando de un derecho y al mismo tiempo de un deber de todas las personas en su relacionamiento con el territorio y el lugar que se habita¹ (Procuraduría General de la Nación).

Teniendo en cuenta lo anterior y para dar cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido el 24 de octubre de 2019 por el del Tribunal Administrativo de Boyacá, se presenta un cronograma ajustado, con las actividades a adelantar, así como, los avances realizados en el marco del proceso participativo desarrollado por este Ministerio para la delimitación del páramo de Pisba, razón por la cual, estas actuaciones en el cronograma se muestran como ejecutadas, y descritas en los informes mensuales de seguimiento enviados al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama y que se explican en los acápite siguientes.

2.1. Avances del proceso de delimitación participativa del páramo de Pisba

En el marco del proceso participativo del páramo de Pisba esta Cartera Ministerial realizó actividades para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Supra 19.2 de la Sentencia T-361 de 2019, relacionados con el proceso participativo, a saber:

a. Planeación

En la etapa de planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó actividades en dos ejes principales, el primero, relacionado con la formulación de la estrategia de participación y comunicación, con el fin de generar lineamientos y establecer una caja de herramientas con diferentes estrategias para el desarrollo de las etapas del proceso participativo. Cada una de estas estrategias se han venido ajustado teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de otros procesos participativos que lidera este Ministerio para la delimitación de páramos, las experiencias propias del proceso y la recolección y análisis de información obtenida en cada uno de los espacios realizados en las fases de acercamiento e información. La última actualización de las estrategias, se entregó como anexo en el informe de seguimiento del mes de septiembre de 2019 al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Duitama.

¹ Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y



El segundo, es el relacionado con el proceso de articulación interna con las direcciones y oficinas técnicas de esta cartera ministerial, así como con las entidades de orden nacional, regional, local y entes de control a través de espacios que tenían el objetivo de contextualizar sobre el proceso de delimitación participativa del páramo de Pisba, la importancia del acompañamiento a los espacios de participación, así como de los avances y las actividades a desarrollar. De igual manera se generaron espacios con las entidades de orden nacional, principalmente con las carteras del sector agropecuario y de minas y energía, para formular de manera conjunta la reglamentación de la Ley 1930 de 2018, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”.

Se debe resaltar que la articulación institucional es una actividad transversal al proceso de delimitación participativa del páramo de Pisba que continuara hasta la fase de implementación de los acuerdos y la gestión integral de este territorio.

b. Fase -Convocatoria:

La convocatoria es una fase transversal a todo el proceso participativo, que tiene como objetivo adelantar actividades que convoquen e inviten de forma pública, abierta y amplia a toda la comunidad paramuna, líderes y actores interesados en el tema a participar en el proceso.

Para dar cumplimiento al objetivo mencionado, este ministerio público en el minisitio WEB “Pisba Avanza” piezas comunicativas y audiovisuales para informar la fecha, hora y lugar de los espacios a realizarse en el marco de la fase de información, lo anterior se fortaleció con la publicación y divulgación en las redes sociales de esta Cartera Ministerial y en la difusión de audios en las emisoras de radio regional y municipal; sumado a lo anterior, se entregó a los personeros, alcaldes municipales, concejales y actores claves dentro del territorio, material impreso para la convocatoria y se llegaron a acuerdos con los entes territoriales para que en el marco de sus funciones apoyaran esta fase y compromisos con la comunidad para adelantar la divulgación a través del voz a voz.

