



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00**

**Referencia. Acción de nulidad**

**Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS**

**TESIS:** EN EL TRÁMITE QUE SE DIO PARA LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO NÚM. 022 DE 2009 NO SE VIOLÓ EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD, NI SE DESCONOCIÓ EL DEBER DE COORDINAR CON LAS ENTIDADES TERRITORIALES LA DETERMINACIÓN DE LAS ZONAS DE RESERVA, NI TAMPOCO SE DESCONOCIÓ EL DERECHO DE PROPIEDAD.

#### **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Los señores **FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN, JOSÉ JOAQUÍN PACHÓN PACHÓN, JUAN NEPOMUCENO RODRÍGUEZ CONEJO, AMADEO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, JOSÉ ANTONIO BALLENI NIETO y OSCAR HERNANDO OLAYA RINCÓN**, mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad, prevista en el artículo artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, presentaron demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la nulidad del Acuerdo núm. 022 de 18 de agosto de 2009, "***Por el cual se declara***



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

**como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al Páramo de Guargua y Laguna Verde y se adoptan otras determinaciones”,** expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, en adelante CAR.

### **I.- FUNDAMENTOS DERECHO**

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora adujo la violación de los artículos 1º, 2º, 25, 40, 44, 58, 64, 65, 79, 311, 313, numeral 7, y el preámbulo de la Constitución Política; 1º, numerales 12, 13 y 14, de la Ley 99 de 1993<sup>1</sup>; y 3º, 4º, 6º, 7º, de la Resolución núm. 839 de 2003, expedida por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Explicó el alcance del concepto de la violación, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

**. PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DEL DEBER DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.**

---

<sup>1</sup> “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”.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

***FALTA DE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1º, 2º, 40, NUMERAL 2, Y 79 Y DEL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; Y 1º, NUMERALES 12, 13 Y 14, 2º, 23, 31, NUMERALES 3 Y 27, DE LA LEY 99; Y 3º, 4º, 6º, 7º, DE LA RESOLUCIÓN NÚM. 839 DE 2003, EXPEDIDA POR LA MINISTRA DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.***

Señaló que la CAR violó el derecho de participación de la comunidad en el trámite que dio a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al páramo de Guargua y Laguna Verde.

Anotó que es una verdadera obligación del Estado asegurar la participación de la comunidad, en lo relacionado con la declaratoria de zonas de reserva.

Expresó que frente a la iniciativa de declarar como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guargua y Laguna Verde, se le suministró información falsa e incompleta a la comunidad.

Explicó que existieron inconsistencias en la información, en relación con los límites de la zona de reserva, tanto forestal como del Distrito



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

de Manejo Integrado, y en cuanto a las cargas que se imponían, así como a las distintas formas de intervención y su alcance.

Agregó que la comunidad se opuso de manera vehemente y reiteradamente a la expedición del acto administrativo acusado; y que se desconocieron los requerimientos de aquella.

**.SEGUNDO CARGO: VIOLACIÓN Y DESCONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.**

***FALTA DE APLICACIÓN DEL PARÁGRAFO 4 DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 99, EN CONCORDANCIA CON LOS ARTÍCULOS 63, 64, NUMERAL 8, 311 Y 313, NUMERAL 7, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.***

Adujo que si bien es cierto que de conformidad con el principio de jerarquía normativa y la competencia, que le confiere el numeral 16 del artículo 31 de la Constitución Política, es función de la CAR la determinación de las zonas de reserva, no es menos cierto que dicha actuación tiene que realizarse “en estrecha coordinación” con las entidades territoriales.

Que no obstante lo anterior, la Junta Directiva de la CAR desconoció el citado deber, especialmente, en lo relativo al Municipio de Tausa, que



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

además es el más afectado en cuanto a la proporción del territorio, pues gran parte del mismo quedó incluido en la zona de conservación, a pesar de que ya se habían aprobado los planes de ordenamiento territorial municipales, aceptados por la misma CAR, que verificaban la existencia de tierras protegidas por su importancia ambiental.

**.TERCER CARGO: VIOLACIÓN Y DESCONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Alegó que la expedición del acto acusado trajo como consecuencia la violación o amenaza a los derechos fundamentales de aplicación directa de las personas que viven en las zonas declaradas como de reserva, incluyendo grupos de especial protección, como niños y ancianos, en especial, el desconocimiento del derecho de la propiedad, pues una cosa es gravar, en un cierto aspecto, un bien de un particular por su función ecológica y otra, muy distinta, imponer tal nivel restrictivo que no se puedan realizar de manera efectiva los atributos del derecho real de dominio (uso, goce y disposición), así como el desconocimiento total del medio de subsistencia ordinario y legítimo de los campesinos.

