



**El ambiente
es de todos**

Minambiente

32

CUMPLIMIENTO DEL FALLO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
Expediente: 15238 - 3333 - 002 2018 - 00016-01

Delimitación Páramo de Pisba

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Septiembre de 2019



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. ANTECEDENTES.....	4
2. CONTEXTO.....	6
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.....	8
2.3. Contexto proceso participativo de la delimitación del páramo de Pisba.....	¡Error! Marcador no definido.
2.4. Contexto gestión de recursos y contratación.....	10
3. PROCEDIMIENTO PARTICIPATIVO.....	11
1. Planeación.....	11
Fase 0 Acercamiento.....	13
Fase 1 Convocatoria.....	13
Fase 2 Información.....	14
Fase 3 Consulta.....	15
Fase 4 Concertación.....	16
Fase 5 Observaciones al proyecto de acto administrativo.....	16
Fase 6 Expedición de resolución.....	17
4. FACTORES A TENER EN CUENTA -RIESGOS E IMPREVISTOS.....	17



El ambiente
es de todos

Minambiente

34



INTRODUCCIÓN

El presente documento es elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), con el fin de dar cumplimiento al numeral segundo del fallo de la acción de tutela del 27 de agosto de 2019, radicado 152383333002-201800016-00, proferido por Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama donde se ordena en el literal a *“Que en el término de quince (15) días ajuste y reorganice el cronograma de actividades para la realización de la convocatoria pública abierta, previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa, ...”*

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, radicado 15238 3333 002- 2018 -00016 -01.



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.

Cada una de estas corporaciones desarrolló 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 (CORPOBOYACÁ) 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, 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, dicha propuesta de 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 el anterior proceso dentro del marco de lo ordenado por la Ley (artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Sentencia C-035 de 2016) se ven agotadas 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



38

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, describiendo las acciones adelantadas el mes de junio de 2019.

Durante el desarrollo del proceso participativo se le notificó a esta Cartera Ministerial 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.



2. CONTEXTO

Como se ha mencionado, esta cartera ministerial ha desarrollado actividades en el marco del cumplimiento a la sentencia en segunda estancia por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA (Exp: 15238 -3333 -002 2018 -00016-01) y fallo de tutela en primera instancia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama (29/06/2018), 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 una manera co-creativa 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).

En este sentido, para dar cumplimiento al fallo de sentencia de primera instancia proferido el 27 de agosto de 2019 por el del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, se presenta un cronograma ajustado presentando hasta la fecha 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, así como las experiencias y lecciones aprendidas del mismo, las cuales se explican en los acápite siguientes.

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



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. 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 o actores claves dentro del territorio material impreso para la convocatoria y se llegó 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 designara 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.

b. 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 asentada en el área de referencia del complejo del páramo de Pisba o actores interesados en el tema; buscando construir y fortalecer lazos de comunicativos 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 el cual fue presidido por parte del Jefe de esta cartera ministerial, el Dr. Ricardo Lozano Picón, mediante una reunión desarrollada en el municipio de Socha – Boyacá, a este espacio 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 de canales de comunicación o difusión de información, con el objetivo utilizar estos canales para la transmisión de información adecuados 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 para 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.

c. 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 mini sitio web denominado "Pisba Avanza" donde se publicó la información técnica como 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 actualizará constantemente el minisitio con información relevante sobre el proceso, como la publicación de las fecha, 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, entre otra información.

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 resueltos 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, entre líderes sociales, representantes de gremios y sectores económicos, funcionarios de entidades de orden nacional, regional y local, además de la intervención de un total de 214 personas.

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 concreta 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, está 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 y de acuerdo con lo solicitado por el Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama, 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.
- Intervenciones por parte de futuros candidatos, a pesar de realizar la lectura de derechos y deberes a los asistentes a los espacios, en los cuales se prohíbe el proselitismo político. En diversos municipios los actores con intereses de participación política en los próximas elecciones regionales y locales aprovechan los momentos de participación para aunarse a las consignas de las personas sobre imaginarios construidos 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.
- En algunas jornadas también se han identificado entrega y distribución de material con propaganda política, por lo que se ha solicitado la intervención del ministerio público para aclarar la situación y solicitar el retiro de dicho material de los espacios.
- 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 realizan intervenciones en contra del proceso.