Así mismo, se adelantó la convocatoria a entes de orden nacional, regional y local, entes de control y garantes para que se designaran funcionarios y profesionales técnicos que acompañaran los espacios de la fase informativa realizados en cada municipio que se traslapa con el área de referencia del ecosistema estratégico, entendiendo que si bien, el proceso de delimitación del ecosistema de páramo es una actividad que se encuentra dentro de las funciones de la cartera ministerial ambiental, es necesario contar con el acompañamiento de las demás carteras puesto que existen asuntos en territorio que trascienden la competencia de este ministerio y que necesitan atención por parte del Gobierno Nacional o su articulación con las entidades territoriales.

c. Fase de acercamiento:

Aunque esta fase no hace parte de los lineamientos establecidos en el supra 19.2 de la Sentencia T-361 de 2017, este ministerio la desarrolló con la finalidad de buscar una primera aproximación con la institucionalidad del orden nacional, local y líderes de las comunidades asentadas en el área de referencia del complejo del páramo de Pisba o actores interesados en el tema; buscando construir y fortalecer lazos de confianza y credibilidad; identificar los actores sociales, y lograr la articulación de acciones en relación al proceso de delimitación participativa de este ecosistema estratégico.



Esta fase se llevó a cabo en dos etapas, en la primera etapa se dio apertura al proceso participativo de delimitación mediante una reunión desarrollada el 29 de marzo de 2019 en el municipio de Socha – Boyacá, el cual fue presidido por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza del señor ministro, Ricardo Lozano Picón, donde asistieron 227 personas de los municipios de Socha, Socotá, Gámeza, Tasco, Chita y Jericó del departamento de Boyacá.

La segunda etapa, se realizó mediante reuniones en cada uno de los doce (12) municipios que se traslapan con el área de referencia del páramo de Pisba, en las que se explicó en qué consistía el proceso de delimitación participativa, fases y temas relevantes a considerar dentro del proyecto de resolución para la delimitación del ecosistema paramuno, además, se buscó identificar canales de comunicación o difusión de información para la transmisión de información adecuada, buscando llegar a la mayor cantidad de población con información precisa sobre el proceso; además adelantar acuerdos logísticos para el desarrollo de los espacios de la fase informativa.

De igual forma, de estos espacios se obtuvo un análisis preliminar de los conflictos socioambientales a partir de las intervenciones realizadas por la comunidad, líderes y actores interesados en el en el proceso de delimitación, donde se identificaron temas álgidos o de interés como los relacionados con la propiedad de la tierra.

d. Fase informativa

Al igual que la fase de convocatoria, la fase informativa es transversal al proceso participativo y tiene como objetivo proporcionar información técnica y procedimental acerca del proceso de delimitación del páramo de Pisba a la comunidad habitante del páramo, líderes y actores interesados en la delimitación, para que estos puedan adoptar una postura frente al mismo y ejercer su derecho a la participación de manera informada.

Para cumplir con este objetivo, este ministerio creó un enlace y un sitio web denominado “Pisba Avanza”, <http://pisba.minambiente.gov.co/index.php>, donde se publicó la información técnica, entre ellos, los estudios adelantados por las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá- Corpoboyacá, Corporación Autónoma regional de la Orinoquia-Corporinoquia y el Instituto de Recursos biológicos Alexander von Humboldt- IAvH, el área de referencia del páramo Pisba a escala 1:100.000, así mismo, se informa que se actualiza constantemente el minisitio con información relevante sobre el proceso, como la publicación de las fechas, hora y lugar donde se desarrollarían los espacios de la fase de acercamiento e informativa, las actas de reunión de la fase de acercamiento, las relatorías de los espacios de la fase informativa, los informes de cumplimiento, actuaciones judiciales, entre otra.

De igual manera se entregó información impresa de los estudios técnicos a las personerías, así como la elaboración de piezas comunicativas con lenguaje incluyente explicando las fases del proceso participativo y los temas relevantes para ser distribuidos entre la población en general.

Sumado a lo anterior, se desarrolló en cada uno de los doce (12) municipios que se traslapan con el área de referencia del páramo de Pisba espacios donde se brindó información relevante para que las comunidades puedan participar en el proceso informados frente a los puntos a deliberar, en este sentido se explicó la normatividad vigente en relación con la conservación de los páramos, los temas relevantes incluyendo lo relacionado con la identificación del ecosistema de páramo para establecer el área de referencia finalizando con espacio para que las participantes expresaran sus dudas e inquietudes sobre el proceso y los temas explicados para ser resueltas por los profesionales de este Ministerio o de las entidades de orden nacional y regional que acompañaron



A los espacios de la fase informativa asistieron aproximadamente 3.690 personas con la intervención de un total de 214 personas, entre líderes sociales, representantes de gremios y sectores económicos, funcionarios de entidades de orden nacional, regional y local.

