

Omisión estatal en la reglamentación ambiental: implicaciones jurídicas y socioambientales en los páramos de Pisba y el Almorzadero

LUISA PATRICIA CARVAJAL ALVAREZ

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE:

MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Dr. HUGO GUERRERO

Julio 2025

Omisión estatal en la reglamentación ambiental: implicaciones jurídicas y socioambientales en los páramos de Pisba y el Almorzadero

Luisa Patricia Carvajal Alvarez¹

Resumen

El presente artículo analiza desde el marco normativo y jurisprudencial en Colombia cómo la omisión estatal ha afectado la implementación de políticas públicas que reglamenten la adecuada protección de los páramos en Colombia. Igualmente, estudia cómo a pesar de que los páramos cumplen una función vital en la regulación hídrica y en la conservación de la biodiversidad, se enfrentan a una grave desprotección debido a la falta de esa reglamentación efectiva por parte del estado, poniendo en riesgo tanto a los ecosistemas estratégicos como a los derechos de las comunidades que allí habitan.

Para esto, primero se examinará el marco normativo y jurisprudencial vigente que regula el tema de la debida delimitación y protección de los páramos y las comunidades que lo habitan. Luego se dará un contexto de la situación actual de la desprotección de los ecosistemas estratégicos, trayendo a colación los casos de los páramos de Pisba y el Almorzadero, para identificar algunas implicaciones socioambientales a las que se han enfrentado los páramos

¹ Abogada egresada de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Católica de Colombia. Secretaria de la Comisaria de Familia de Usaquén 1, Subdirección para la Familia, Secretaria Distrital de Integración Social, Bogotá. Email: luisa.carvajal@usantoto.edu.co. Omisión estatal en la reglamentación ambiental: ampliaciones jurídicas y socioambientales en los páramos de Pisba y el Almorzadero. Cumplimiento de la agenda 2030 respecto a la protección del ecosistema Amazónico. Derechos de los pueblos indígenas y Desarrollo Sostenible

colombianos dentro de su papel fundamental de abastecimiento de agua potable para la comunidad. Finalmente, se expondrán algunas conclusiones referentes a los obstáculos que afectan hoy en día la adecuada aplicación y reglamentación a través de políticas públicas que garanticen la protección de los ecosistemas estratégicos.

Palabras clave: paramos, política pública, Gestión ambiental, omisión estatal, derechos comunitarios

This paper analyzes from the regulatory and jurisprudential framework in Colombia, how the state's omission have affected the implementation of public policies that rule the appropriate protection of colombian *paramos*. Similarly, this article studies how , despite the fact that *paramos* play a vital role in water regulation and biodiversity conservation, they face a serious lack of protection due to the ineffective state regulation. This situation threatens not only the ecological integrity of these ecosystems but also the rights of the surrounding communities.

To this purpose, the legal and jurisprudential framework governing the delimitation of paramos and their resident communities will be examined. secondly, this article will contextualize the current state of neglect that affects strategic ecosystems, highlighting the cases of “ Pisba” and “Almorzadero” paramos to identify the socio-environmental implications faced by them and their essential role as potable water source for surrounding families. Finally, it will draw conclusions regarding the structural obstacles that hinder the effective implementation and regulation of public policies designed to ensure protection of those ecosystems.

Key words: paramos, public policy, environmental management, state omission, community rights.

1. Introducción

En Colombia, los páramos son considerados como ecosistemas estratégicos por su papel de regulación en la regulación hídrica y conservación de la biodiversidad, han sido objetivo de múltiples esfuerzos institucionales orientados a su protección. Es por esto, que la formulación y aplicación de políticas públicas en estas áreas es fundamental para la protección de estos ecosistemas, y para esto se da una articulación compleja de entidades del orden nacional, regional y local. Esta articulación está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como principal responsable de definir los lineamientos estratégicos. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). En un segundo nivel, están las Corporaciones Autónomas Regionales que desempeñan un papel fundamental en la implementación de dichas políticas, mientras que entidades como el Instituto de Humboldt contribuyen con información científica sobre la delimitación y manejo de estos ecosistemas (Instituto Humboldt, 2013). Con normativa vigente, como la Ley 1930 de 2018, se establecen principios y directrices para la gestión integral de los páramos, reconociendo la necesidad de proteger los territorios frente a las actividades económicas de alto impacto (Congreso de la Republica, 2018).

Colombia ha dado pasos importantes con el fin de establecer un marco legal que permita identificar, registrar, priorizar y remediar la vulneración existente y desprotección de los páramos colombianos, la implementación ha sido limitada por la ausencia de reglamentación nacional. Este vacío regulatorio, ha sacado a la luz una fractura funcional en la coordinación entre las entidades de diferentes ordenes nacionales, como lo son el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones

Autónomas Regionales, así como una inseguridad jurídica para las CAR, pues son quienes tienen funciones operativas y de ejecución en cada uno de sus territorios.

El marco jurídico y la jurisprudencia nacional han advertido sobre la omisión estatal, al señalar que la falta de reglamentación en los diferentes niveles del gobierno limita la identificación y priorización de pasivos que a su vez impide la movilización de recursos y restringe la participación comunitaria efectiva y pone en riesgo la viabilidad de la política pública ambiental. Esta omisión, nos lleva a encontrarnos frente a una evidente fragmentación institucional que compromete la eficacia del derecho ambiental colombiano y además vulnera los principios de eficiencia, participación y desarrollo sostenible. Lo que genera conflictos socioambientales y un notorio debilitamiento de la gobernanza ambiental.