**II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**



**La CAR** se opuso a las pretensiones solicitadas por la parte actora, por cuanto, a su juicio, carecen de apoyo jurídico.

Adujo que el acto acusado se expidió en total respeto de la normativa y con el fin de proteger el ambiente; que los derechos subjetivos que los actores manifiestan como móvil en su demanda no son susceptibles de protección, a través de la acción de nulidad; y que la acción contencioso subjetiva prevista para el efecto ha caducado, toda vez que el acto que se demanda fue expedido el 18 de agosto de 2009, mientras que la demanda fue presentada el 11 de mayo de 2010.

Que la demanda que dio lugar al presente proceso no contiene el requisito relacionado con la presentación de *"los fundamentos de derecho de la pretensiones"*.

Que aunque en la demanda aparece el título "NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN", su contenido se redujo a enunciar y transcribir una serie de normas constitucionales y legales, sin explicar el concepto de violación.

Destacó que en tratándose de la pretensión de nulidad de actos administrativos, los fundamentos de derecho deben no solo enunciar y



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

transcribir las normas que la parte actora estima violadas, sino, ante todo, precisar y explicar el concepto de violación, máxime cuando se actúa mediante apoderado judicial.

Señaló que el concepto de violación es la parte más importante de la demanda, pues delimita el campo de acción del juez, dado que, por tratarse de una justicia rogada, el Juez Contencioso solamente puede pronunciarse en la sentencia acerca de las normas y el concepto de violación esgrimido por la parte actora, lo que, además, delimita el alcance de la sentencia no estimatoria de las pretensiones.

Para el efecto, trajo a colación la sentencia de 7 de abril de 1999, proferida por la Corte Constitucional<sup>2</sup>, en la que señaló que la exigencia, que contiene el artículo 137 del CCA, cuando se demandan actos administrativos encuentra su justificación en que los actos administrativos constituyen la forma o el modo usual en que se manifiesta la actividad de la Administración, con miras a realizar las múltiples intervenciones en la actividad de los particulares, que en

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia de 7 de abril de 1999, núm. único de radicación D-2172 (No se precisó el número de la sentencia, ni el Magistrado ponente).



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

cumplimiento de los cometidos, que le son propios, autoriza el derecho objetivo.

Que, además, dicha sentencia expresó que las razones por las cuales las normas acusadas se estiman violadas deben ser expresadas, ya que el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable.

### **III.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**IV.1.-** Vencido el plazo, dentro del lapso concedido para alegar en esta instancia, la **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa**<sup>3</sup> en su vista de fondo, se muestra partidaria de que

---

<sup>3</sup> A través de escrito de 31 de enero de 2022<sup>3</sup>, el doctor **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS** manifestó impedimento para conocer del presente asunto, por haber actuado como Ministerio Público en el proceso de la referencia, el cual le fue declarado fundado mediante auto de la misma fecha, por lo que, en consecuencia, se ordenó separarlo del conocimiento del mismo.



se denieguen las pretensiones de la demanda, arguyendo, en esencia, lo siguiente:

Expresó que la Jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que el requisito previsto en el artículo 137 del CCA, referente a que deben indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, se entiende cumplido aunque a la explicación ofrecida le falte claridad, sea incoherente, insuficiente o careza de rigor, para lo cual trajo a colación la sentencia de 30 de agosto de 2012<sup>4</sup>, proferida por la mencionada Sección.

Indicó que la demanda cuenta con un acápite denominado "NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN", el cual dividió en tres cargos, razón por la cual resulta evidente que la parte actora cumplió con las exigencias del artículo 137 del CCA, indicando las normas violadas y el concepto de violación.

Alegó, con respecto al *primer cargo*, que al observar las normas que la parte demandante esgrime como violadas, ninguna de ellas se

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de agosto de 2012, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2003-03921-01.



encuentra relacionada en forma específica con la decisión cuestionada por la CAR.