Paralelamente a lo antes descrito este Ministerio adelantó reuniones internas de seguimiento y de articulación interinstitucional.

En conclusión, esta cartera ministerial ha adelantado acciones y actividades concretas que dan cumplimiento a las fases de convocatoria e informativa en el marco del cumplimiento de la sentencia de la acción de tutela en segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, soportado en los informes mensuales de cumplimiento, con sus respectivos soportes, enviados al Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama.

2.2. Contexto socio – político en el área de referencia del páramo de Pisba

En este proceso participativo, es deber de esta cartera abrir de manera amplia y pública la participación de todos los interesados en el proceso de delimitación; en este sentido y de acuerdo a la información recolectada durante los espacios de acercamiento e información encontramos que:

- Los actores interesados en el proceso participativo para la delimitación del Páramo manifiestan en las reuniones no estar de acuerdo con la delimitación del ecosistema.
- A pesar de realizar la lectura de derechos y deberes a los asistentes a los espacios, en los cuales se prohíbe el proselitismo político se presentaron intervenciones de futuros candidatos a entidades públicas, utilizando los espacios de participación para aunarse a las consignas de las personas sobre imaginarios contruidos frente a la delimitación buscando generar empatía con los asistentes a fin de ganar adeptos a sus campañas políticas.
- En algunos espacios participativos, actores de diferentes partidos políticos asisten buscando generar tensión mediante la unificación de masas y promoviendo la desinformación frente a puntos álgidos del proceso de delimitación (prohibiciones, devaluación de predios y otros), lo que genera ruidos dentro del proceso y causa angustias y alteraciones en la posición de los asistentes al espacio.
- Por otra parte, miembros de un partido político que cuenta con aceptación dentro de los municipios que se traslapan con el Páramo de Pisba, asisten de manera repetitiva a los espacios participativos generados en el marco del cumplimiento del Fallo y realizaron intervenciones en contra del proceso.

Teniendo en cuenta lo evidenciado en los espacios ya desarrollados en el marco del proceso participativo para la delimitación del páramo de Pisba y sumado al proceso de elecciones regionales para la gobernación, alcaldía, asamblea y ediles realizadas en el mes de octubre del presente año, este Ministerio proyecta adelantar los espacios participativos con las comunidades paramunas y actores interesados el próximo año teniendo en cuenta que a partir del 1 de enero de 2020 los candidatos electos asumirán sus cargos, lo que conllevará a la realización de reuniones previas con el fin de dar una contextualización sobre el proceso participativo, los avances adelantados y lo que se proyecta realizar, reactivación de los canales de comunicación y articulación, entre otros aspectos para el buen desarrollo del proceso, lo anterior con el fin de garantizar que los espacios no sean tomados para fines políticos.

2.3. Contexto gestión de recursos y contratación



La contratación estatal se rige por el principio de anualidad el cual es vinculante, y como lo manifiesta la Corte Constitucional, en la sentencia C-337 de 1993 los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal de manera que si no se tienen en cuenta pueden viciar la legitimidad del mismo.

Por lo tanto, la obtención de recursos para la contratación de profesionales de apoyo, así como de la logística para garantizar el desarrollo de los espacios que se establezcan en la estrategia de participación están sujetos a este proceso presupuestal en el cual se ha establecido una periodicidad de carácter anual con el fin de tener un control eficiente del gasto público y una adecuada planificación del gasto.

