Gobernanza ambiental participativa y procedimiento administrativo en la Agenda 2030: la delimitación del complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz

Lisseth Carolina Torres Manchego[1]

Resumen

Este artículo, que presento como un requisito para obtener el título de Magister en Derecho Administrativo, me permitió analizar si la delimitación participativa del complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz, adoptada con la Resolución 0960 de 2026, cambió la manera en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo toma sus decisiones.

Me pregunté si dejó de expedir los actos ambientales por su cuenta y empezó a construirlos con las comunidades, como lo pide la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015a). Mi principal hallazgo es que la participación sí incidió, aunque no en todo: la línea del páramo se mantuvo, pero las reglas para quienes tradicionalmente viven en él cambiaron. Para llegar a esa conclusión hice un estudio socio-jurídico, cualitativo y descriptivo-analítico. Primero reconstruí las normas y la jurisprudencia sobre participación ambiental en Colombia. Luego revisé el fallo de tutela que obligó al MADS a garantizar, entre otros, el derecho a participar, y a repetir la delimitación en siete fases, la última de ellas dedicada al seguimiento de lo acordado. Concluyo que este modelo es nuevo en nuestro sistema jurídico y administrativo, y que su éxito dependerá de que las entidades de todos los niveles de gobierno trabajen coordinadas y de que las comunidades que habitan el páramo sigan participando de manera constante e informada.

Palabras clave: gobernanza ambiental; procedimiento administrativo; participación ciudadana; páramos; Agenda 2030; acto administrativo concertado; campesino.

Abstract

In this article, which I submit as a requirement for the Master's degree in Administrative Law, I examine whether the participatory delimitation of the Cruz Verde–Sumapaz páramo complex, adopted through Resolution 0960 of 2026, changed the way Colombia's Ministry of Environment and Sustainable Development (MADS) makes its decisions. I asked whether the Ministry stopped issuing

[1]Abogada en ejercicio independiente. Candidata a magíster en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Correo electrónico: lisseth.torres@santoto.edu.co. Modalidad de Misión Académica Internacional – Universidad de Salerno (Italia), 2026. La autora no se encuentra adscrita a un grupo de investigación.

environmental acts on its own and began to build them together with the communities, as the 2030 Agenda calls for (United Nations, 2015a). My main finding is that participation did have an effect, although not on everything: the páramo boundary remained the same, but the rules for those who have traditionally lived there changed. To reach this conclusion, I carried out a qualitative, socio-legal, descriptive-analytical study. First, I reconstructed the Colombian rules and case law on environmental participation. Then I reviewed the *tutela* ruling (Colombia's expedited judicial action for protecting fundamental rights) that required the MADS to guarantee, among other rights, the right to participate, and to repeat the delimitation in seven phases, the last of which is devoted to monitoring what was agreed. I conclude that this model is new to our legal and administrative system, and that its success will depend on government agencies at every level working in coordination and on the communities living in the páramo continuing to participate in a steady and informed way.

Keywords:

Environmental governance; administrative procedure; citizen participation; páramos; 2030 Agenda; consensual administrative act; peasant.

Introducción

El Estado constitucional ambiental colombiano afronta una tensión que el derecho administrativo clásico no fue diseñado para resolver: la que se produce cuando el deber estatal de "conservar las áreas de especial importancia ecológica" (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 79) recae sobre territorios habitados de manera histórica por comunidades campesinas. A mi juicio, ningún escenario muestra mejor esa tensión que los complejos de páramo. Se trata de ecosistemas de alta montaña que cumplen una función determinante de regulación hídrica para el país (Buytaert et al., 2006; Guhl Nannetti, 1982; Hofstede et al., 2003) y que, simultáneamente, albergan economías de subsistencia, formas de tenencia consolidadas y estructuras organizativas con una densidad política considerable.

En los últimos años, la protección de los ecosistemas en Colombia se apoyó en buena medida en esquemas de "exclusión territorial o de conservación estricta" [2].

[2] Por *conservación estricta* se entiende el modelo de protección que prohíbe o restringe de manera prácticamente absoluta cualquier aprovechamiento humano dentro del área protegida, admitiendo únicamente usos de investigación, educación y recreación pasiva; su expresión típica en Colombia son las categorías de parque nacional natural y santuario de fauna y flora del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Se opone al modelo de *conservación con gente* o de uso sostenible regulado, en el que la permanencia de la población y de ciertas actividades productivas de bajo impacto se admite bajo condiciones de manejo. Sobre la crítica a la conservación estricta como fuente de conflictividad socioambiental, véase Ostrom (1990) y, para el caso colombiano, Mesa Cuadros (2013) y Rodríguez Becerra (2019).

Se partía de que la presencia de las personas y sus cultivos, su ganado o sus minas ponían en riesgo los ecosistemas estratégicos, y por eso se llegaba a impedir incluso que permanecieran en ellos. En mi opinión, esa visión no encaja en un Estado social de derecho. Por un lado, el artículo 79 superior garantiza que la comunidad participe en las decisiones ambientales que la afectan; por otro, desde el Acto Legislativo 01 de 2023, el artículo 64 le reconoce al campesinado una protección especial y le atribuye de forma expresa el derecho a una "participación reforzada" (C.P., 1991, art. 64).

Considero que, hasta ahora, en ningún otro páramo del país este debate llega tan lejos como en Cruz Verde–Sumapaz. Con una superficie total de aproximadamente 315.066 hectáreas, de las cuales 314.706,9 quedaron comprendidas en el polígono delimitado, distribuidas entre municipios de Cundinamarca, Meta y Huila y siete (7) localidades del Distrito Capital[3], "es el complejo de páramos más extenso del planeta y una de las principales fuentes de abastecimiento hídrico del centro del país" (MADS, 2026a).

El trámite de su delimitación se prolongó durante casi una década y desde 2019 estuvo sometido a control judicial, pues el fallo de tutela del 11 de septiembre de 2019 ordenó realizar la delimitación de una manera participativa.

La expedición del acto administrativo definitivo durante el desarrollo del artículo, modificó el sentido de planteamiento del problema, mismo que fue orientado hacia si el despliegue metodológico del Ministerio logró o no traducirse en incidencia real de la participación ciudadana.

Planteamiento del problema

El problema jurídico que aborda esta investigación se sitúa en la teoría general del procedimiento administrativo. Un acto administrativo no debería considerarse válido únicamente porque fue expedido por la autoridad competente, o porque, como en este caso, está respaldado por estudios técnicos y científicos. Esos elementos son necesarios, claro, pero pueden resultar insuficientes cuando la decisión afecta directamente los derechos y las condiciones de vida de toda una comunidad. Un estudio puede explicar la importancia ambiental de proteger un

[3] Las fuentes oficiales presentan una discrepancia aritmética que conviene advertir. Tanto el comunicado del MADS como la información de prensa refieren veinticinco (MADS, 2026b; Gómez, 2026); sin embargo, la enumeración expresa que ellos mismos contienen relaciona veinticuatro (dieciséis en Cundinamarca, siete en Meta y uno en Huila), a los que se suman las siete localidades del Distrito Capital. La diferencia se explica porque el artículo 2 de la Resolución 0960 de 2026 incluye a Bogotá, D. C., en la relación de municipios de su ámbito de aplicación (MADS, 2026a). En este artículo se trabaja con la enumeración expresa, que es la verificable. El proceso concluyó el 4 de agosto de 2026 con la expedición de la Resolución 0960 de 2026, "por medio de la cual se realiza la delimitación participativa del Páramo Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones".

páramo, pero no necesariamente responde por sí solo cómo van a vivir las familias afectadas o perjudicadas, o qué alternativas tienen frente a las restricciones que se establezcan; esta es la importancia de la participación: permite que la autoridad conozca otras realidades, escuche las preocupaciones de quienes habitan el territorio y tenga en cuenta esa información antes de decidir.