Desde este contexto, con el presente artículo se pretende dar respuesta a la pregunta ¿De qué manera la omisión del Estado colombiano ha afectado la gestión ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos, y qué implicaciones tiene esto para la garantía de los derechos de las comunidades que los habitan? Para responder esta pregunta, se hace necesario en primer lugar examinar el marco normativo y jurisprudencial vigente en materia de protección de páramos. Esto permitirá comprender los fundamentos que sustentan la protección de estos territorios y la garantía de los derechos de las comunidades, de conformidad con los tratados internacionales suscritos por Colombia, los principios constitucionales y la legislación nacional vigente.

Seguidamente, con este análisis poder identificar cuáles son los principales vacíos y deficiencias en la reglamentación y la gestión ambiental. Esto, trayendo a colación casos relevantes en Colombia como lo son el páramo de Pisba y el Almorzadero, respecto a la falta de protección y desconocimiento de la participación ciudadana. Para finalmente, evaluar las implicaciones socioambientales derivadas de la omisión estatal en estos territorios. Situaciones que se dan

principalmente por la falta de reglamentación normativa y el desconocimiento de los derechos de las comunidades que los habitan.

2. Marco normativo y jurisprudencial

2.1. Normatividad vigente

Con relación a la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos en Colombia, existe un marco normativo amplio que responde a una función esencial en la regulación del ciclo hídrico por la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. Es así como el artículo 79 constitucional, establece el derecho a un ambiente sano y consagra la obligación del Estado a preservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son los páramos y la prevalencia del interés general ambiental sobre los intereses particulares (Constitución Política de Colombia [CP], 1991, art. 79).

Con la expedición de la Ley 99 de 1993 (Congreso de la Republica, 1993) que crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se promovió la protección del medio ambiente en Colombia, además de introducir principios de desarrollo sostenible, fortaleciendo la participación ciudadana y estableciendo nuevos mecanismos de control como la licencia ambiental. También reconoce la importancia y la necesidad de proteger los ecosistemas como lo son los páramos, subpáramos y nacimientos de agua.

En una misma línea, con la Ley 373 de 1997 se crea la importancia de establecer obligaciones y promover el uso eficiente y el ahorro del agua en Colombia. Creando además una exigencia para que las entidades públicas, privadas y los usuarios formulen planes y proyectos para proteger un recurso vital como lo es el agua, y asegurar la sostenibilidad y disponibilidad para futuras generaciones (Ley 373, 1997).

Con el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 de 2011, el gobierno nacional impuso prohibiciones expresas sobre las actividades mineras y de hidrocarburos en estos ecosistemas estratégicos. Además de reconocer la importancia para el agua y la biodiversidad, y sentó las bases para una gestión más sostenible del territorio (Ley 1450, 2011). Esta prohibición fue reforzada con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 que reza:

“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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos”. (Ley 1753, 2015. Art 173)

Con esta Ley se establecieron mecanismos más específicos para la delimitación y control de las actividades dentro de estos ecosistemas. Mientras que la Ley 1450 de 2011, prohibía expresamente actividades extractivas en páramos, la Ley 1753 avanzó en la implementación y práctica de esas prohibiciones al asignar responsabilidades claras al Ministerio de Ambiente y a las autoridades regionales para delimitar oficialmente estos territorios. Es así como esta nueva ley complementó a la anterior, al incluir acciones concretas para la gestión ambiental.

Resulta pertinente destacar que con la Ley 1930 de 2018 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia” (Ley 1930, 2018), Colombia dio un gran paso para establecer el régimen especial para los ecosistemas, especialmente los principios de conservación ecológica. Esta ley es fundamental para la protección de estos ecosistemas ya que reconoce los páramos como territorios de protección especial, resaltando su importancia para la conservación de la biodiversidad y la provisión de recursos hídricos (Zapata, 2018).

Un aspecto importante de esta Ley es también la prohibición de las actividades como la exploración y la explotación minera, de hidrocarburos y la construcción de refinerías de hidrocarburos en los páramos, sumando a esto que establece directrices para la delimitación de estos ecosistemas, basándose en estudios científicos y en una coordinación con autoridades ambientales regionales (Brigard Urrutia, 2018).

Además de marcar un hito por la protección que brinda a los páramos como ecosistemas estratégicos, lo es también por promover la participación de las comunidades tradicionales de los páramos, en donde se les permite ser gestores de estos ecosistemas. Quienes tienen como papel desarrollar actividades de gestión, que incluyan monitoreo, control y seguimiento, con el apoyo y financiación de los competentes, de conformidad con los planes de manejo de los páramos (Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) art 16, 2018).

Con relación a los gestores de páramos la ley estableció que el Ministerio de Ambiente será el encargado de reglamentar y de coordinar con otras entidades para la ejecución de acciones de preservación, restauración y reconversión de actividades prohibidas en los páramos. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de esta ley, bajo el entendido de que para que se adopten medidas que puedan afectar directamente a las comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas

del páramo se deberá agotar la Consulta Previa, la Corte determinó que con esta ley no se afecta el desarrollo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT que hace referencia “al respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo” (Organización Internacional del Trabajo OIT, 1989).