Por tal motivo, las contrataciones que se encuentran actualmente apoyando el proceso participativo deben culminar en el año fiscal vigente y por lo tanto se debe adelantar la gestión de solicitud de recursos para el próximo año fiscal con el fin de dar cabal cumplimiento al fallo de tutela, el cual una vez identificados los recursos debe pasar por revisión y aprobación del presupuesto anual, para que estos recursos soporten y den inicio al desarrollo de las gestiones para adelantar la contratación de las personas naturales y jurídicas que apoyaran el cumplimiento para la delimitación del páramo de Pisba.

Los tiempos de aprobación presupuestal, así como los relacionados con la gestión de contratación pueden tener incidencia en la ejecución y los tiempos establecido en el cronograma propuesto, como sucedió en el presente año en el cual por directiva presidencial se congelaron los recursos asignados a las diferentes carteras Ministeriales incluyendo al Minambiente, lo que se manifestó en una reducción significativa de los recursos asignados al tema de páramos.



3. PROCEDIMIENTO PARTICIPATIVO

Teniendo en cuenta los elementos explicados en el contexto y lo establecido en el fallo de segunda instancia del 24 de octubre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, es Minambiente quien debe darle cumplimiento, a la luz de los derroteros fijados por la Sentencia T-361 de 2017 respecto al proceso de delimitación de forma tal que se cumpla con los principios de participación previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz, se presenta el cronograma ajustado donde se incluye las fases que tienen que ver con a) Convocatoria; b) Información; c) la consulta e iniciativa; d) Concertación; e) la decisión (Observaciones al proyecto acto administrativo); f) gestión (Proferir la resolución); y g) Fiscalización (Implementación de acuerdos).

Dicho proceso se plantea implementar en el tiempo doce (12) meses, contado a partir del 29 de octubre de 2019 y hasta el 29 de octubre de 2020 y teniendo en cuenta que, ya se materializó la fase informativa en los 12 municipios que se traslapan con el páramo, acompañados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entes de control, entidades territoriales, razón por la cual, estas actuaciones en el cronograma se mostrarán como ejecutadas.

1. Planeación

Para implementar una estrategia de participación y comunicaciones, así como el soporte y análisis técnico en el marco del proceso participativo, se hace necesario realizar una planificación de actividades, entendida esta como la "toma anticipada de decisiones", la cual se basa en el conocimiento previo de la realidad para controlar las acciones presentes, encaminadas al logro de un objetivo deseado y satisfactorio, y prever sus consecuencias futuras. Significa elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa, proveer los medios necesarios para alcanzarlo. En este sentido, en Colombia el proceso de planeación y seguimiento en las entidades públicas se ha establecido en la Constitución Política: Título XII "DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA" Capítulo II "DE LOS PLANES DE DESARROLLO", y reglamentado mediante: la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo; la Ley 872 de 2003 "Por la cual se crea el Sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios; y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación"².

Esta fase se divide en reuniones interministeriales e interinstitucionales, la cual tiene como fin el desarrollo de reuniones preliminares y de seguimiento con el fin de llevar a cabo la revisión de la hoja de ruta a seguir, conforme lo establecido por el fallo y la sentencia T-361/2017.

a) Reuniones interministeriales

Reuniones continuas y transversales al proceso participativo de las dependencias y direcciones del Minambiente para adelantar el seguimiento al cronograma de actividades para cumplimiento al fallo, así como la planificación para implementación de las estrategias de participación y comunicaciones y la construcción articulada de la estrategia conjunta con base en el análisis de la información que allegue la

² Para mayor información sobre la planeación del MinAmbiente, se puede consultar en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-planeacion-y-seguimiento/47-tema-inicial>



comunidad y los actores interesados en el tema allegados durante los espacios y canales habilitados en el marco del proceso participativo. .

b) Reuniones interinstitucionales

Reuniones con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CORPOBOYACA y CORPORINOQUIA), así como con las demás entidades relacionadas con el proceso de delimitación del páramo de Pisba, tales como las Gobernaciones y Alcaldías, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, los entes de control territorial, las entidades garantes y los accionantes de la tutela.