Ahora bien, participar no quiere decir que la comunidad tenga que asumir el papel de la autoridad o del mismo estado, ni que la protección ambiental deje de ser una obligación. Lo que significa, en mi criterio, es que la decisión debe tomarse respetando los derechos de las personas a través de un procedimiento en el que ellas puedan intervenir, y en el que lo que digan se vea reflejado en lo que finalmente se decide. El problema es que esa exigencia no es fácil de cumplir: Si la concertación se lleva al extremo de que todo se decida entre todos, la administración pierde la posibilidad de proteger el interés general cuando este choca con intereses particulares; y si se queda en reuniones para informar lo que ya está decidido, el procedimiento sigue siendo igual de vertical, aunque parezca democrático. Esto último lo pude ver en varias ocasiones durante mi trabajo en el Ministerio del Interior, cuando se abrían espacios de participación que al final poco incidían en las decisiones. En el caso de CV Sumapaz, por ejemplo, de los 435 aportes que se presentaron sobre el área a delimitar, 255 no fueron acogidos. Por eso considero necesario preguntarse cuánto debe pesar la voz de las comunidades sin que la autoridad deje de cumplir su deber de proteger el páramo, y si en este caso se logró ese equilibrio.

Pregunta de investigación

¿En qué medida el procedimiento administrativo desplegado por el MADS para la delimitación del complejo de páramos CV Sumapaz, culminado con la Resolución 0960 de 2026, representa una transformación efectiva del acto administrativo unilateral hacia un modelo de gobernanza ambiental participativa consistente con los compromisos de la Agenda 2030?

Objetivos

Con esta investigación busco evaluar en qué medida el procedimiento administrativo de delimitación del complejo CV Sumapaz representa una transformación del acto unilateral hacia un modelo de concertación, a la luz del estándar constitucional de protección ambiental y debido proceso administrativo derivado de los artículos 1.º, 2.º, 40, 64, 79, 209 y 288 de la Constitución Política.

Como objetivos específicos se plantean los siguientes: (i) reconstruir el fundamento constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial que exige la transición del procedimiento administrativo vertical hacia modelos de gobernanza ambiental participativa; (ii) situar ese marco interno en el andamiaje internacional de

la Agenda 2030, el Acuerdo de Escazú y los instrumentos de protección del campesinado; (iii) caracterizar la ruta metodológica y las instancias de participación efectivamente ejecutadas en el complejo, identificando actores institucionales y comunitarios; y (iv) ponderar el equilibrio alcanzado entre la potestad unilateral de la administración y la participación incidente de las comunidades, a partir del contenido dispositivo de la Resolución 0960 de 2026.

Justificación

La pertinencia teórica del estudio deriva de que la delimitación de páramos dejó de ser una operación cartográfica para convertirse en el laboratorio donde el derecho administrativo colombiano ensaya su tránsito hacia formas concertadas de decisión. La pertinencia práctica proviene de la escala: ningún otro procedimiento de delimitación en el país ha involucrado tantas entidades territoriales, autoridades ambientales y organizaciones sociales de manera simultánea. La pertinencia político-institucional se explica porque, en un contexto de crisis climática y estrés hídrico, la urgencia ecológica puede convertirse en coartada para un autoritarismo ambiental, y el derecho público debe proveer garantías procedimentales que lo impidan sin sacrificar la eficacia de la protección.

Metodología

Abordé el tema desde un enfoque socio-jurídico, pues considero que las normas no pueden estudiarse aisladas de lo que ocurre con las comunidades en el territorio. Se trata de un estudio cualitativo, de alcance descriptivo-analítico, que desarrollé en tres momentos:

En el primer momento me concentré en el marco jurídico. Revisé la Constitución, las leyes sobre páramos y participación, los decretos reglamentarios y los actos administrativos expedidos en torno a Cruz Verde–Sumapaz, con el fin de entender dos cosas: cómo regula el país la conservación de estos ecosistemas y qué deberes tienen el Estado y sus autoridades con las familias campesinas y los habitantes tradicionales que viven en ellos.

Después, procedí a la consolidación de los documentos que contienen las decisiones judiciales, especialmente los fallos de tutela de la Corte Constitucional y del que versa sobre el tema de estudio, instaurada por la organización campesina denominada “Coordinadora Regional Popular Campesina”. En esta parte, se recopilaron también los autos aclaratorios y las demás providencias relacionadas con el seguimiento al cumplimiento de la decisión, incluidas las prórrogas y modificaciones que la señora Jueza dispuso (Juzgado 40, 2019). Para completar esta revisión, se consultaron los documentos disponibles en la plataforma SAMAI de la Rama Judicial, prestando atención tanto a los informes como a las audiencias

de seguimiento, que permitieron conocer cómo se ha desarrollado el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Se descargaron también las publicaciones del MADS, en particular la información disponible en el micrositio web “Sumapaz Avanza” https://sumapaz.minambiente.gov.co/. Esta consulta permitió contrastar la información institucional sobre el proceso de delimitación con las decisiones judiciales y los documentos que dan cuenta de su desarrollo.

A medida que se fue recopilando la información, se organizó según el tipo de documento, su fecha y su relación con el problema jurídico de la investigación. Esto permitió identificar los antecedentes normativos y judiciales, seguir la evolución de las decisiones y reconocer las obligaciones que se han establecido para las autoridades involucradas.

En un segundo momento estudié el expediente público de la delimitación. Revisé la ruta metodológica que se adoptó, los informes oficiales de las fases 3 y 4 (consulta e iniciativa, y concertación), los comunicados del MADS y lo que se ha documentado sobre el papel del campesinado del Sumapaz en el proceso (Blanco Pineda, s. f.). Es posible seguirle la pista a cada uno de estos documentos, porque de cada reunión quedó un acta firmada por las entidades, las organizaciones comunitarias y el Ministerio Público, y tanto las actas como las grabaciones están disponibles en el micrositio *Sumapaz Avanza* (https://sumapaz.minambiente.gov.co/). A esa información sumé lo que es público del expediente de tutela: la sentencia de primera instancia, los autos que entre 2020 y 2023 prorrogaron y ajustaron los plazos, y las referencias a las audiencias de seguimiento, publicados por la Rama Judicial (Juzgado 40, 2019) y por el Ministerio. Por último, revisé el texto completo de la Resolución 0960 de 2026, con su extensa parte considerativa.

Este tercer momento fue incluido durante el desarrollo del presente artículo, toda vez que la Resolución 0960 de 2026, fue expedida durante su desarrollo. Se buscó contrastar el diseño procedimental con su resultado normativo. El criterio de contraste empleado es el de incidencia: se considera que la participación fue incidente cuando puede rastrearse una correspondencia identificable entre los aportes comunitarios sistematizados y el contenido dispositivo del acto, en línea con la distinción entre participación nominal y participación con poder efectivo (Arnstein, 1969; Fung, 2006).

El estudio reconoce dos limitaciones: se apoya en fuentes documentales y oficiales, sin trabajo etnográfico directo con las comunidades, lo que impide medir la percepción subjetiva de legitimidad; y opera sobre un proceso inconcluso, pues la expedición de la Resolución 0960 de 2026, fue del 4 de agosto del presente año, de modo que la eficacia material de lo concertado solo podrá evaluarse en el mediano plazo.

1. Marco normativo de la participación ambiental en Colombia

Para responder a la pregunta que orienta este artículo, empiezo por la norma que dio origen a todo el proceso y luego paso a la jurisprudencia que se ocupó de los derechos que esa norma terminó afectando. Henao Pérez (2013) recuerda que el juez constitucional entra en escena cuando las autoridades no han atendido de manera suficiente una situación que exigía protección, y eso fue lo que ocurrió con la delimitación de Santurbán y, después, con la de Cruz Verde–Sumapaz. Ahora bien, en mi criterio, la Sentencia T-361 de 2017 no inventó el deber de garantizar que las comunidades participaran en la delimitación de un páramo, porque ese deber ya estaba en la Constitución y en la ley. Lo novedoso fue que, por primera vez, la Corte explicó cómo debía cumplirse y fijó reglas concretas para que la voz de la ciudadanía hiciera parte del trámite con el que el Ministerio adopta sus decisiones. De esa forma llenó un vacío: volvió exigibles unas garantías que ya estaban reconocidas, pero que hasta entonces no tenían un camino claro para hacerse efectivas. Para esta investigación, ese es el punto de partida del cambio que analizo: el paso de un acto que el Ministerio expedía por su cuenta a uno que debía construirse con las comunidades.