No se puede dejar de lado el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, que establece la ruta estratégica del Estado para el presente cuatrienio bajo el lema “Colombia, potencia mundial de la vida” (Ley 2294, 2023) Este plan promueve un modelo de desarrollo sustentado en la protección de la vida, la justicia social, la equidad territorial y la sostenibilidad ambiental, como pilares de una nueva relación entre el ser humano y la naturaleza.

Dentro de sus cinco grandes transformaciones, el PND destaca la de ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, la cual reconoce la función ecológica esencial de los páramos, bosques, humedales y ecosistemas estratégicos. Esta transformación busca asegurar la protección, restauración y delimitación efectiva de los páramos, considerados fuentes vitales de agua y biodiversidad, así como garantizar la participación de las comunidades locales en su manejo sostenible. El PND impulsa además la acción climática y la transición energética justa, en armonía con la conservación de los ecosistemas de alta montaña, y promueve una gestión integral del recurso hídrico que prioriza la conservación de las áreas de recarga y los nacimientos de agua ubicados en los páramos. (Ley 2294, 2023)

De manera transversal, el Plan incorpora la Paz Total, la inclusión de actores diferenciales (mujeres, comunidades étnicas, campesinos, juventudes y población con discapacidad), la

estabilidad macroeconómica, y una política exterior feminista y ambientalmente responsable. Sumado a esto, a través del Plan Plurianual de Inversiones se asignan recursos específicos para proyectos de conservación de páramos y restauración ecológica, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales regionales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) lidera el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de estos compromisos (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

En síntesis, el PND 2022–2026 reafirma que la protección de los páramos es un componente esencial de la justicia ambiental y del ordenamiento territorial sostenible, consolidando la visión de Colombia como una potencia mundial de la vida.

No se deben desconocer los instrumentos reglamentarios como el Decreto 1076 de 2015, que han contribuido a consolidar el marco legal, incorporando a los paramos dentro de las áreas de especial importancia ecológica y estableciendo parámetros administrativos para su gestión (Presidencia de la Republica, 2015)

Este examen normativo, demuestra como Colombia ha buscado reconocer la importancia de los paramos y los derechos de las comunidades que los habitan. Y con la expedición de la Ley 1930 de 2018 se refuerza y complementan las disposiciones de las diferentes normas relacionadas con el tema de la protección de paramos como ecosistemas estratégicos, principalmente la ley 1450 de 2011, al establecer un marco normativo integral, promoviendo la participación comunitaria y asegurando la sostenibilidad de estos ecosistemas (Ley 1930, 2018; Ley 1450, 2011)

2.2. Marco Jurisprudencial

En Colombia, las sentencias dictadas por las altas cortes con relación a la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos representan un desarrollo jurisprudencial para la garantía

de estado social de derecho, el pluralismo jurídico y la protección de la biodiversidad. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han sostenido su postura en cuanto a la defensa y protección de los páramos, aunque con enfoques y competencias diferentes.

La Corte Constitucional con un enfoque garantista, ha interpretado la protección de los páramos como una obligación del Estado derivada del bloque de constitucionalidad, y la búsqueda de garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos como el derecho a un ambiente sano, derecho al agua potable y derecho a la vida digna. La postura de la Corte se mantiene en que los páramos son ecosistemas estratégicos sujetos a protección constitucional reforzada y su conservación prevalece sobre intereses económicos o particulares (Corte Constitucional, sentencia C-369, 2019).

Mientras tanto, el Consejo de Estado actúa como un juez de control con un enfoque legal, administrativo y técnico, y su postura en la anulación de los actos administrativos como resoluciones, licencias o títulos mineros que violen la normativa ambiental. El Consejo de Estado ha manifestado que las autoridades deben actuar con diligencia, legalidad y precaución frente a los páramos, y el Estado puede ser responsable si permite la realización de actividades que afecten estos ecosistemas.

Tabla 1

Comparativo Corte Constitucional vs Consejo de Estado en la Protección de Paramos

Criterio	Corte Constitucional	Consejo de Estado
Naturaleza del control	La Corte Constitucional, realiza el control de las normas y	El Consejo de Estado, realiza el control de legalidad de los

	protección de los derechos fundamentales de las personas.	actos administrativos y decisiones públicas.
Enfoque	Derechos fundamentales, principio de precaución, justicia ambiental y social.	Legalidad, sostenibilidad administrativa, responsabilidad patrimonial del Estado.
Herramientas procesales	Tutela, revisión de constitucionalidad, sentencias estructurales	Nulidad, nulidad y restablecimiento, control de legalidad, reparación directa
Participación comunitaria	Obliga participación efectiva en procesos como la delimitación de páramos.	Exige estudios técnicos y decisiones administrativas informadas y fundamentadas.
Principios aplicados	Precaución, sostenibilidad, no regresividad, in dubio pro natura, interés general.	Legalidad, precaución, responsabilidad estatal, in dubio pro natura.

2.2.1. Jurisprudencia Corte Constitucional

La Corte Constitucional, ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial en defensa de los páramos, considerándolos como ecosistemas estratégicos fundamentales para la garantía de derechos fundamentales, especialmente el derecho al agua, al ambiente sano y al territorio. A continuación, se presentan algunos fallos que se consideran relevantes para el desarrollo de esta garantía, sin desconocer la existencia de otras decisiones igualmente importantes que han contribuido a la consolidación jurisprudencial.