Sostuvo que la Resolución núm. 839 de 2003 tiene por objeto, conforme a su artículo 1º, establecer los términos de referencia para la elaboración del estudio sobre el estado actual y el plan de manejo ambiental de los páramos, lo cual difiere del trámite que adelantó la Administración para declarar como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guargua y Laguna Verde, regulado en la Ley 99, los decretos 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>5</sup>, 1974 de 31 de agosto de 1989<sup>6</sup>, 2855 de 25 de agosto de 2006<sup>7</sup> y las resoluciones 703 del 25 de junio de 2003 y 769 de 5 de agosto de 2002, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Afirmó que el artículo cuarto de la parte resolutive del acuerdo acusado tuvo en cuenta la citada Resolución núm. 839 de 2003 para efectos de establecer la participación de la comunidad y está en consonancia con

---

<sup>5</sup> "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", expedido por el Presidente de la República.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta el artículo 310 del Decreto- Ley 2811 de 1974, sobre Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables y la Ley 23 de 1973", expedido por el Presidente de la República.

<sup>7</sup> "Por el cual se modifica el Decreto 1974 de 1989", expedido por el Presidente de la República.



el artículo séptimo de dicho acto demandado, que al referirse al contenido del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental, dispuso como uno de los puntos que debe incluir la formulación de este plan, el diseño y ejecución de las estrategias de gestión comunitaria e institucional.

Manifestó, frente a la violación de los artículos 1º, 13, 23, 31 de la Ley 99, que éstos no guardan una relación directa con el objeto del acto administrativo, esto es, la declaratoria como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y Laguna Verde.

Mencionó que en la Ley 99, en los decretos 2811 de 1974, 1974 de 1989, 2855 de 2006 y en las resoluciones 703 del 25 de junio de 2003 y 769 de 5 de agosto de 2002 no se encuentra prevista la obligatoriedad de realizar consultas o concertaciones con la comunidad para que pudiera adoptarse la decisión administrativa acusada.

Resaltó que en el Decreto 1974 se establece, en su capítulo VIII, la participación de la comunidad en los distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, una vez declarados aquellos



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

distritos, en la forma de asociaciones, conforme se dispone en sus artículos 19, 20, 21 y 22.

Anotó que la Resolución núm. 769 de 5 de agosto de 2002, por la cual se dictaron disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos, establece la participación de la comunidad en el plan de manejo ambiental, acorde con la Resolución núm. 839 de 2003.

Que el Acuerdo núm. 028 de 29 de diciembre de 2000, por el cual el Municipio de Tausa adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial, señala, en su artículo 63, que la definición y delimitación del Distrito de Manejo Integrado sería el resultado de la concertación con las comunidades.

Que, en resumen, la normativa que regula el trámite para declarar como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guargua y Laguna Verde no prevé mecanismo alguno de consulta o concertación, que deba agotarse para la expedición del acto administrativo demandado.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Que, no obstante ello, se acredita que la CAR de Cundinamarca llevó a cabo un proceso de concertación y discusión de la iniciativa con la comunidad, conforme al esquema de ordenamiento territorial de los municipios, frente a la cual algunas personas se mostraron contrarias, sin que pueda decirse que la negativa a la misma fuera unánime o vehemente.

Señaló que, en tal sentido, la parte actora no acreditó que dicha Corporación hubiere suministrado información falsa o incompleta en relación con la iniciativa.

Puntualizó que resulta claro que la CAR de Cundinamarca no puede claudicar en el ejercicio de sus funciones por el descontento que expresan algunas personas de la comunidad, debido a que las mismas trascienden el ámbito local, además de estar en juego el derecho de gozar de un ambiente sano.

Advirtió que el acto administrativo acusado, de acuerdo con las normas que regularon la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado, estableció la participación de la comunidad y de las entidades territoriales, en la formulación y adopción del Plan de Manejo Ambiental, por lo que, a su juicio, no está acreditada la



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

violación de las normas jurídicas expuestas por la parte actora y, por tal razón, el cargo por violación del derecho de participación no tiene vocación de prosperidad.

Adujo, con respecto al *segundo cargo*, que en la Resolución núm. 2140 de 29 de diciembre de 2000, mediante la cual se declaró concertado el esquema de ordenamiento territorial del Municipio de Tausa, le anunció al mencionado ente territorial que aplicaría una categoría de administración a esta zona y una de las opciones era el Distrito de Manejo Integrado.

Expresó que dicha intención fue establecida por el mismo ente territorial, en el Acuerdo núm. 028 de 2000, al indicar, en su artículo 63, que en el área rural, el Esquema de Ordenamiento Territorial plantea la creación de un Distrito de Manejo Integrado.