Desde esta lectura de los espacios podemos reconocer que existen múltiples actores que su vez poseen diversos intereses y que estos tienen un nivel de convocatoria importante, así, el poder parece ser un atributo, algo que se puede intercambiar como la riqueza, entendiendo además que, por la coyuntura electoral de nuestro país, espacios como el proceso de delimitación del Páramo de Pisba permiten la confluencia de intereses de tipo político, económico, social y ambiental. Es necesario encontrar herramientas que blinden el proceso y no permitan que acciones de los partidos políticos y los intereses particulares permeen este tipo de procesos. Es así, como se recomienda revisar el calendario de electoral y buscar la forma más idónea para la realización de los encuentros faltantes con la comunidad, buscando que dichos espacios no sean permeados por intenciones particulares y en procura de apoyar o no ciertos partidos políticos o futuros candidatos.

Como es bien sabido, este año se realizan las elecciones para Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales), para todo el país, teniendo como fechas importantes en su proceso las siguientes²:

1. 27 de junio de 2019 – Inició la inscripción de candidatos y listas (4 meses antes de la elección)
2. 27 de julio de 2019 – Propaganda Electoral empleando el espacio público, publicación del Censo Electoral, vencimiento de inscripción de candidatos y listas
3. 31 de julio de 2019 – Propaganda electoral a través de medios de comunicación social (60 días antes de la elección)
4. 2 de agosto de 2019 – Vence modificación de candidatos por renuncia o no aceptación (5 días hábiles después del cierre de inscripción)
5. 4 de agosto de 2019 – Publicación de listado de candidatos inscritos, en un lugar visible de sus dependencias y en la página de internet)
6. 27 de octubre de 2019 – Día de elección

² Tomado de la Resolución 14778 del 11 de octubre de 2018 – Registraduría Nacional



Por lo anterior, y como medida específica para evitar que los candidatos de las campañas electorales lleguen a permear el proceso participativo de delimitación del páramo de Pisba, el Ministerio evitara adelantar las reuniones de la fase de consulta siete días antes de la fecha de las elecciones y se reanudarán después de la fecha de elecciones, cuando finaliza los procesos electorales regionales para la elección de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales y concejos municipales.

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 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 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 congeló 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 primera instancia de 29 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama, es el 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 de once (11) meses y diecisiete (17) días, contado a partir del 17 de septiembre de 2019 y hasta el 31 de agosto 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 muestran como ejecutadas.

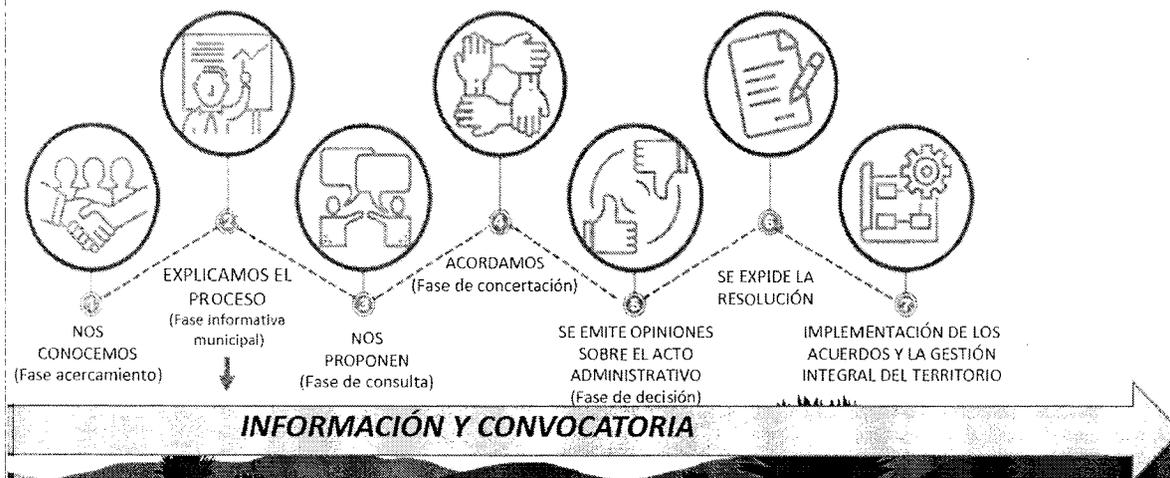


Imagen No. 1 Fases del proceso participativo Sentencia T-361 de 2017

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"³.