Tabla 2.

Fallos relevantes de la Corte Constitucional donde se reconocen la protección de los páramos y derechos de las comunidades.

Sentencia	Tema	Aportes
C-035 de 2016 (Corte Constiucional, 2016)	Prohibición de actividades económicas en paramos	Con esta sentencia, la Corte Constitucional, enfatizo en la importancia de no contrariar la Constitución Nacional, recalco en la jerarquía del derecho a un ambiente sano y del principio de no regresividad.
C-389 de 2016	Delimitación de paramos y participación ciudadana	Resalta la participación ciudadana como un derecho fundamental, recalcando el enfoque diferencial para las comunidades campesinas y étnicas.
T-361 de 2017	Explotación minera en el Páramo de Santurbán	La protección constitucional reforzada de los páramos, el Estado debe conservar los

		páramos como fuentes hídricas.
SU-095 de 2018	Exclusión de campesinos en delimitación de paramos	Reconoce el derecho de consulta a campesinos, frente a la presunta vulneración de derechos al territorio, al debido proceso y mínimo vital, pues se necesita articulación entre la protección ambiental y la justicia social.
T-361 de 2017	Actividades mineras cercana a los paramos	Con esta sentencia se reconocen los impactos directos fuera del paramo y se proponen zonas de amortiguamiento. Considera efectos como erosión y contaminación.

Nota. Información y síntesis obtenida de parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Con esto, se reafirma el papel fundamental de los páramos para la Corte Constitucional, como patrimonio ecológico de la Nación y que su protección debe guiarse por los principios

constitucionales como la precaución, la sostenibilidad, la participación ciudadana y la prevalencia del interés general sobre el particular. La Corte Constitucional con sus decisiones, consolida una doctrina que exige armonizar la conservación ambiental de los derechos sociales y culturales de las comunidades que habitan estas zonas.

2.2.2. Jurisprudencia Consejo de Estado

A su vez, el Consejo de Estado en su rol como juez de control de legalidad, ha emitido fallos en busca de velar por la legalidad de los diferentes actos administrativos, corrigiendo las decisiones indebidas y declarando la nulidad de los permisos que comprometan la integridad de los páramos.

Tabla 3.

Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Sentencia	Tema	Aportes
Expediente 2015-00366-00, Sentencia del 5 de abril de 2018	Nulidad de actos administrativos que permitía actividad minera en el páramo de Santurbán	En esta sentencia, la sección primera del Consejo de Estado, anulo los actos administrativos que habilitaban actividades mineras en el páramo de Santurbán sin esperar la delimitación oficial del ecosistema.

<p>Radicado 2013-00024, Sentencia del 28 de febrero de 2019</p>	<p>Confirmación de la suspensión del título minero en el páramo de Rabanal</p>	<p>El fallo sostiene que los títulos mineros no son derechos absolutos y que su validez esta condicionada al cumplimiento del marco ambiental. Aplico el principio de In Dubio pro natura²</p>
<p>Proceso 2016-00031, Auto del 15 de septiembre de 2020</p>	<p>Responsabilidad patrimonial del Estado por permitir títulos mineros en los paramos</p>	<p>El Consejo de Estado aclara que el deber de protección ambiental puede implicar consecuencias económicas si se demuestra la omisión o actuación indebida por parte de las autoridades.</p>
<p>Radicado 25000232400020160010201, Sentencia del 6 de julio de 2022</p>	<p>Nulidad de resolución de la ANLA sobre actividades mineras cerca del páramo de Pisba</p>	<p>La sentencia enfatiza ue no basta con estar fuera del área delimitada del paramo si la actividad puede afectarlo negativamente, introduce la importancia de considerar las zonas de amortiguamiento como áreas protegidas.</p>

² Ante la duda sobre el posible daño al ecosistema, debe prevalecer la conservación ambiental.

Es así como, el Consejo de Estado ha buscado garantizar la protección de los paramos debido a su importancia estratégica para la sostenibilidad ambiental el equilibrio ecológico y el acceso al agua de las comunidades. Al adoptar estas medidas, el Consejo de Estado, responde tanto a mandatos constitucionales y legales en materia ambiental, como al principio de precaución, al derecho a un ambiente sano y al deber del Estado de preservar el patrimonio ecológico de la Nación.

2.3. Tratados Internacionales

Colombia como país con alta diversidad ecológica, ha ratificado diferentes tratados en materia ambiental. entre ellos están el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Protección de los Paramos-CDB, este fue ratificado por Colombia con la Ley 165 de 1994, teniendo en cuenta que Colombia es un país con variedad en la diversidad ambiental adopto diferentes estrategias nacionales para cumplir los compromisos, entre ellas la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, con esta política se identifican 5 motores directos de transformación y pérdida de la biodiversidad, crea también la necesidad de construir una conciencia nacional y un consenso sobre la importancia de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como bienes de alto valor en el país (Ley 165, 1994).