Estimó que existió coordinación entre la CAR y el Municipio de Tausa, en tanto que en el mismo Esquema de Ordenamiento Territorial se estableció la creación de un Distrito de Manejo Integrado, cuya declaratoria le corresponde, en virtud de los artículos 3º y 6º del Decreto 1974 a la CAR, motivo por el cual este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.



Indicó, en lo concerniente al *tercer cargo*, que si existieron personas afectadas con la expedición de acto demandado son estas las que han debido acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para solicitar, además de la nulidad del acto administrativo, el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios causados, ya que no es este el alcance de la acción de "simple" nulidad.

Anotó que la parte demandante tampoco precisó quiénes son los niños, ancianos y titulares de derechos de propiedad que se ven afectados, ni especificó sus circunstancias particulares, razón por la cual este cargo resulta ser una mera especulación sin sustento.

**IV.2.-** Por su parte, los actores a través de escrito visible a folios 198 a 223, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda, en el sentido de que el **Acuerdo núm. 022 de 18 de agosto de 2009** no cumple con los requisitos constitucionales, legales ni reglamentarios en materia de socialización; no se fundamenta en criterios técnicos; y carece de validez, al afectar de forma injustificada o exagerada derechos constitucionales de aplicación inmediata.



**IV.3.-** La **CAR**, a través de escrito visible a folios 225 a 237, insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, para lo cual sostuvo que el acto acusado es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, que se encuentra debidamente motivado y fundado en los antecedentes respectivos de los que se desprende justificación ambiental; que se expidió con total respeto de la normativa y con el fin de proteger el ambiente; y que los supuestos derechos subjetivos que los actores aducen como móviles de la demanda, no son susceptibles de protección mediante el contencioso objetivo de nulidad.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De manera preliminar, debe ponerse de presente que en el texto de la demanda aparecen relacionadas las normas que se estiman violadas; y si bien solo respecto de algunas de ellas se explicó el alcance de su violación, la Sala la estima suficiente para proceder a realizar el examen de legalidad del acto acusado.

No puede perderse vista que en una acción de nulidad, que está en juego el interés público de la comunidad, así como la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, debe el Juez



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Contencioso Administrativo proceder con amplitud en la interpretación de la demanda, en orden a ejercitar el control que tiene asignado.

Al efecto, la Sala trae a colación la sentencia de 24 de septiembre de 2009, proferida en el proceso de nulidad<sup>8</sup>, en la que, sobre la imprecisión del concepto de violación, se dijo:

“[...] Sobre el particular, observa la Sala que la demanda presenta en efecto un importante grado de precariedad en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 137-4 del C.C.A, especialmente en lo que atañe a la explicación del concepto de la violación, tal como lo pusiera de presente el agente del Ministerio Público en su concepto. No obstante lo anterior y a pesar de que el libelo radicado no puede calificarse propiamente como un prototipo de buena técnica jurídica, **no puede soslayarse el hecho de que en su texto aparecen relacionadas las disposiciones de rango constitucional que la Asociación actora estima infringidas, y se exponen además, aunque sea de manera vaga e imprecisa, algunas explicaciones relativas a su violación. Esa circunstancia constituye una razón más que suficiente para que se proceda al examen de legalidad del acto cuestionado**, a partir de los cargos propuestos por la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DEL CAMBIO DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, pues al fin y al cabo el requisito establecido en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., se entiende cumplido con el hecho de invocar una norma violada y expresar el concepto de su violación, así éste sea incorrecto, ambiguo o impreciso. Por lo mismo no hay lugar a declarar en el caso sub examine la ineptitud de la demanda, tal como lo propone la DIAN y por lo mismo la decisión que ponga fin a este proceso no podrá ser inhibitoria [...]” (Negrillas y subrayas fuera del texto)

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de septiembre de 2009, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta núm. único de radicación 1101-03-24-000-2006-00198-00.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

En igual sentido, cabe mencionar, que en el caso bajo estudio, los actores persiguen la nulidad de un acto administrativo de contenido general, que comporta un interés superior y significativo para la comunidad, el cual va aparejado con un afán de legalidad, por cuanto dicho acto no crea derechos subjetivos en particular y sus consecuencias afectan a cualquier persona que se encuentre dentro de los supuestos de la disposición acusada, es decir, dentro del área del sector del Páramo de Guerrero, denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde, que fue declarada como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado.