Sin embargo, la delimitación participativa del complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz no tuvo una ruta acabada desde el comienzo. Como se verá en el apartado 3.2., durante los casi siete años que siguieron al fallo de tutela, fue necesario diseñar metodologías e ir ajustándolas sobre la marcha, porque las órdenes judiciales, construidas a partir de las siete fases de la Sentencia T-361 de 2017, se iban quedando cortas frente a lo que ocurría en el territorio y es que no podía ser de otra manera: los procesos sociales son dinámicos y no caben del todo en un cronograma estático. El propio despacho judicial, como ya se ha mencionado, tuvo que prorrogar el plazo de un año que había fijado para expedir la nueva resolución. A esto se sumaron los asuntos presupuestales, que también exigieron ajustes, y el reto de sostener en el tiempo un proceso de largo aliento. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) advierte que, cuando las instituciones no facilitan acuerdos duraderos, las políticas suelen volverse “muy inestables (sujetas a vaivenes políticos)” (BID, 2006, p. 20).

1.1. Fundamentos constitucionales

La Constitución Política de 1991 consagró lo que más adelante la jurisprudencia desarrollaría como la “Constitución Ecológica” (Corte Constitucional, 1992), noción que atribuye a la cuestión ambiental una dimensión de tres escalas: derecho colectivo, deber correlativo del Estado y de los particulares, y principio rector que condiciona la validez de la actuación administrativa (Amaya Navas, 2016).

La participación ambiental no descansa en una sola norma: se sostiene en varias disposiciones de la Carta que, leídas en conjunto, le dan su fuerza. Desde su primer artículo, la Constitución presenta a Colombia como una república "democrática, participativa y pluralista" (C.P., 1991, art. 1), y entre los fines del Estado incluye el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" (C.P., 1991, art. 2). A los ciudadanos les reconoce el derecho fundamental "a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (C.P., 1991, art. 40), pero también les asigna una responsabilidad: "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (C.P., 1991, art. 95, num. 8). A la administración, por su parte, le exige actuar conforme a los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" (C.P., 1991, art. 209). En mi criterio, estas normas explican cómo, en los 35 años de vigencia de la Constitución, la participación ciudadana se ha ido construyendo tanto desde el texto constitucional como desde las decisiones de tutela.

Teniendo en cuenta lo anterior, mi planteamiento parte del artículo 79 de la Constitución, según el cual "la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo" (C.P., 1991, art. 79), es decir, en las decisiones que puedan comprometer el derecho a gozar de un ambiente sano. Aunque este mandato está dirigido al legislador, considero que también obliga de inmediato a la administración, porque le pone límites a su discrecionalidad y a la forma unilateral en que tradicionalmente se han expedido los actos administrativos en Colombia. A esto se suman otras dos normas. Por una parte, "el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales" (C.P., 1991, art. 80); por otra, "las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad" (C.P., 1991, art. 288). Estas dos últimas cobran especial importancia en Cruz Verde–Sumapaz, donde confluyen tres departamentos, el Distrito Capital y cinco autoridades ambientales.

Ahora bien, cuando la decisión ambiental toca territorios donde vive población rural, estas normas tienen que leerse junto con el artículo 64, tal como quedó después de la reforma de 2023 (Acto Legislativo 01 de 2023): "el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina (…)" (C.P., 1991, art. 64). Para mí, esto eleva el nivel de exigencia: a las comunidades campesinas no basta con ofrecerles la misma participación que a cualquier ciudadano, sino que se les debe garantizar una participación reforzada que tenga en cuenta sus condiciones. Eso significa que la administración no puede limitarse a convocar; tiene que facilitar que la gente realmente pueda llegar a los espacios y entender lo que allí se discute. En

el Sumapaz, por ejemplo, los propios accionantes de la tutela advirtieron que el proceso no había tenido en cuenta las condiciones logísticas y de conectividad del territorio. Esto muestra que las distancias y la falta de conectividad pueden dejar a una familia por fuera de una decisión que la afecta directamente.

1.2. Marco legal

El desarrollo legislativo del mandato constitucional se produjo por dos vías paralelas que solo tardíamente convergieron:

La primera es la Ley 1757 de 2015, que modificó la Ley 134 de 1994, imponiendo a las autoridades la obligación de promover el control social, deliberación y concertación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, especialmente en su art. 2° que condiciona su validez a la calidad de esos espacios comunitarios. De igual manera la Ley 1712 de 2014 que establece el derecho de todas las personas a acceder a la información pública. La segunda vía es la del régimen ambiental especial. La Ley 99 de 1993 creó el MADS y organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Su Título X, "De los modos y procedimientos de participación ciudadana", contiene tres figuras de particular relevancia: el derecho de "cualquier persona natural o jurídica, pública o privada" a intervenir en las actuaciones administrativas ambientales "sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno" (artículo 69); las audiencias públicas ambientales (artículo 72); y la remisión a la consulta previa de comunidades étnicas (artículo 76). El artículo 66 asigna a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos competencias equivalentes a las de las corporaciones autónomas regionales dentro de su perímetro, previsión que explica el rol de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá en el caso analizado (Congreso de Colombia, 1993, arts. 66, 69, 72 y 76).

Finalmente, sobre la Ley 1930 de 2018, conviene precisar su objeto, tal como lo enuncia su artículo 1.º: "establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento" (Congreso de Colombia, 2018, art. 1).

Tabla 1. Principios de la Ley 1930 de 2018 (art. 2) y su relación con el procedimiento de delimitación

Num	Contenido del principio	Relación con este estudio
1	El páramo es un territorio de protección especial en el que se unen elementos naturales (biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos) con aspectos sociales y culturales.	La ley no concibe el páramo como un espacio vacío.

2	Los páramos son prioridad nacional y de importancia estratégica para conservar la biodiversidad del país.	Ratifica la competencia del Ministerio
3	El uso del suelo debe ordenarse según la sostenibilidad e integralidad de los páramos.	Explica por qué lo decidido en la delimitación es determinante ambiental para los planes de ordenamiento territorial
4	El Estado debe crear mecanismos para que las comunidades locales participen en el cuidado y el manejo del páramo.	Obliga a involucrar a las comunidades en la gestión, no solo a informarles.

Nota. Elaboración propia con base en Congreso de Colombia (2018, art. 2).

Si se mira la Ley 1930 de 2018 desde la situación de una familia campesina del Sumapaz, considero que lo más importante es que no la ve como un obstáculo para la conservación, sino como parte del páramo. Por eso la ley reconoce la figura del habitante tradicional de páramo y prevé un trato diferenciado para quienes se vean afectados por las restricciones, en especial frente a las actividades agropecuarias y mineras, que quedan sujetas a reglas propias. Al mismo tiempo, le encarga al MADS fijar los límites de estos ecosistemas y deja en manos de las corporaciones autónomas regionales los planes de manejo ambiental, en cuya formulación debe abrirse espacio a la ciudadanía (Congreso de Colombia, 2018, arts. 3, 4, 6, 10 y 12). En ese sentido, la ley busca proteger el páramo sin desconocer a quienes lo habitan.

Para aplicar esta ley también hay que tener en cuenta lo que ha dicho la Corte Constitucional. En la Sentencia C-035 de 2016, el alto tribunal se ocupó de las restricciones a ciertas actividades dentro de los páramos. Un año después, en la T-361 de 2017, protegió, entre otros, el derecho a participar de un grupo de ciudadanos interesados en el páramo de Santurbán (Corte Constitucional, 2017), a quienes Figueroa Cortés (2021) describe como la ciudadanía consumidora final de ese ecosistema.