De igual forma, se llevará a cabo reuniones preliminares con Presidencia y los Ministerios pertinentes para la efectiva respuesta a las comunidades, a saber: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía, entre otros.

2. Gestión de recursos

Como se expresó en el acápite de contexto, las entidades públicas se rigen por el principio de anualidad y por lo tanto al finalizar el año se debe iniciar un proceso de identificación y buscar la obtención de recursos económicos para llevar a cabo de forma efectiva y en los tiempos aquí establecidos, las acciones que den cuenta del cumplimiento del Fallo. Para ello, se llevarán a cabo acercamientos con el Ministerio de Hacienda, así como una revisión interna del presupuesto del Minambiente, para todas sus dependencias, de forma tal que se pueda evaluar la posibilidad de hacer los movimientos presupuestales pertinentes.

A partir de los recursos destinados para tal fin, se definirá el alcance de las reuniones, tiempos y logística a seguir.

3. Proceso de contratación

Este proceso requiere el cumplimiento de unos pasos estipulados a nivel interno por el Grupo de Contratos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme lo establecido para los procesos generales de contratación pública, tales como:

- Consolidación de los Estudios Previos y del documento de Estudio de Mercado, los cuales requieren ser revisados y aprobados por las áreas del Minambiente pertinentes.
- Comités de revisión para procesos de contratación con el Minambiente, al menos dos comités se llevan a cabo.
- Consolidación de la minuta final del Contrato o Convenio a estructurar
- Resolución del Acta de inicio en el caso que sea un Convenio.

Un requisito previo para la contratación de los profesionales de apoyo para dar continuidad al proceso participativo de la delimitación del páramo de Pisba, así como de la logística para garantizar el desarrollo de los espacios que se establezcan en la estrategia de participación, es la obtención de recursos que están sujetos al principio de anualidad que hace parte de los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto



4. Ruta metodológica

Fase 1 Convocatoria

La Convocatoria, es transversal a cada una de las fases del proceso participativo y de acuerdo con lo establecido en la Sentencia T-361/2017 debe ser amplia, pública y abierta a los actores que de forma directa se ven afectados por el proceso, donde la identificación de actores, ya señalada, ayudaran a establecer y dar cumplimiento al objetivo de esta fase.

En este sentido, la convocatoria se realizará a través de los diferentes medios de comunicación que se identifiquen en la zona de influencia; con el objeto de garantizar el conocimiento de la población sobre el procedimiento en todas sus fases. Así como para convocar a los actores relevantes para la deliberación y el diálogo en torno a la delimitación del páramo de Pisba.

Los canales de comunicación y difusión utilizados y establecidos podrán ser los siguientes:

- Cuñas radiales en las emisoras que tengan cobertura en los 12 municipios que comprenden el páramo de Pisba.
- Avisos en periódicos de cubrimiento regional.
- Afiches e infografías, que se colocarán en lugares visibles de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), Corporaciones Autónomas Regionales, Alcaldías y Gobernaciones, entre otras, conforme las reuniones de acercamiento previas.
- Minisitio web en la página del Ministerio de Ambiente, con el proceso de delimitación participativa del Páramo de Pisba. Dicho minisitio, se actualizará con el cronograma de las fases de participación, los documentos pertinentes al proceso, los datos, fechas y lugares de la realización de las sesiones de intervención o de participación de la comunidad, y los resultados que se van obteniendo.
- Link o Vínculo de acceso directo al Minisitio del proceso, en las páginas web institucionales. Ello permitirá mantener informados a los participantes del procedimiento de delimitación del Páramo.

Así mismo, en la convocatoria se señalará el objeto de cada una de las acciones a desarrollar en el marco del cumplimiento del fallo, las instancias e instrumentos específicos de participación, los deberes y derechos de los participantes y el cronograma de actuaciones que llevará a cabo el Minambiente para emitir la resolución.