El Acuerdo de Escazú (Naciones Unidas, 2018) es un tratado internacional que busca fortalecer los derechos ambientales, no menciona directamente los páramos. Sin embargo, cuenta con disposiciones claves para proteger estos ecosistemas. Fue ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022, el cual fue declarado exequible con la sentencia C-095 de 2023. Al ser ratificado por Colombia, el estado se comprometió a garantizar el acceso a la información ambiental,

asegurar la participación pública en decisiones ambientales, facilitar el acceso a la justicia ambiental y proteger a los defensores del medio ambiente (Ley 2273, 2022)

3. Implicaciones socioambientales derivados de la omisión estatal

3.1. Definición de Paramo

Previo a estudiar cuales han sido las implicaciones socioambientales derivadas de la omisión estatal en los páramos, es necesario tener conocimiento de cuál es el concepto e importancia de los páramos en Colombia.

Los paramos son considerados ecosistemas estratégicos de alta montaña que tienen especial protección por su papel en la regulación del ciclo hídrico, que sustenta el recurso hídrico para consumo humano y desarrollo de actividades económicas de mas del 70% de la población colombiana (Ministerio de Ambiente , s.f.)

Colombia, es un país privilegiado por su diversidad natural; entre todos sus ecosistemas, los paramos ocupan un lugar especial dentro de esta diversidad. Esto no solo por su belleza sino también por la importancia que tienen en el abastecimiento.

Sin embargo, esta riqueza hídrica se encuentra amenazada por las decisiones humanas, intereses económicos y vacíos en la protección ambiental, ya que a pesar de que el marco normativo colombiano cuenta con leyes que reconocen la importancia de los páramos, en la practica nos encontramos con muchas fallas, estas fallas se evidencian desde las normas poco claras, hasta una gestión institucional débil y desconectada de las realidades sociales del territorio.

Mas allá de una función ecológica, estos ecosistemas sostienen modos de vida a comunidades campesinas e indígenas que abastecen de agua potable a más de 12 millones de personas solo en Colombia. Función que por el desconocimiento normativo y reglamentario se ha

visto afectada por que se han permitido actividades que deterioran los páramos, actividades como la minería ilegal, la agricultura intensiva y la expansión urbana (Quijano et al., 2022).

3.2.Caso paramo de Pisba

El páramo de Pisba, ubicado en la Jurisdicción de municipios de Socha, Socotá y Tasco en Boyacá, es catalogado como uno de los ecosistemas estratégicos más importantes de este departamento. Este paramo a pesar de contar con estudios técnicos de delimitación desde 2007, el Ministerio de Ambiente no expidió la resolución oficial de delimitación por mas de una década.

Solo hasta el año 2018 por disposición judicial del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante fallo del 9 de agosto el Tribunal ordeno al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitar de manera definitiva el Páramo de Pisba bajo los criterios científicos, garantizando la participación efectiva de las comunidades locales, la compensación a las personas afectadas y la coordinación interinstitucional. Además, declaro al Paramo de Pisba como un sujeto de derechos, lo que implica un deber de protección especial sobre su ecosistema y la prohibición de las actividades mineras dentro de su área delimitada (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2018).

Para el cumplimiento de lo ordenado, el Ministerio de Ambiente ha adelantado diversas acciones, entre ellas la fase de consulta y concertación con las comunidades, la expedición de la Resolución 1501 de 2018 “Por la cual se declara y delimita temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables del medio ambiente del Parque Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur y se toman otras determinaciones” (Resolución 1501, 2018) y la presentación de informes de avance ante el Tribunal. Además, se han realizado mas de cuarenta mesas de trabajo y audiencias de verificación con acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

A la fecha, el acto administrativo de delimitación aun no ha sido expedido; existen observaciones por parte de las comunidades que allí habitan sobre la falta de consulta previa efectiva. La Procuraduría advirtió sobre incumplimientos en compromisos adquiridos con el resguardo colonial Ciprian Riscanevo, comunidad ubicada en Chita-Boyacá. Procuraduría General de la Nación. En delimitación del Páramo de Pisba, Procuraduría insta al Ministerio a cumplir compromisos adquiridos con resguardo indígena (Redacción Ambiente, 2025).

La Corte Constitucional a través de la sentencia T-285 de 2020, declaro la carencia actual del objeto en una acción de tutela relacionada con el proceso de delimitación del Paramo de Pisba, manteniendo en firme el fallo de 2018 (Corte Constitucional, 2020)

No se puede desconocer que, con los informes presentados, el Ministerio de Ambiente ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes judiciales referentes al Paramo de Pisba, particularmente en los aspectos de participación, delimitación temporal, informes y mecanismos institucionales de seguimiento. Sin embargo, los mandatos más exigentes materialmente (delimitación definitiva, compensación clara y consulta previa efectiva) permanecen en ejecución o pendientes, lo que evidencia un cumplimiento parcial con avances significativos.

3.3.Caso paramo el Almorzadero

El Paramo de Almorzadero, ubicado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, abarca aproximadamente 157.704 hectáreas y es considerado uno de los ecosistemas estratégicos mas importantes del nororiente colombiano. Su delimitación es una obligación del Ministerio de Ambiente, en cumplimiento de la Ley 1753 de 2015 y los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, que ordeno un proceso de delimitación participativo, técnico y con enfoque diferencial (Corte Constitucional, 2016).