Más adelante, en la Sentencia C-369 de 2019, la Corte aclaró que, si las medidas que desarrollan la Ley 1930 pueden afectar de manera directa a los pueblos étnicos que viven en estos ecosistemas, deben consultarse previamente con ellos (Corte Constitucional, 2019). Por último, la C-300 de 2021 “declaró constitucionales, por el cargo estudiado, las disposiciones que permiten continuar determinadas actividades agropecuarias de bajo impacto en las zonas delimitadas, siempre que se respeten las condiciones ambientales correspondientes” (Corte Constitucional, 2021). En mi criterio, esta última decisión es clave para entender por qué la Resolución 0960 de 2026 incluyó un régimen de transición para las actividades productivas.

Llegada a este punto, me surge una pregunta que, en buena medida, es la que me llevó a escribir este artículo. La ley valora la participación y ofrece algunas garantías a los habitantes tradicionales de los páramos, pero lo que de verdad me interesa es qué pasa con esas garantías cuando una decisión de delimitación llega a la vereda y puede cambiar lo que una familia siembra, cría o produce, y con ello su manera de vivir. Para una familia campesina, una restricción sobre el uso de su tierra no es un asunto técnico: puede ser la diferencia entre poder quedarse o tener que irse. Por eso no me basta con señalar qué le corresponde al Ministerio y en qué estudios se apoya su decisión. Considero necesario revisar si el procedimiento les dio a las personas afectadas la oportunidad real de expresar sus preocupaciones, y si alguien las tuvo en cuenta antes de adoptar la decisión final.

1.3. Marco reglamentario

El nivel reglamentario suele ser el eslabón menos atendido en los análisis sobre participación ambiental y, sin embargo, es donde se define la operatividad concreta del mandato.

En el sector ambiental, el Decreto 1076 de 2015, incorpora en su artículo 2.2.2.3.3.3 (que compila el artículo 15 del Decreto 2041 de 2014) una regla de contenido material sobre participació.

Según esta disposición, a las comunidades debe informárseles “el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas” y, además, deben “valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso” (MADS, 2015, art. 2.2.2.3.3.3).

La disposición agrega que, en los casos en que se requiera, “deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales” (MADS, 2015, art. 2.2.2.3.3.3).

Dos consecuencias se derivan de esta norma. La primera es que el deber de la administración no se agota en informar: comprende valorar e incorporar, lo que introduce un estándar de motivación reforzada. La segunda es que la norma reglamentaria distingue con claridad dos procedimientos que el debate público suele confundir, y que se analizan en el apartado siguiente.

Desde mi experiencia en el Ministerio del Interior (2008-2013), especialmente en los asuntos relacionados con la participación de las comunidades indígenas en la elaboración de proyectos de ley, pude observar que no siempre existía una articulación adecuada entre las entidades y las comunidades. En ocasiones, se abrían espacios de participación, pero seguía siendo difícil conectar las inquietudes

de las comunidades con el trabajo de las instituciones y con las decisiones que finalmente se adoptaban.

Esta experiencia me llevó a reflexionar sobre la importancia de que la participación no se limite a convocar reuniones o escuchar propuestas, sino que exista una coordinación que permita tener en cuenta los aportes de quienes participan. A partir de esa experiencia, considero que el Decreto 1066 de 2015 también debe tenerse en cuenta en el análisis de los procesos de participación relacionados con la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Aunque mi experiencia se desarrolló en un ámbito distinto, permitió comprender que, la participación ciudadana requiere algo más que la intervención individual de cada entidad: necesitan comunicación, coordinación institucional y claridad sobre las responsabilidades de cada una, así como compromiso ciudadano y comunitario.

Esta reflexión resulta pertinente para el caso de la delimitación del Cruz Verde – Sumapaz. En este tipo de procesos, el Ministerio tiene la responsabilidad de proteger el ecosistema, pero también es necesario considerar las preocupaciones de las comunidades que lo habitan. Desde mi punto de vista, la coordinación entre las instituciones puede contribuir a que esas preocupaciones se conozcan oportunamente y a que la participación tenga un efecto real en el proceso de decisión.

Por eso, considero que el Decreto 1066 de 2015 aporta una perspectiva institucional que merece examinarse junto con las normas ambientales. No se trata de trasladar al Ministerio del Interior las competencias que corresponden al de Ambiente, sino de analizar cómo pueden articularse las funciones de diálogo social, participación y coordinación institucional con los procedimientos de protección ambiental. Esta relación es importante para la investigación, porque permite plantear que una decisión administrativa no debe evaluarse únicamente por su fundamento técnico y jurídico, sino también por la manera en que se desarrolla el proceso de participación y por la capacidad de las instituciones para escuchar y atender las preocupaciones de las comunidades.

1.4. Una distinción necesaria: consulta previa y participación ambiental

El ordenamiento colombiano prevé dos procedimientos participativos de naturaleza, fundamento y destinatarios diferentes, cuya confusión genera errores de aplicación tanto en la administración como en el debate académico.

Por un lado, la consulta previa es un derecho constitucionalmente reconocido, por la jurisprudencia desde la SU-039 de 1997 (Corte Constitucional, 1997), con fundamento en el Convenio 169 de la OIT (OIT, 1989), aprobado por la Ley 21 de 1991 (Congreso de Colombia, 1991), y el parágrafo del art. 330 C.P.

Por otro lado, está la participación ambiental, que es la que realmente ampara al campesinado del Sumapaz. Aunque estas familias no hacen parte de un pueblo étnico, tienen derecho a intervenir en una decisión que puede afectar su territorio, porque el artículo 79 superior reconoce ese derecho a cualquier persona o comunidad que pueda resultar afectada, sin importar su origen étnico. En mi criterio, aquí está la diferencia de fondo con la consulta previa: lo que se busca no es salvaguardar la diversidad cultural, sino hacer efectivos la democracia ambiental y el debido proceso administrativo. Por eso no se exige que la comunidad dé su consentimiento, pero sí que tenga un espacio real para deliberar y para que lo que diga pese en la decisión.

Esta diferencia no es solo teórica; en CV Sumapaz tiene efectos concretos. En Puerto Páez, municipio de Mesetas, el complejo coincide con los resguardos indígenas Ondas del Cafre y Villa Lucía, y allí sí entra en juego la consulta previa. En el resto del territorio, en cambio, quienes viven en el páramo son en su mayoría familias campesinas, que no pueden exigir una consulta previa, pero sí una participación ambiental reforzada, con fundamento en el artículo 79 de la Constitución leído junto con el artículo 64.

El caso muestra por qué importa esta distinción. En 2024, la ampliación de dos resguardos indígenas en el municipio de Mesetas (Meta) hizo que se traslaparan con el área del páramo, y el Ministerio del Interior consideró que durante la expedición del acto administrativo de la delimitación no era procedente la consulta previa porque no afectaba directamente a esas comunidades; se garantiza la consulta previa para el plan de manejo, si llega a haber afectación (MADS, 2026a).

La Resolución 0960 de 2026 recoge esa conclusión y ordena que se debe garantizar la realización del proceso de consulta previa, durante la adopción de su plan de manejo (arts. 7, num. 4, y 46), sin perjuicio de que las comunidades indígenas hubieran participado en la concertación mediante una jornada con enfoque diferencial.

1.5. El estándar jurisprudencial: la Sentencia T-361 de 2017

Con este marco claro, vale la pena detenerse en el precedente que cambió la forma de delimitar los páramos en Colombia y que, años después, también marcaría el rumbo de Cruz Verde–Sumapaz: la Sentencia T-361 de 2017. En ella, la Corte Constitucional revisó la tutela presentada contra la Resolución 2090 de 2014, con la que el MADS había trazado los límites del páramo de Santurbán. Para la Corte, el Ministerio desconoció el derecho fundamental a la participación ambiental, porque se limitó a informar a las comunidades en lugar de abrir un verdadero espacio de diálogo con ellas.

A mi juicio, lo más valioso de este fallo es que dejó claro que una decisión de alcance general, como una delimitación, no puede considerarse válida si antes no hubo una deliberación real con quienes resultan afectados. La Corte estableció que, para las autoridades del SINA, la participación ambiental debe ser “previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable, informada y eficaz” (Corte Constitucional, 2017). Con base en ello, en el numeral 19.2 ordenó repetir la delimitación siguiendo siete fases, una tras otra: “(i) convocatoria amplia, pública y abierta; (ii) información; (iii) consulta e iniciativa; (iv) concertación; (v) observaciones al proyecto de acto administrativo; (vi) expedición de la resolución; y (vii) implementación y seguimiento” (Corte Constitucional, 2017, num. 19.2).