A medida que se vaya concertando con las Autoridades y los actores pertinentes a nivel local, se publicará la convocatoria para cada espacio a realizar con los datos específicos, a saber: sitio, fecha y hora, siendo la primera la fase de información.

Con este proceso de convocatoria se espera citar a las diversas sesiones de participación a las autoridades, personas jurídicas o naturales, y a las organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental del páramo. Así como a la comunidad de los 12 municipios que comprende el páramo de Pisba, las personas jurídicas o naturales, las personas que se consideren serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella, las autoridades regionales y locales y demás



interesados de diversos sectores como el académico, asociaciones o cooperativas de mineros, agremiaciones de productores agrícolas, entre otros.

Fase 2 Información

La fase de información pública, que al igual que la fase de convocatoria es transversal a todo el proceso participativo, tiene por objeto dar a conocer de forma libre, abierta y clara a las personas afectadas e interesadas, los estudios sobre la delimitación del Páramo de Pisba, entre los que se encuentran: a) el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IAvH-; b) la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ; c) la Corporación Autónoma Regional para la Orinoquia –CORPORINOQUIA; y d) otras organizaciones que cuenten con información relevante que se estime necesario socializar.

Para lograr este objetivo se realizaron las siguientes acciones:

1. Página Web “Pisba Avanza”

Minambiente generó un sitio web dentro del portal institucional, la cual cuenta con un link o vínculo de fácil acceso y visibilidad, donde las personas pueden revisar los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de páramos y la documentación pertinente, con el fin de contribuir a la consolidación de la opinión fundamentada sobre el alcance de la delimitación de esos biomas en la población, información que será actualizada conforme a la evolución del proceso participativo. El microsítio se actualizará constantemente durante todo el proceso participativo con información relevante como el cronograma de las fases de participación, datos, fechas y lugares de la realización de las sesiones de intervención o de participación de la comunidad.

2. Reuniones municipales (12) fase de información

Se desarrollaron sesiones con los diversos actores sociales en el territorio, mediante las cuales se socializó y explicó ampliamente los escenarios técnicos y jurídicos que implican la delimitación del páramo, empleando un lenguaje comprensible para el público involucrado, razón por la cual, estas actuaciones en el cronograma se muestran como ejecutadas.

Fase 3 Consulta

El objetivo principal de esta fase es que los participantes emitan su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulen opciones o alternativas para el abordaje de los puntos ineludibles señalados por la Sentencia T-361 de 2017. Esta fase se rige por los principios de publicidad y libertad, de modo que los participantes puedan escuchar las posiciones de los demás, para lo cual, se elaborarán actas de las intervenciones y documentos que serán divulgados en el minisitio y los canales de comunicación que el Minambiente ha destinado para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación.

En esta fase la estrategia de comunicaciones es la que genera los lineamientos para implementar las herramientas comunicativas y pedagógicas que permitirá contarle a la comunidad cuales son las expectativas que este Ministerio tiene frente a dicha fase, entendiendo que es necesario que las comunidades tradicionales

de páramo den a conocer sus modos para cuidar y proteger el ecosistema y continuar con sus actividades económicas.

En este sentido, al igual que las demás fases establecidas, se llevarán a cabo reuniones en los 12 municipios que se traslapan con el área de referencia del páramo de Pisba las cuales contarán con un grupo de profesionales de este Ministerio y de las entidades de orden nacional, regional y local relacionadas con el proceso.

Para lograr estos espacios de participación se realizara de forma previa espacios de planificación estratégica para establecer con las autoridades municipales unos mínimos relacionados con la logística, convocatorias, entrega de material pedagógico, fortalecimiento de información, entre otros aspectos; además de habilitar de manera paralela mecanismos para la recepción de la información, así como de divulgación de la misma a toda la comunidad paramuna y actores interesados en el tema con el fin de que puedan conocer las opiniones, análisis y propuestas entregadas en cada uno de los municipios.