El proceso de delimitación se formalizó mediante la Resolución 152 de 2018 (Ministerio de Ambiente, 2018), esta delimitación prohíbe actividades mineras o agroindustriales en el área protegida. Sin embargo, omitió garantizar la participación efectiva de las comunidades que allí habitan, por esto, el Tribunal Superior del Distrito de Bucaramanga dejó sin efectos la precitada resolución, por considerar que el proceso de delimitación vulneró el derecho a la participación ciudadana. En virtud de esto, la Corte ordenó rehacer el proceso incluyendo mecanismos claros de concertación. En este caso, la falta de reglamentación impidió ejecutar la protección en el páramo, además afectó la legitimidad institucional frente a las comunidades locales.

El Ministerio de Ambiente, ha impulsado un proceso participativo con comunidades campesinas y autoridades locales a través de mesas de trabajo, talleres y jornadas informativas. En lo que lleva del 2025, se han concertado acuerdos con líderes campesinos sobre la formalización de tierras, titulación y creación de una reserva temporal de recursos naturales como paso previo para la delimitación final. Actualmente, el proceso de delimitación se adelanta bajo los lineamientos del PND 2022-2026, con acompañamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y apoyo técnico del Ministerio de Ambiente (Defensoría del Pueblo, 2022).

El proceso de delimitación del Páramo de Almorzadero se encuentra en una fase avanzada pero inconclusa. Si bien el Ministerio de Ambiente ha mostrado avances en participación social, concertación con comunidades y construcción de un soporte técnico robusto, la resolución definitiva de delimitación aún no ha sido emitida, incumpliendo parcialmente las órdenes judiciales que datan de 2019. El reto principal continúa siendo la formalización jurídica de la delimitación, junto con el establecimiento de mecanismos claros de compensación, titulación y sostenibilidad económica para las comunidades campesinas que habitan el páramo.

3.4. Implicaciones socioambientales por falta de reglamentación ambiental

En cuanto a las implicaciones socioambientales generadas por la omisión estatal entorno a los páramos, encontramos que la ausencia de políticas públicas claras y de vigilancia institucional, permite la expansión de actividades ilegales y no reguladas como la minería, el agronegocio y el ganado extensivo, esto genera diversidad de implicaciones que comprometen los servicios ecosistémicos y que contribuyen al cambio climático a través de la liberación de carbono almacenado en los suelos de alta montaña.

Los páramos puestos en comento, que se encuentran ubicados en el nororiente colombiano, constituyen ecosistemas estratégicos que cumplen funciones vitales de abastecimiento hídrico de millones de personas y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, ambos han sido objeto de múltiples amenazas socioambientales derivadas de una omisión estructural del estado, que se refleja en la falta de delimitación efectiva, vacíos normativos, ausencia de concertación con comunidades locales y permisividad frente a actividades que vulnera su integridad efectiva.

Es evidente la ausencia de una acción estatal coherente, oportuna y efectiva que configura en Pisba y el Almorzadero como lo que se conoce en el Derecho Administrativo como una omisión estatal o falla del servicio, comoquiera que la inacción del estado ha permitido la consolidación de actividades ilegales o inadecuada en los ecosistemas.

La implementación de políticas ambientales en Colombia está a cargo del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dentro del cual las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) juegan un papel fundamental. No obstante, diversos estudios han evidenciado su débil capacidad técnica, falta de independencia política y escasa supervisión estatal, a ello se suma la descoordinación entre entidades del orden nacional y local.

Para el caso de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACA ha manifestado su imposibilidad de aplicar la Ley por la falta de instrumentos normativos y técnicos emitidos por la autoridad nacional, debido a la inexistencia de reglamentos y lineamientos nacionales, lo cual representa una limitación directa al ejercicio de su competencia legal, artículo 31³ de la Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993, art. 31) Pues, la falta de emisión oportuna de normas necesarias para implementar una Ley o política pública debilita gravemente estos procesos.

Desde una perspectiva del Derecho Administrativo y el principio de legalidad, el incumplimiento de los plazos para reglamentar disposiciones esenciales supone una omisión reglamentaria del ejecutivo que afecta el ejercicio de funciones de las autoridades ambientales subnacionales. Esta situación puede interpretarse como una violación del deber de coordinación y concurrencia del Estado consagrado en los Artículos 113⁴ y 288⁵ de la Constitución Política de Colombia, así como los principios del Sistema Nacional Ambiental-SINA, establecidos en la Ley 99 de 1993 (CP, 1991).

Sumado a esto, uno de los problemas mas graves es la falta de coherencia entre las diferentes normas, por ejemplo, por un lado, se prohíben actividades mineras en los páramos, y

³ Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente (Ley 99, 1993).

⁴ Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

⁵ Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

por otro existen títulos mineros vigentes en zonas cercanas y se siguen tramitando licencias para realizar estudios e intervenciones en los paramos como el de Pisba y el Almorzadero. Estas contradicciones, no solo generan confusión jurídica, sino que también abren la puerta a conflictos dentro y fuera de las comunidades locales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en la actualidad la delimitación de los paramos ha generado tensiones en las comunidades, ya que en varias ocasiones se han realizado sin la consulta adecuada a las personas que viven en ellos. La mayoría de las personas que habitan en estos territorios, son familias campesinas que han habitado por varias generaciones y ahora se encuentran ante exigencias que buscan proteger su naturaleza, pero no reciben apoyo o alternativas reales para sostener sus familias.