Sobre esas fases debían desarrollarse seis temas ineludibles de diálogo, que conviene enunciar con precisión porque de ellos depende buena parte del análisis posterior: “la delimitación del ecosistema de páramo; los lineamientos para los programas de reconversión y sustitución de las labores prohibidas; el sistema de fiscalización de la gestión de la resolución; los parámetros de protección de las fuentes hídricas; las instancias de gestión y coordinación; y el modelo de financiación” (Corte Constitucional, 2017, num. 19.3).

La providencia introdujo, además, un deber de enfoque diferencial: “la ruta metodológica no puede replicar las barreras geográficas, económicas o de conectividad que aíslan a la población rural” (Corte Constitucional, 2017). Este mandato de optimización desplaza el eje de validez del acto desde la legalidad formal hacia la legitimidad procedimental sustancial.

Corresponde precisar, para no atribuir a la doctrina afirmaciones que pertenecen al análisis propio, que la caracterización de la Sentencia T-361 de 2017 como “hito disruptivo” del derecho administrativo ambiental colombiano constituye una valoración de esta investigación. Lo que la doctrina sí ha documentado con amplitud es su carácter de precedente vinculante para el conjunto de las autoridades ambientales (Amaya Navas, 2016) y su inscripción en una línea jurisprudencial más amplia sobre democracia ambiental y territorio (Corte Constitucional, 2016b, 2016c, 2018, 2019, 2021).

1.6. Naturaleza del acto administrativo y su expedición concertada

El acto administrativo es la decisión con la que una autoridad pública, en ejercicio de la función administrativa, resuelve una situación concreta o fija reglas generales. La Ley 1437 de 2011 distingue los actos definitivos, es decir, aquellos que «deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación» (Congreso de Colombia, 2011, art. 43). Esa distinción importa aquí porque la Resolución 1434 de 2017 y la Resolución 0960 de 2026 no se dirigen a una persona determinada: delimitan un área y fijan reglas que alcanzan a todos los

que la habitan. Dos rasgos del acto importan para este caso. Primero, goza de presunción de legalidad mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo no lo anule. Segundo, puede perder su fuerza ejecutoria. Ambos aparecen en la historia de la Resolución 1434 de 2017: el juez de tutela le quitó efectos, pero aplazó un año la pérdida de ejecutoria para que el páramo no quedara sin regulación mientras tanto (Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, 2019, ordinal tercero).

La tesis de este artículo parte del origen del acto. La pregunta es si la autoridad lo produce por su cuenta o si lo construye con quienes van a cargar con sus efectos. La Resolución 0960 de 2026 conserva la competencia del Ministerio y la forma del acto; lo que cambia es el procedimiento previo, que la propia resolución describe como el resultado de las fases de convocatoria, información, consulta e iniciativa y concertación (MADS, 2026a).

1.7. Debido proceso en la expedición concertada del acto

El debido proceso en la expedición concertada no se agota en notificar el acto ni en responder peticiones. La Sentencia T-361 de 2017 exige una participación previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz, y la Resolución 0960 de 2026 adopta ese estándar como guía del procedimiento (MADS, 2026a, con remisión a la consideración 20.3.2.1 de la T-361 de 2017). Según la misma sentencia, esa participación no se identifica con las audiencias de las leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011.

Las órdenes de la tutela fijaron el punto de partida. El fallo de primera instancia dejó sin efectos la Resolución 1434 de 2017 porque «se expidió sin la participación de los accionantes» (Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, 2019, ordinal tercero). También ordenó un procedimiento «amplio, eficaz y deliberativo» (ordinal cuarto) y respuestas de fondo a las dieciséis peticiones presentadas el 16 de julio de 2019 (ordinal quinto). Las órdenes exigían respuesta a las peticiones; la resolución se comprometió además a que las observaciones no acogidas se resolvieran mediante «respuesta técnica y jurídica motivada» (MADS, 2026a).

La fase de concertación se desarrolló con la Metodología de Concertación (Anexo 9), en cinco etapas y por jornadas territoriales municipales (MADS, 2026a). El resultado sobre los aportes es medible: de los 435 aportes sobre el área de delimitación, 255 no se acogieron; de los 626 sobre parámetros de protección de fuentes hídricas, 179 no se acogieron y 398 se acogieron parcialmente (véase la Tabla 6). Que un aporte no se acoja no basta para afirmar una violación del debido proceso. La pregunta relevante es si la respuesta explica por qué, y esa es la prueba que se aplica en la sección 3.2.

1.8. Protección ambiental y derechos del campesinado

La tensión entre conservación y permanencia campesina no aparece por primera vez en Cruz Verde–Sumapaz. En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional subrayó la protección especial que exige el páramo por su función hídrica (Corte Constitucional de Colombia, 2016a). La Resolución 0960 de 2026 usa esa sentencia para sostener la prohibición de exploración y explotación de recursos no renovables en el complejo, y atribuye a la misma providencia la base de la restricción de actividades agropecuarias en la parte del páramo que no se traslapa con áreas protegidas (MADS, 2026a).

Esa restricción tiene un efecto directo sobre las familias. El Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y vinculó esa protección a su relación con la tierra y a la producción de alimentos (C.P., 1991, art. 64; Acto Legislativo 01 de 2023). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales reconoce su papel en la conservación de la biodiversidad y establece que los Estados deben garantizar su participación en las decisiones que los afectan (Naciones Unidas, 2018).

Dworkin ofrece una respuesta teórica a esa tensión. Según su tesis, los derechos individuales funcionan como cartas de triunfo: pueden prevalecer frente a las metas colectivas y frente a lo que la mayoría prefiere, aunque esas metas sean valiosas (Dworkin, 1977). Trasladada al páramo, la idea permite leer el caso de dos maneras: el derecho de las familias a permanecer en su territorio y a ser oídas podría prevalecer frente a una restricción decidida sin ellas. Pero la protección del ecosistema también es un interés que la comunidad política tiene derecho a perseguir, de modo que la pregunta no es cuál derecho prevalece en abstracto, sino cómo se concilian ambos.

Por eso este artículo no toma la prevalencia como punto de partida. Lo que evalúa es el procedimiento: si la decisión sobre el páramo permitió que los derechos de quienes lo habitan fueran considerados antes de que la autoridad fijara su solución. Dworkin ayuda a formular la pregunta; la respuesta se encuentra en el procedimiento que describe la Resolución 0960 de 2026 (MADS, 2026a).

El debate, entonces, no es si el páramo debe protegerse: la Resolución 0960 de 2026 mantiene la protección del área y la prohibición de explotación. La pregunta es si la restricción llega acompañada de garantías de participación para quienes la sufren. En el CV- Sumapaz la línea del páramo se mantuvo, pero las reglas para quienes viven en él se concertaron por fases; ese es el equilibrio que este artículo evalúa.

2. La Agenda 2030 y el marco internacional de la democracia ambiental

Este modelo de participación en la gestión ambiental no es una construcción exclusivamente doméstica. Se inserta en un andamiaje internacional que, aunque en buena parte carece de fuerza vinculante directa, orienta la interpretación del ordenamiento interno y aporta criterios de evaluación de la política pública.

2.1. La Agenda 2030 como marco de referencia

En 2015, mediante la Resolución A/RES/70/1, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030, que considero especialmente útil para este análisis porque no separa el cuidado del ambiente del bienestar de las comunidades ni de su derecho a participar en las decisiones que las afectan (Naciones Unidas, 2015a). Para esta investigación, su importancia no está únicamente en los compromisos ambientales que plantea, sino también en la forma en que estos se relacionan con las obligaciones de las autoridades frente a las personas que pueden verse afectadas por sus decisiones.