Durante las reuniones de consulta, se buscará garantizar que la participación sea, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Las intervenciones serán organizadas en una matriz, como una herramienta de sistematización y consulta rápida de la información por categorías temáticas y funcionales, lo que ayudará a dar respuesta a cada una de las solicitudes.

Luego se realizará el análisis de las solicitudes y respuestas por cada ineludible, para dar paso a la construcción de documentos con la metodología y árbol de decisiones aplicado, para la formulación de la propuesta conjunta que se llevará a la fase de concertación y que serán estudiadas por los diferentes actores.

Fase 4 Concertación

El componente de la fase de concertación contempla la consolidación de consensos entre las autoridades ambientales y los actores sociales participantes (en el marco de sesiones, audiencias o reuniones) para cada uno de los 12 municipios, frente al proceso de delimitación del páramo de Pisba. Ello, con el objeto de garantizar una participación pública, libre y amplia, por medio de argumentos, que se encuentren fundados en el interés público; frente al proceso de diálogo deliberativo que derivará en la resolución de delimitación del páramo de Pisba.

De igual forma, se contempla que dichos espacios de diálogo deliberativo se orienten a lograr acuerdos que plasmen una adecuada ponderación de derechos, procurando evitar posturas adversarias y de confrontación que bloqueen la toma de una decisión definitiva.

Para lo anterior, se establecerán los deberes y derechos en el marco del proceso, con el objeto de respetar el principio de buena fe, así como de los principios de publicidad y libertad enunciados, que son transversales a todo el proceso de comunicación. Por ello se elaborarán actas de las sesiones que serán publicadas en el minisitio y demás canales de comunicación que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el trámite de delimitación.

Esta fase requerirá del desarrollo de las siguientes actividades:



- a. Presentación de la propuesta del ministerio
- a. Reuniones preliminares (planeación estratégica)
- b. Invitación formal (Entidades de orden nacional, regional y local, accionantes, entes de control, garantes y personería)
- c. Reuniones municipales(12) fase de concertación

Fase 5 Observaciones al proyecto de acto administrativo

La fase de observaciones al proyecto, tiene como finalidad, la elaboración del Proyecto borrador del Acto de delimitación, con base en los insumos recogidos en las fases anteriores y los espacios de participación, desarrollados con los diversos actores sociales. No obstante, se establece un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo.

Para lo anterior, el Minambiente publicará la versión preliminar de la Resolución en el minisitio y a través de los canales de comunicación que el Minambiente designo para el proceso de delimitación participativa del páramo de Pisba; para que se hagan las observaciones y comentarios pertinentes.

El Ministerio analizará dichas observaciones, juicios y comentarios, del borrador de resolución, con el fin de emitir una determinación final y una nueva resolución concertada para la delimitar del Páramo.

Fase 6 Expedición de resolución

El objetivo de esta fase es emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo de Pisba, para lo cual se debe tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo evidenciará que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.

Esta fase contempla los procedimientos para iniciativas normativas, las revisiones internas en el Minambiente pertinentes y la adopción y publicación a través del minisitio y los canales de comunicación establecidos para ello.

4. FACTORES A TENER EN CUENTA -RIESGOS E IMPREVISTOS.

El éxito de la implementación y cumplimiento del cronograma, depende de diversos factores, los cuales se enuncian a continuación:

- Aprobación de recursos requeridos para la ejecución de las actividades programadas, y desembolso de los mismos
- Dinámica social y territorial



- Contexto socio cultural de los departamentos de Casanare y Boyacá
- Orden público y seguridad en las zonas
- Disposición de diversos actores sociales para participar en el proceso
- Organización y movilización social
- Condiciones naturales o de orden público que afecten la movilidad en el territorio
- Se debe contemplar que los interesados en la delimitación soliciten la realización de Mesas Técnicas no previstas dentro del cronograma o reprogramación de reuniones por situaciones locales.
- Decisiones normativas y jurisprudencia con repercusiones sobre el proceso dando lugar al reajuste en tiempos y actividades.