De tal manera que el acuerdo demandado es enjuiciable a través de la acción de nulidad, prevista en el artículo 84 del CCA, y no tuvo razón la entidad demandada al sostener que no era susceptible de protección, a través de dicha acción, de ahí que no se tenga en cuenta el presupuesto de procedibilidad de la caducidad.

Ahora bien, el presente asunto se contrae a establecer la legalidad del **Acuerdo núm. 022 de 18 de agosto de 2009**, *"Por el cual se declara como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al Páramo de Guargua y Laguna Verde y se adoptan otras disposiciones"*, expedido por el Consejo Directivo de la CAR, por medio del cual se



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

declaró como Zona de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado a un sector del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde.

Precisado lo anterior, la Sala procede a resolver los cargos de la siguiente manera:

En el **primer cargo**, se alegó que la CAR violó el derecho de participación de la comunidad en el trámite que dio a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al páramo de Guargua y Laguna Verde.

En tratándose del **derecho de participación ciudadana**, la Corte Constitucional, en la sentencia T-123 proferida el 24 de febrero de 2009<sup>9</sup>, señaló lo siguiente:

**“[...] 3.- La participación ciudadana como derecho fundamental**

3.1.- Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, sentencia T 123 de 24 de febrero de 2009, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, núm. único de radicación T-2081246.



inspira no sólo el ejercicio del control político sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, **este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad.**

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado su importancia en reiteradas oportunidades. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara, que examinó la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana, precisó lo siguiente:

*"El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo".*

*"El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional".*

*"No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que **implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida [...]**".*

*"En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto*



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

*político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social*<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-522 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte destacó la proyección del principio democrático y de la participación ciudadana en otros escenarios en virtud de su carácter universal y expansivo. Dijo entonces:

*"[D]e otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción".*

**3.2.- La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que "uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que**

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

**tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución**<sup>11</sup>, entre otros.

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

La citada sentencia precisó que el derecho a la participación ciudadana no tiene carácter absoluto e incondicionado y es susceptible de ciertas restricciones, de la siguiente manera:

“[...] 4.2.- Con todo, la Sala debe llamar la atención en el sentido que **el derecho a la participación ciudadana (así como sus efectos) no tiene carácter absoluto e incondicionado, pues como todo derecho es susceptible de ciertas restricciones**. En este sentido, la Sentencia C-127 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra, precisó:

*“[R]esulta relevante recordar que la participación, así como el resto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, no es un derecho absoluto, pues el mismo admite modulaciones cuya precisión le corresponde al legislador, a quien le compete a través de instrumentos democráticos seleccionar entre las opciones normativas que surgen de la Carta Política, las que desarrollen de mejor manera el derecho en cuestión, sin que resulten irrazonables o desproporcionadas”.*

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

El citado pronunciamiento también aclaró que la participación de las comunidades en la toma de decisiones en asuntos ambientales no puede anular el derecho de gozar de un ambiente sano; debe ser

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 1999. Ver también las Sentencias C-089 de 1994, T-.473 de 2003 y C-127 de 2004, entre otras.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

armonizada con el reconocimiento efectivo de los demás derechos y principios previstos en la Constitución Política.

Así, discurrió la Corte:

**"[...] la jurisprudencia ha dejado claro que la participación de las comunidades en la toma de decisiones en asuntos medio ambientales "no puede llegar al extremo de anular el derecho a gozar de un ambiente sano", por cuanto "este derecho está en cabeza de todas las personas dentro del territorio nacional"<sup>12</sup>. Por lo tanto, la participación ciudadana debe ser armonizada con el reconocimiento efectivo de los demás derechos y principios consagrados en la Constitución.**

La Corte es consciente de que la definición de competencias en materias relacionadas con la protección del medio ambiente no es una empresa fácil "*precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto*"<sup>13</sup>, donde confluye no sólo el legislador, sino los organismos técnicos especializados (como las CARs) y las propias entidades territoriales.

[...]" (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

En el presente caso, los actores estimaron que se violó el derecho de participación de la comunidad en el trámite que dio a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al páramo de Guargua y Laguna Verde, por cuanto no se aplicaron los

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil. Ver también la Sentencia C-535 de 1996.