Tabla 2. Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la delimitación del complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz

ODS y meta	Texto oficial de la meta	Relación con la delimitación
ODS 6, meta 6.6	“De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos”	El páramo regula el agua que abastece a buena parte del centro del país; delimitarlo es una forma de proteger también ese derecho.
ODS 6, meta 6.b	“Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento”	Los acueductos comunitarios del Sumapaz participaron en la concertación y tienen asiento en la instancia de coordinación.
ODS 13, meta 13.2	“Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales”	Los suelos de páramo almacenan carbono, una función que la Corte destacó en la Sentencia C-035 de 2016 y que conecta su protección con el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015b).
ODS 15, meta 15.4	“De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible”	La Resolución 0960 de 2026 mantuvo el área de referencia del IAvH sin reducir el nivel de protección.

ODS 15, meta 15.9	“De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales”	Es la meta menos atendida: la financiación de la reconversión productiva quedó sujeta a la disponibilidad presupuestal de cada entidad y a la decisión política pues no es una inversión forzosa.
ODS 16, meta 16.7	“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”	Mide si la comunidad tuvo incidencia real en el acto administrativo.
ODS 16, meta 16.10	“Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”	Actas, grabaciones y documentos del proceso se publicaron en el minisitio Sumapaz Avanza.
ODS 17, meta 17.17	“Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”	La implementación depende de que el Estado y las comunidades trabajen de manera coordinada y articulada.

Nota. Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015a).

Leídos en conjunto, estos objetivos permiten formular un criterio de evaluación que este artículo aplica al caso: una delimitación que proteja el ecosistema, pero excluya a sus habitantes del proceso decisorio, satisface el ODS 15 y compromete el ODS 16. En mi opinión, la Agenda 2030 no permite escoger entre uno y otro, porque sus objetivos están pensados para cumplirse de manera conjunta. Por eso considero que estos compromisos amplían el análisis de lo ocurrido en Cruz Verde–Sumapaz. Proteger el páramo es indispensable, pero no es suficiente: también hay que mirar si las comunidades contaron con la información y los espacios necesarios para hacerse oír. La meta 15.9 lo ilustra bien. Integrar el valor de los ecosistemas en la planificación supone, en este caso, que la reconversión productiva tenga recursos asegurados, y eso, como se ve en la Tabla 2, es justamente lo que quedó menos resuelto. Así, la Agenda 2030 me sirve como referente para valorar si la actuación del Estado logró unir la conservación con una participación efectiva de quienes viven en el territorio.

2.2. El Acuerdo de Escazú y el derecho a la información

El Acuerdo adoptado en Escazú el 4 de marzo de 2018 (CEPAL, 2018), es el primer tratado ambiental regional que consagra la protección de personas que se consideran defensoras del ambiente.

En la delimitación de CVSumapaz se pudo evidenciar el cumplimiento del acuerdo en relación con lo establecido en su artículo 5.º, que obliga a poner la información ambiental al alcance de todos, en un lenguaje que se pueda entender, y a apoyar de manera especial a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad; y en su artículo 7.º, que exige que la participación sea abierta e inclusiva desde etapas iniciales, que se tomen debidamente en consideración las observaciones del público y que se informe de qué manera fueron consideradas. En mi consideración, estas obligaciones equivalen a las establecidas por la Sentencia T-361 de 2017, lo que revela un punto de encuentro entre el estándar convencional y el constitucional para este caso en Colombia.

2.3. Referentes de derecho comparado

Resulta pertinente la experiencia de Italia, donde las áreas protegidas de montaña (praderas alpinas, macizos de los Apeninos y humedales protegidos) se administran con participación de los gobiernos locales, aunque el país no cuente con ecosistemas de páramos. En ese país, cada parque nacional tiene una *Comunità del Parco*, en la que tienen asiento los alcaldes de los municipios que forman parte del parque, junto con representantes de las regiones y de las provincias.

Esta Comunità del Parco, no decide sola, pero su concepto es obligatorio antes de aprobar el plan del parque, y además le corresponde proponer cómo apoyar económicamente a quienes viven allí (Italia, 1991, arts. 10, 12 y 14), por ejemplo, si el plan limita la agricultura o el pastoreo, la ley prevé compensar a los afectados (Italia, 1991, art. 15). Así funciona, por ejemplo, el Parque Nacional del Cilento, en la provincia de Salerno (Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni, s. f.).

Tampoco se trata de idealizarlo: la Corte Constitucional italiana aclaró que esos conceptos son obligatorios, pero no vinculantes (Corte Costituzionale, 2020). Lo que me parece valioso es otra cosa: allá las restricciones y las alternativas económicas se discuten al mismo tiempo. En Cruz Verde–Sumapaz, en cambio, la reconversión productiva quedó para el plan de manejo, cuatro años después de la delimitación participativa. La Misión Académica en Salerno, del 3 al 11 de noviembre de 2026, será la oportunidad para conocer de cerca este modelo.

3. Resultados: el procedimiento de delimitación del complejo Cruz Verde–Sumapaz

3.1. Contexto territorial e institucional

Ubicado en la cordillera Oriental, el complejo Cruz Verde–Sumapaz abarca 314.706,9 hectáreas según la delimitación adoptada. Considero que su tamaño

hace muy difícil coordinar a las autoridades que tienen algo que decir sobre él: el área toca tres departamentos, veinticuatro municipios y siete localidades de Bogotá, y sobre ella tienen competencia cuatro corporaciones autónomas regionales, la Secretaría Distrital de Ambiente y Parques Nacionales Naturales de Colombia. Por eso conviene precisar ese mapa de entidades territoriales y autoridades ambientales, ya que, si no trabajan de manera articulada, lo que dispone el acto difícilmente se podrá cumplir.

Tabla 3. Municipios de Cundinamarca comprendidos en el complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz y autoridades ambientales relacionadas

Departamento	Municipios	Autoridad ambiental
Cundinamarca	Arbeláez, Cabrera, Cáqueza, Chipaque, Choachí, Fosca, Guayabetal, Gutiérrez, La Calera, Pasca, San Bernardo, Sibaté, Soacha, Ubaque, Une y Venecia	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia), según la jurisdicción correspondiente.

Nota. Elaboración propia con base en MADS (2026a, art. 2).

Tabla 4. Municipios del Meta comprendidos en el complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz y autoridades ambientales relacionadas

Departamento	Municipios	Autoridad ambiental
Meta	Acacías, Cubarral, El Castillo, Guamal, Lejanías, Mesetas y Uribe	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena).

Nota. Elaboración propia con base en MADS (2026a, art. 2).

En el departamento del Huila el área alcanza exclusivamente al municipio de Colombia, en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM).

Tabla 5. Localidades de Bogotá D. C. comprendidas en el complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz y autoridad ambiental

Departamento / entidad territorial	Localidades	Autoridad ambiental
Bogotá, Distrito Capital	Chapinero, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Santa Fe, Sumapaz, Usaquén y Usme	Secretaría Distrital de Ambiente (SDA).

Nota. Elaboración propia con base en MADS (2026a, art. 2).

Dentro de ese grupo, Parques Nacionales Naturales de Colombia ocupa un lugar especial. Tanto en el Parque Nacional Natural Sumapaz como en las demás áreas

del sistema que coinciden con el complejo, aplica sus propias reglas, que tienen prelación y son más exigentes. En términos jurídicos, esto significa que, donde las dos figuras se cruzan, se aplica la norma que más protege.

Más allá de su riqueza natural y del agua que aporta, Cruz Verde–Sumapaz es un territorio con un enorme peso social. Allí viven comunidades campesinas que llevan décadas organizándose y defendiendo su tierra (MADS, 2026a), en una zona que también ha cargado con la violencia y la estigmatización (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV], 2022). En mi opinión, estos antecedentes muestran que delimitar el páramo no es solo una decisión ambiental: también toca la vida diaria de las familias y el vínculo que tienen con su territorio. Por eso, escucharlas y recuperar su confianza en las instituciones era indispensable para que la participación fuera efectiva.