Esta fase se divide en reuniones interministeriales e intrainstitucionales y la formulación de las estrategias de participación y comunicaciones a implementar en el territorio, 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 intrainstitucionales

Reuniones de seguimiento con las dependencias y Direcciones del Minambiente para el cumplimiento del fallo del tribunal y el cronograma de actividades.

b) Estrategia de Participación y Estrategia de comunicación

Las estrategias de comunicación y participación se consolidan como el eje clave de la puesta en marcha de las acciones que el Minambiente llevará a cabo para dar cumplimiento del fallo que establece la delimitación del páramo de Pisba, como un proceso efectivamente participativo.

En este sentido, se adelantará el ajuste de dichas estrategias teniendo en cuenta las lecciones aprendidas producto de los espacios de la fase de acercamiento e informativa, por tal motivo se prioriza como una de las acciones iniciales y ambas estrategias deberán ser socializadas y aprobadas a nivel interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

c) Articulación interinstitucional

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 (específicamente con los funcionarios sociales y de comunicaciones), 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 Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.

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 buscara 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

³ 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>



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 del Convenio

4. Ruta metodológica

Fase 0 acercamiento

1. Identificación de actores: durante los espacios de la fase de acercamiento se consolidó una matriz de identificación de actores sociales involucrados en el proceso de delimitación del páramo de Pisba y se generó un documento preliminar de identificación de los mismos el cual se presentó en el informe del mes de junio de 2019 al Juzgado Segundo Oral Administrativo de Duitama, siendo este un elemento importante para el ajuste y consolidación de una estrategia participativa y de comunicaciones con el fin de adelantar y asegurar un proceso de convocatoria amplia, eficaz y efectiva para los demás espacios que componen el proceso participativo.

2. Visitas preliminares al territorio

Esta cartera ministerial adelantó reuniones con los gobiernos locales, personeros y líderes, con el fin de consolidar la planeación logística de cada uno de los espacios de participación y concertar el cronograma que se desarrollará para dar cumplimiento al fallo.

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 comprenden 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. De forma adicional, el micrositio contará con 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, así como 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 micrositio 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 será la herramienta 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 de influencia del páramo de Pisba.

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, se dará paso a la construcción de documentos con la metodología y árbol de decisiones aplicado para la formulación de propuestas que se llevarán a la fase de concertación y que serán estudiadas por los diferentes actores.

Fase 4 Concertación

El componente 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 micrositio 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 (planeacion estrategica)
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 microsítio 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 microsítio y los canales de comunicación establecidos para ello.

3. 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:

- 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
- Aprobación de recursos requeridos para la ejecución de las actividades programadas, y desembolso de los mismos
- Condiciones naturales que afecten la movilidad en el territorio
- Salvaguarda del proceso participativo de delimitación frente periodo electoral regional

Con el fin de cumplir con lo establecido por la Corte Constitucional en sede de la Sentencia T361 de 2017, esto es "*La administración deberá adoptar medidas para: a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica puedan ejercer su derecho a la participación*", como medida específica para evitar que las campañas electorales que se avecinan puedan permear el proceso participativo de delimitación, el Ministerio requiere que no se realicen reuniones con la comunidad, hasta después del 27 de octubre del año en curso, de acuerdo con el cronograma anexo, fecha en la cual terminan los procesos electorales regionales para la elección de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales y concejos municipales.

- Se debe contemplar que los interesados en la delimitación soliciten la realización de Mesas Técnicas no previstas dentro del cronograma.
- Se debe contemplar posibles reprogramaciones de reuniones, conforme a las circunstancias.