<sup>13</sup> Ídem.



artículos 1º, 2º, 40, numeral 2, y 79 y del preámbulo de la Constitución Política y 1º, numerales 12, 13 y 14, 2º, 23, 31, numerales 3 y 27, de la Ley 99; y 3º, 4º, 6º, 7º de la Resolución núm. 839 de 2003, expedida por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los cuales son del siguiente tenor:

## **.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

### **PREÁMBULO**

#### **EL PUEBLO DE COLOMBIA,**

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:  
Constitución Política de Colombia

#### **TITULO I.**

#### **DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

**ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;** defender



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

[...]

**ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.**

Para hacer efectivo este derecho puede:

[...]

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

[...]

**ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. **La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.**

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

**.LEY 99**

“[...] **ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES.** La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

[...]

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y **participativo**.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.



## **TÍTULO II. DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL**

**ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.** Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

**El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.**

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

[...]

## **TÍTULO VI. DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES**

**ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.

[...]

**ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

3) Promover y desarrollar **la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;**

[...]

27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;

[...]”.

### **. RESOLUCIÓN NÚM. 839 DE 2003**

“[...] **Artículo 3º.** Definiciones. Para los fines de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:

**Estudio del Estado Actual de Páramos (EEAP):** Es un documento técnico base para la formulación del Plan de Manejo Ambiental, que determina las condiciones ambientales y socioeconómicas indicativas del estado actual de los páramos.

**Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA):** Instrumento de planificación y gestión participativo, mediante el cual, a partir de la información generada en el Estudio del Estado Actual de Páramos (EEAP), se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de manejo en el corto, mediano y largo plazo.



**Artículo 4º.** Objetivos del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos. El Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), tiene como objetivos los siguientes:

1. Establecer una línea base biofísica, socioeconómica y cultural de los ecosistemas de páramo en las jurisdicciones de las autoridades ambientales, como referente para la gestión, manejo y seguimiento de estos ecosistemas.
2. Realizar un diagnóstico y evaluación integral de los elementos identificados en la línea base que permita determinar el estado actual de los ecosistemas de páramo y determinar las medidas de manejo para su conservación, restauración y la orientación de usos sostenibles.
3. Obtener una zonificación ambiental para el ordenamiento y establecimiento de las medidas de manejo para el uso sostenible, conservación y restauración de los ecosistemas de páramo y sus recursos asociados

[...]

**Artículo 6º.** Lineamientos metodológicos. La metodología para el desarrollo tanto de los Estudios sobre el Estado Actual de los Páramos (EEA P) como de los Planes de Manejo Ambiental (PMA), deberá llevarse a cabo acorde con las características particulares de cada área, considerando la integralidad y relación existente entre los diferentes ecosistemas asociados al ciclo hidrológico y las dinámicas del desarrollo socioeconómico regionales, con énfasis en las áreas captadoras-almacenadoras de la oferta hídrica en las cuencas altas, los humedales y las estrellas fluviales.

[...]

**Artículo 7º.** Contenidos del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental. **Para los fines de la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA) del área de su jurisdicción, las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales de los Grandes Centros Urbanos y de las creadas en virtud de la Ley 768 de 2002, y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,** deberán desarrollar la siguiente información:

**1. Introducción**

Indicará las características y alcances del EEAP, así como la descripción general del contenido de cada uno de los capítulos y anexos, especificando los procedimientos, materiales y



métodos de recolección, procesamiento y análisis de la información, así como de los sistemas de información utilizados. Se identificarán las deficiencias de información y limitaciones encontradas en la elaboración del EEAP.

Se relacionarán los profesionales (especialistas y responsabilidades dentro del estudio), y las instituciones y actores locales y regionales que participaron en el desarrollo del EEAP.

## **2. Descripción general**

### **2.1 Localización y delimitación general del páramo**

Se indicará y analizará la configuración territorial de los ecosistemas de páramo y se presentará esta información contextualizada biogeográficamente y con relación a la división político administrativa del área de jurisdicción (entidades territoriales y autoridades ambientales).

Cuando se requiera, se complementará y actualizará la cartografía de las áreas de páramo y se masificarán las mismas utilizando la tecnología disponible para su localización aproximada.

Se determinarán los límites aproximados del ecosistema y sus áreas de influencia directa con las respectivas coordenadas planas y geográficas de las áreas o polígonos que delimitan el páramo.

### **2.2 Estimación de su extensión**

Con base en la información anterior o el trabajo de campo, se establecerá la extensión aproximada (en ha) de las áreas de páramo, realizando una discriminación por municipio, departamento, jurisdicción de la autoridad ambiental, y/o otras categorías de manejo o protección del orden nacional, regional y local.