En este sentido, la participación ciudadana, es una participación que en teoría está garantizada por la ley y que muchas veces se reduce a un trámite meramente formal, ya que las consultas a las comunidades se hacen tarde, mal o simplemente no se hacen, llevando con eso a una vulneración de derechos y a un aumento de desconfianza hacia la administración cuando las personas sienten que no son escuchadas, contribuyendo a que se de poca colaboración en los momentos de dialogo. En muchos casos, los páramos están habitados por campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas, quienes son los que tienen conocimientos valiosos respecto a cómo se debe cuidar la tierra.

Al estar la gestión ambiental colombiana en manos de varias instituciones, no siempre estas instituciones actúan de forma coordinada, como es el caso del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes son los principales encargados de la protección de los ecosistemas, las CAR muchas veces se encuentran ante la falta de recursos o se ven marcadas por la politización, sin dejar de lado que el trabajo entre entidades como el Ministerio de Ambiente,

la ANLA, los gobiernos locales y las comunidades, es todavía muy débil, esto se traduce en una falta de control real. Pues actualmente, en muchos paramos las actividades ilegales como la minería o la tala siguen ocurriendo sin sanciones efectivas, y los Planes de Manejo Ambiental que deberían guiar la conservación, a menudo no se implementan o lo hacen de forma simbólica sin presupuesto o sin el adecuado seguimiento.

Desde una perspectiva jurídica, las implicaciones socioambientales en los páramos representan no solo una crisis ecológica, sino también una violación al principio de legalidad cuando hablamos de procesos sancionatorios de las autoridades ambientales competentes C-219 de 2017 (Corte Constitucional , 2017). Así mismo, configuran una cadena de responsabilidades legales e institucionales, pues el deterioro del páramo representa un incumplimiento de deberes constitucionales, legales e internacionales por parte del Estado, afectando el goce de derechos fundamentales como el acceso al agua, la salud, al ambiente sano y la vida misma.

Entorno a esto, el principio 15⁶ y la legislación nacional Ley 99 de 1993, obliga al Estado a actuar con diligencia para evitar daños ambientales graves o irreversibles⁷. A su vez, el principio de prevención, también se ve vulnerado cuando por acción u omisión del Estado se permite la intervención de ecosistemas frágiles sin estudios previos de impacto ambiental riguroso o sin considerar la fragilidad ecológica del páramo.

⁶ Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Naciones Unidas, 1992).

⁷ Principio de prevención

Es entonces como los casos de Pisba y el Almorzadero, demuestran que la omisión estatal tiene efectos ambientales profundos y duraderos, pues facilita la destrucción progresiva de los ecosistemas, aumenta la vulnerabilidad de las comunidades rurales y compromete la sostenibilidad hídrica nacional. Estas omisiones constituyen violaciones a principios constitucionales, normativas ambientales y tratados internacionales, lo que configura responsabilidad del Estado no solo ante los ciudadanos, sino también ante la comunidad internacional teniendo en cuenta que Colombia ha ratificado el Convenio sobre Diversidad Biológica⁸ y el Acuerdo de Escazú⁹.

Frente a la realidad, no basta con crear normas ambientales, es necesario garantizar el cumplimiento efectivo, fortalecer la presencia institucional en los territorios y promover la justiciabilidad de los derechos ambientales con mecanismos accesibles para las comunidades afectadas.

4. Conclusiones

Del análisis realizado, se permite evidenciar que la gestión ambiental de los páramos en Colombia enfrenta serias limitaciones derivadas en gran medida de la omisión del Estado en la implementación efectiva del marco normativo vigente. A pesar de que el país ha avanzado significativamente en la formulación de leyes orientadas a la protección de estos ecosistemas, la ausencia de una reglamentación específica de lineamientos más claros ha impedido su adecuada aplicación en el territorio colombiano.

⁸ Instrumento internacional para "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos"

⁹ Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Esta inacción ha generado implicaciones socioambientales considerables, que se ven reflejados en la persistencia de actividades económicas no sostenibles que afectan directamente la integridad de los paramos y ponen en riesgo los servicios ecosistémicos que prestan, especialmente en lo relacionado con la provisión de agua para millones de personas.

Asimismo, se hace evidente la desconexión entre la legislación ambiental y su aplicación práctica, producto de la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre entidades como el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. Estas últimas, si bien tienen funciones operativas fundamentales en la gestión de los ecosistemas, carecen en muchos casos de las capacidades técnicas, financieras y normativas necesarias para cumplir sus funciones de manera eficaz. Esta situación ha generado inseguridad jurídica e ineficiencia en los procesos de protección y conservación, comprometiendo gravemente la gobernanza ambiental en Colombia.

Por otro lado, se constata que los procesos de delimitación y manejo de los paramos han sido realizados en múltiples ocasiones sin garantizar la participación efectiva de las comunidades que habitan estos territorios. Esta exclusión constituye una vulneración directa de sus derechos fundamentales, como el derecho de participación, al territorio, a un ambiente sano a la consulta previa, especialmente en el caso de comunidades étnicas y campesinas. La ausencia de concertación y dialogo ha generado tensiones sociales, la desconfianza institucional y conflictos ambientales, desconociendo además los saberes ancestrales y tradicionales que pueden ser clave para una conservación mas efectiva y sostenible de los ecosistemas de alta montaña.