3.2. El control judicial como detonante de la mutación procedimental

El procedimiento no se desarrolló bajo las lógicas ordinarias de la discrecionalidad técnica. Su despliegue fue consecuencia directa de una acción de tutela promovida en 2019 por integrantes de la “Coordinadora” (Diógenes Correa Álvarez y otros), en la que se alegó que el MADS había vulnerado el derecho de petición —los accionantes habían elevado dieciséis solicitudes el 16 de julio de 2019— y, además, había adelantado el trámite de delimitación sin construir un escenario de diálogo genuino con las poblaciones que habitan el ecosistema y sin atender las realidades logísticas y de conectividad del territorio.

El 11 de septiembre de 2019, el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá falló a favor de los accionantes (radicado 110013337040-2019-00257-00). En el ordinal primero protegió “los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, trabajo, petición y participación ambiental”, no solo de quienes presentaron la tutela, sino de “toda la comunidad campesina que se ubica en la región del páramo de Cruz Verde-Sumapaz”. Para la jueza, las reglas fijadas por la Corte en la T-361 de 2017 aplicaban por completo a este caso. Por eso, en el ordinal cuarto le dio al Ministerio un año para expedir una nueva delimitación, construida “dentro de un procedimiento de participación amplio, eficaz y deliberativo y teniendo en cuenta la aplicabilidad de la Ley 1930 de 2018”. A la Resolución 1434 de 2017 le quitó sus efectos “debido a que se expidió sin la participación de los accionantes y los demás afectados con la decisión”, pero aplazó esa consecuencia por un año para no dejar el páramo sin protección mientras tanto (ordinal tercero). También le exigió al Ministerio contestar de fondo las dieciséis peticiones pendientes y abrir el proceso a todos los actores del territorio, sin excluir a las empresas con títulos mineros y petroleros en la zona (Juzgado 40, 2019). El plazo fue objeto de sucesivas ampliaciones autorizadas por

el mismo despacho, que mantuvo audiencias periódicas de seguimiento hasta la expedición del acto definitivo.

En mi criterio, la decisión judicial tuvo cuatro consecuencias:

1. No le quitó al Ministerio de Ambiente la facultad de delimitar el páramo, pero ya no podía expedir el acto administrativo sin dar cumplimiento a las órdenes de la la jueza de tutela.

2. La participación dejó de entenderse como un simple trámite y pasó a ser una garantía que podía incidir en la validez y la eficacia del acto administrativo.

3. El ejercicio de la función administrativa debe respetar las posturas y el buen vivir de las comunidades.

4. El fallo de tutela no se agotó con su expedición: el despacho judicial, conservó la competencia para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

3.3. La ruta metodológica ejecutada

En cumplimiento del fallo, el MADS desplegó entre 2022 y 2026 un proceso estructurado en las fases derivadas del estándar de la Sentencia T-361 de 2017.

El acto definitivo valoró cada uno de los 2.753 aportes sistematizados en esa fase y precisó, para cada tema ineludible, cuántos fueron acogidos, acogidos parcialmente o no acogidos, con la justificación técnica correspondiente (MADS, 2026a)

Tabla 6
Valoración de los aportes de la fase de consulta e iniciativa por tema ineludible

Tema ineludible	Aportes	Acogidos	Acogidos parcialmente	No acogidos
Área de delimitación	435	180	—	255
Parámetros de protección de fuentes hídricas	626	49	398	179
Lineamientos de reconversión y sustitución	531	501	—	30
Instancia de coordinación	152	75	65	10
Modelo de financiación	673	489	—	3
Sistema de fiscalización	152	49	—	97

Nota. Elaboración propia con base en la parte motiva de la Resolución 0960 de 2026 (MADS, 2026a). En el modelo de financiación, 181 aportes se clasificaron como “no aplica”. Los seis ejes suman

2.569 aportes, mientras que la Resolución 0960 de 2026 reporta 2.753 aportes sistematizados (MADS, 2026a, p. 24). En las filas de instancia de coordinación y sistema de fiscalización, los subtotales (150 y 146) no coinciden con el total de 152 que indica el acto. El artículo reproduce las cifras tal como aparecen en la resolución.

3.4. El acto administrativo definitivo: la Resolución 0960 de 2026

El 4 de agosto de 2026, el MADS expidió la Resolución 0960 de 2026 “Por medio de la cual se realiza la delimitación participativa del Páramo Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”, por lo que analizar su contenido permite verificar empíricamente el grado de incidencia de la participación.

En lo cartográfico, la participación no modificó la línea. El área delimitada corresponde íntegramente a la cartografía entregada por el Instituto Humboldt a escala 1:25.000 (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt [IAvH], 2017). El propio acto motiva esa decisión en dos razones: la ausencia de aportes técnicos que justificaran modificar la base científica y el principio de no regresión en materia ambiental, que impide reducir el nivel de protección alcanzado (MADS, 2026a).

La Resolución 0960 de 2026 mantiene las restricciones a las actividades que pueden afectar el páramo, pero también reconoce que las familias campesinas necesitan condiciones de pervivencia. En ese sentido, permite la continuidad de ciertas prácticas agropecuarias de bajo impacto y contempla procesos de reconversión para aquellas que generan mayores afectaciones, en concordancia con la Ley 1930 de 2018 y la Sentencia C-300 de 2021, así como con la Resolución 0083 “Por medio de la cual se unifican las actividades de bajo impacto ambiental y que generan beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal, sin sustracción previa, y se adoptan otras determinaciones” (MADS, 2026c), y su incidencia en la evaluación de las actividades que si serían permitidas dentro del área del páramo.

Desde mi experiencia en el sector público, considero que este tema debe analizarse teniendo en cuenta la realidad de las comunidades. Para muchas familias, la tierra es su principal fuente de sustento, por lo que cambiar sus prácticas productivas requiere tiempo, acompañamiento y alternativas económicas viables, por lo que no basta con establecer restricciones si no se ofrecen opciones que permitan adaptarse a ellas.

La resolución también contempla espacios de participación y coordinación entre las instituciones y las comunidades. Sin embargo, considero que su verdadero valor dependerá de que las personas sean escuchadas y de que sus aportes se tengan en cuenta al tomar decisiones.

En lo temporal, el acto difiere las definiciones más sensibles. A mi juicio, lo que más le importa a una familia campesina, es decir, qué puede hacer en su predio, quedó para después: será en el plan de manejo ambiental donde se definan la zonificación y los usos permitidos (art. 8, par. 2), y las cinco autoridades ambientales (CAR, Corporinoquia, Cormacarena, CAM y SDA) tienen hasta cuatro años para formularlo, adoptarlo y ponerlo en marcha (art. 4). Para que trabajen de manera articulada, la resolución les dio tres meses para conformar una comisión conjunta (art. 39, par.). Donde el complejo coincide con Parques Nacionales Naturales, se aplica la zonificación que ya tienen sus planes de manejo (art. 4, par. 1), y mientras llega el nuevo plan, las autoridades están obligadas a proteger las funciones ecosistémicas del páramo (art. 4, par. 4). Las decisiones de la resolución constituyen, además, determinantes ambientales que los planes de ordenamiento territorial deben incorporar (arts. 6 y 48).

Finalmente, el acto adopta un enfoque diferencial campesino, de justicia socioambiental, de gobernanza ambiental y de participación reforzada como criterio orientador de su interpretación e implementación, sin que ello modifique el polígono, “exceptúe las prohibiciones legales ni cree competencias paralelas” (art. 3), y somete su ejecución a los principios de precaución, participación efectiva, coordinación, progresividad, proporcionalidad y no regresión, junto con la garantía del mínimo vital de las comunidades. En mi opinión, esas reglas solo tendrán sentido si se traducen en mecanismos concretos, como la comisión conjunta que las autoridades deben conformar en los tres meses siguientes a la vigencia del acto (art. 39, par.). Puedo concluir entonces que la sentencia tuvo efectos concretos en el contenido de la resolución, y no solamente en el deber de abrir espacios de participación: la decisión administrativa expedida recoge los principales temas que debían abordarse durante el proceso de delimitación. Sin embargo, considero que su importancia también debe valorarse a partir de su aplicación, siendo necesario examinar cómo funcionan los mecanismos establecidos y en qué medida permiten que las comunidades participen efectivamente en las decisiones que afectan su territorio.