Adicional a esto, las implicaciones jurídicas de esta omisión estatal generan preocupaciones desde el punto de vista del derecho administrativo, pues la falta de reglamentación, supervisión y control sobre las actividades que se desarrollan en los paramos puede configurar una

falla del servicio por parte del Estado. Además, el incumplimiento de compromisos internacionales como el convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo de Escazú, expone a Colombia a una responsabilidad jurídica no solo ante sus ciudadanos, sino también frente a la comunidad internacional. No basta con expedir normas; se requiere garantizar su cumplimiento efectivo, fortalecer la capacidad institucional y promover mecanismos de exigibilidad que permitan a las comunidades defender sus derechos ambientales.

Finalmente, sería de gran avance realizar una asignación adecuada de recursos financieros para la formación del personal especializado, ya que solo con entidades sólidas, bien articuladas y con autonomía, es posible hacer frente a los desafíos actuales de la gestión ambiental y responder eficazmente a la crisis ecológica que enfrenta el país. Esta transformación, permitiría no solo proteger a los páramos sino también para garantizar los derechos fundamentales de las generaciones, consolidando una gobernanza basada en la equidad, la legalidad y la sostenibilidad.

Referencias bibliográficas.

Brigard Urrutia (09 de agosto 2018). Se sancionó la Ley sobre gestión integral de los páramos en Colombia. [SITIO WEB]. <https://www.bu.com.co/es/insights/noticias/se-sanciono-la-ley-sobre-gestion-integral-de-los-paramos-en-colombia>.

Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017. (M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo, 19 de abril de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia C-369 de 2019. (M.P. Cristina Pardo Schelesinger, 14 agosto 2019).

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, febrero 2 de 2008).

Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016. (M.P. María Victoria Calle Correa, 27 de julio de 2016).

Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017. (M.P. Alberto Rojas Ríos, 30 de mayo de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. (M.P. Cristina Pardo Schlesinger, 11 de octubre de 2018).

Corte Constitucional. Sentencia T-285 de 2020. (M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 3 de agosto de 2020).

Consejo de Estado. Sentencia Proceso 2016-00031. Auto del 15 de septiembre de 2020. (C.P. Rocío Araújo Oñate).

Consejo de Estado. Radicado 25000232400020160010201, Sentencia del 6 de julio de 2022. (C.P. Rocío Araújo Oñate).

Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Bogotá, Colombia.

Defensoría del Pueblo. (2022). Situación de DD. HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental. Bogotá, D.C. https://upr-info.org/sites/default/files/country-document/2023-12/INDH_Colombia_UPR44_COL_S_Annexe7.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (Octubre 23, 2023). DNP publica nueva edición de Planeación y Desarrollo, conozca las propuestas y análisis de país del mes de octubre. [SITIO WEB]. https://www.dnp.gov.co/Prensa/_Noticias/Paginas/dnp-publica-nueva-edicion-de-planeacion-y-desarrollo-conozca-las-propuestas-y-analisis-de-pais-del-mes-de-octubre.aspx#:~:text=El%20sitio%20contiene%20un%20art%C3%ADculo%20sobre%20la,responsabilidad%20de%20hacer%20el%20seguimiento%20para%20Colombia.

Garay, L. J., & Cárdenas, M. (2019). *Evaluación del desempeño ambiental de las CAR en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz (FIP).

González, S. (2020). Conflictos socioambientales en la delimitación del páramo de Santurbán. *Revista Colombiana de Geografía*, 29(1), 45-62.

Quijano, M. A., Castaño, M., Cardona, D. E., & Echeverri, D. (2022). *Humedales de ciudad: vivos, activos y resilientes*. Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. D.O. 41146.

Ley 373 de 1997. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Junio 06 de 1997. D.O. 43.058

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país. Junio 9 de 2015. D.O. 49.538.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Mayo 19 de 2023. D.O. 52.400.

Ley 1930 de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Julio 27 de 2018. D.O. 50.667

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. D.O. 48.102.

Ley 165 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. 9 de noviembre de 1994. D.O. 41.589.

Ley 2273 de 2022. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. 5 de noviembre de 2022. D.O. 52.209.

Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la diversidad biológica. Río de Janeiro, Brasil.
Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.

Naciones Unidas. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Ministerio de Ambiente (s.f.). Páramos: definición. Bosques, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos [SITIO WEB]. <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/paramos/>.

Organización Internacional del Trabajo (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Resolución 1501 de 2018. Por la cual se declara y delimita temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del Parque Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur y se toman otras determinaciones. 6 de Agosto de 2018.
<https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-1501-de-2018/>.

Redacción ambiente (28 de julio de 2025). Procuraduría pide garantías para delimitación del páramo de Pisba, en Boyacá. El Espectador.
<https://www.elespectador.com/ambiente/procuraduria-pide-garantias-para-delimitacion-del-paramo-de-pisba-en-boyaca/>.

Tribunal Administrativo de Boyacá. (2018). Sentencia 2018-00016-01. 9 de agosto de 2018.
<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload731.pdf>.

Zapata, J. (6 de agosto de 2018). Colombia Gobierno Sancionó la Ley de Páramos. Holland & Knight.
<https://pdf.hklaw.com/pdfrenderer.svc/v1/abcpdf11/GetRenderedPdfByUrl/Colombia%20Gobierno%20Sancion%20la%20Ley%20de%20Pramos.pdf?url=https%3a%2f%2fwww.hklaw.com%2fen%2finsights%2fpublications%2f2018%2f08%2fcolombia-gobierno-sancion-la-ley-de-pramos%3fpdf%3d1>