3.5. Desafíos para la implementación de la Resolución 0960 de 2026

Con la expedición de la resolución el procedimiento no termina. Desde mi punto de vista, lo más difícil empieza ahora, en la fase de implementación y seguimiento, que es la séptima etapa de la ruta trazada por la Sentencia T-361 de 2017. Con base en lo que dispone la Resolución 0960 de 2026, que describí en el apartado 3.4, identifico seis desafíos principales.

- La zonificación y el régimen de usos. Sin ella, el campesino no sabe qué puede hacer en su tierra.
- El carácter participativo del plan de manejo ambiental. La participación es de obligatorio cumplimiento en esta etapa.
- La operatividad del régimen de transición productiva. Sin acompañamiento al productor, es inoperante.
- El funcionamiento efectivo de la instancia de coordinación. Depende de que las entidades lleguen con capacidad de decidir.
- La eficacia del sistema de fiscalización. Sirve solo si alguien actúa frente a las alertas y si la comunidad tiene acceso a información cualificada.
- La financiación y la continuidad institucional. Lo que no está en el presupuesto difícilmente se ejecuta.

4. Lectura desde la Agenda 2030

Donde el caso se queda corto es en los recursos. La meta 15.9 y el ODS 17 piden que la protección de los ecosistemas tenga recursos, pero la resolución deja la financiación a lo que cada entidad tenga en su presupuesto. Nadie quedó obligado a invertir. Así, la reconversión productiva sigue siendo, por ahora, una promesa.

Lo que más preocupa es que, después de tantas reuniones y acuerdos, las restricciones lleguen y los recursos no. Si eso pasa, los habitantes tradicionales del del páramo va a sentir que participar no sirvió de nada. Prohibirle algo al campesino sin darle otra forma de vivir de su tierra es quitarle opciones (Sen, 2000). Por eso creo que financiar la transición no es un extra: es lo que hace justa la protección del páramo.

Conclusiones

Primera. El control judicial fue el detonante en el cambio del procedimiento de la expedición del acto administrativo. Sin el fallo, el Ministerio no habría vuelto a delimitar de manera participativa.

Segunda. La concertación no anuló la potestad del MADS. El Ministerio siguió decidiendo, pero ya no pudo hacerlo sin participación ciudadana.

Tercera. La participación en el proceso tuvo una incidencia real, aunque no plena. La línea del área de referencia no cambió; las reglas para quienes lo habitan, sí.

Cuarta. La principal limitación de la gobernanza ambiental colombiana no es procedimental sino estructural. El procedimiento funcionó; el reto está en cumplir lo acordado.

Quinta. Evaluado desde la Agenda 2030, el caso satisface los ODS 6, 15 y 16, pero deja pendiente el componente de alianzas y financiación del ODS 17. Sin recursos asegurados, la protección del páramo puede terminar recayendo sobre el campesino.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023 [Congreso de Colombia]. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. 5 de julio de 2023. *Diario Oficial* n.º 52.447.

Amaya Navas, O. D. (2016). *La Constitución ecológica de Colombia* (3.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006* (E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne, Coords.). Banco Interamericano de Desarrollo.

Buytaert, W., Célleri, R., De Bièvre, B., Cisneros, F., Wyseure, G., Deckers, J., y Hofstede, R. (2006). Human impact on the hydrology of the Andean páramos. *Earth-Science Reviews*, *79*(1–2), 53–72. https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2006.06.002

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (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*. Naciones Unidas.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final*. https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad

Congreso de Colombia. (1991, 4 de marzo). Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. *Diario Oficial* n.º 39.720.

Congreso de Colombia. (1993, 22 de diciembre). 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. *Diario Oficial* n.º 41.146.

Congreso de Colombia. (1994, 31 de mayo). Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. *Diario Oficial* n.º 41.373.

Congreso de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* n.º 47.956.

Congreso de Colombia. (2014, 6 de marzo). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. *Diario Oficial* n.º 49.084.

Congreso de Colombia. (2015, 6 de julio). Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. *Diario Oficial* n.º 49.565.

Congreso de Colombia. (2018, 27 de julio). Ley 1930 de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. *Diario Oficial* n.º 50.667.

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116.

Corte Constitucional de Colombia. (1992, 17 de junio). Sentencia T-411 de 1992 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 3 de febrero). Sentencia SU-039 de 1997 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

Corte Constitucional de Colombia. (2016a, 8 de febrero). Sentencia C-035 de 2016 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Corte Constitucional de Colombia. (2016b, 19 de agosto). Sentencia T-445 de 2016 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Corte Constitucional de Colombia. (2016c, 10 de noviembre). Sentencia T-622 de 2016 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

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

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

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

Corte Constitucional de Colombia. (2021, 8 de septiembre). Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

Corte Costituzionale [Italia]. (2020). Sentenza n. 134 del 2020.

Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.

Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni. (s. f.). *La Comunità del Parco*. https://www.cilentoediano.it/organi-istituzionali/la-comunita-del-parco/

Figueroa Cortés, J. A. (2021). *Derecho a la participación de la ciudadanía consumidora final del páramo de Santurbán frente a la protección del agua y el goce de un ambiente sano de conformidad con la sentencia T-361 de 2017* [Tesis de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia]. https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/6ee43512-7524-46cd-b3a4-e73ff5d29904

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, *66*(s1), 66–75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Gómez, S. (2026, 5 de agosto). Minambiente expide resolución que ordena la delimitación participativa del complejo de páramos Cruz Verde–Sumapaz. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/minambiente-expide-resolucion-que-ordena-la-delimitacion-participativa-del-complejo-de-paramos-cruz-verde-sumapaz-3576319

Guhl Nannetti, E. (1982). *Los páramos circundantes de la sabana de Bogotá: su ecología y su importancia para el régimen hidrológico de la misma*. Jardín Botánico José Celestino Mutis.

Henao Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional, 15*(29), 67–102.

Hofstede, R., Segarra, P., y Mena Vásconez, P. (Eds.). (2003). *Los páramos del mundo: Proyecto Atlas Mundial de los Páramos*. Global Peatland Initiative; NC-IUCN; EcoCiencia.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt [IAvH]. (2017). *Recomendación para la delimitación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Complejo de Páramos Sumapaz-Cruz Verde a escala 1:25.000*. Instituto Humboldt; Fondo Adaptación. https://sumapaz.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/A.-Recomendaciones-IAvH-Cruz-Verde_Sumapaz.pdf

Italia. (1991, 6 de diciembre). Legge 6 dicembre 1991, n. 394. Legge quadro sulle aree protette. *Gazzetta Ufficiale* n. 292, 13 de diciembre de 1991.

Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta. (2019, 11 de septiembre). *Sentencia de tutela* (Radicado 11001-33-37-040-2019-00257-00). https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=11001333704020190025700 1100133

Mesa Cuadros, G. (2013). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el "Estado ambiental de derecho"* (3.ª ed.). Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2015, 26 de mayo). Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Diario Oficial* n.º 49.523.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2026a, 4 de agosto). Resolución 0960 de 2026. Por medio de la cual se realiza la delimitación participativa del Páramo Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones. https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-no-0960-de-2026/

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2026b, 5 de agosto). *Gobierno Petro protege el Páramo de Cruz Verde-Sumapaz: delimitación es una realidad* [Comunicado de prensa]. https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-protege-el-paramo-de-cruz-verde-sumapaz-delimitacion-es-una-realidad/

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2026c, 5 de febrero). Resolución 0083 de 2026. Por medio de la cual se unifican las actividades de bajo impacto ambiental y que generan beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal, sin sustracción previa, y se adoptan otras determinaciones. *Diario Oficial* n.º 53.390.

Naciones Unidas. (2015a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Asamblea General.

Naciones Unidas. (2015b). *Acuerdo de París*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Naciones Unidas, Asamblea General. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (Resolución A/RES/73/165).

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. *Diario Oficial* n.º 49.523.

Rodríguez Becerra, M. (2019). *Presente y futuro del medio ambiente en Colombia*. Taurus.

Sarmiento, C., Cadena, C., Sarmiento, M. V., Zapata, J. A., y León, O. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia: actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.