### **2.3 Aspectos políticos, administrativos y legales**

Se hará una breve presentación de las actuaciones llevadas a cabo en cumplimiento de las políticas y normatividad existente para los páramos o la relacionada con los mismos por parte de las diferentes autoridades regionales y municipales, incluyendo la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, según sea el caso.

## **2. Marco conceptual y metodológico**

Se presentará el enfoque metodológico que se siguió para la elaboración del estudio acorde con los lineamientos de los presentes términos de referencia.

## **3. Caracterización biofísica y socioeconómica**

Se efectuará una descripción, caracterización general y análisis de los siguientes aspectos:

### **3.1 Caracterización biofísica**

**3.1.1 Geomorfología y suelos:** Se describirán las formas del relieve terrestre característico en los páramos y se realizará



una identificación de unidades geomorfológicas y edafológicas. Se precisarán las áreas críticas según los diferentes grados de probabilidad y estabilidad, espacializando las áreas con procesos geomorfológicos activos actuales y potenciales y unidades de amenaza natural.

Con el fin de determinar el estado actual de los suelos, se considerarán las unidades cartográficas de suelo describiendo brevemente sus características físicas, químicas y biológicas. Se recomienda la toma de muestras si no se dispone de información.

3.1.2 **Clima:** Tomando como base la disponibilidad de información se realizará:

a) Distribución predominante temporal y espacial de precipitación, temperatura, dirección y velocidad de vientos, humedad relativa, radiación, brillo solar y nubosidad;

b) Clasificación y zonificación bioclimática basada en los análisis de los elementos meteorológicos y la interpretación de información proveniente de sensores remotos.

Se relacionarán las estaciones hidrometeoro lógicas instaladas en los páramos y su respectiva ubicación geográfica.

3.1.3 **Hidrografía e hidrología:** Se describirá la red hídrica detallando las cuencas, subcuencas y/o microcuencas hidrográficas que cobijan el área de páramo; se caracterizará de manera sucinta la morfometría hidrográfica y se ubicarán nacimientos y cuerpos de agua.

Mediante el desarrollo de balances hídricos correspondientes a los periodos climáticos que se definan, basados en la correlación de la evapotranspiración potencial y retención de humedad del suelo, se estimará la calidad, cantidad y disponibilidad del agua, así como el índice de escasez.

Se identificarán los usos del recurso hídrico proveniente del páramo, relacionados con el abastecimiento de acueductos veredales, municipales y actividades agrícolas pecuarias u otras relevantes (distritos de riego, sistemas de canalización, etc.), y se cuantificarán las demandas de acuerdo con la información disponible.

3.1.4 **Fauna:** Con el fin de establecer el estado actual de este recurso, se identificarán las especies, los hábitat críticos y se analizarán entre otros aspectos, su relación con respecto a la anidación, reproducción, alimentación y refugio, enfatizando en las de valor sociocultural, así como las endémicas y amenazadas tomando como referencia la información oficial que al respecto existe.

3.1.5 **Flora y cobertura vegetal:** Se identificarán las coberturas vegetales presentes en el páramo, descritas en función de la clasificación atmosférica de los páramos (húmedo o seco), los pisos altitudinales de subpáramo (incluyendo el



bosque alto andino), páramo, superpáramo y márgenes hídricas, la fisiografía y tipos de suelo, entre otras.

La descripción de la vegetación contendrá aspectos fisionómicos, de composición florística e información fisiográfica y ecológica, así como la tipificación del grado de intervención humana y otros aspectos que se consideren importantes para su conservación de acuerdo con los niveles de resolución trabajados.

Adicionalmente, se identificarán las especies de valor sociocultural, económico, medicinal y/o artesanal, con especial atención en las endémicas y amenazadas, tomando como referencia la información oficial que al respecto existe.

Se hará estimación de cambios multitemporales de la cobertura vegetal analizando procesos de fragmentación, y determinando tendencias de transformación, de acuerdo con la información disponible.

### 3.2 Caracterización Socioeconómica

#### 3.2.1 Aspectos socioeconómicos

Se establecerán los asentamientos nucleados y/o dispersos, la jurisdicción político-administrativa, relaciones de territorialidad existentes en las áreas de influencia directa e indirecta del páramo.

Se estimará el total de población municipal, veredal y la asentada en el ecosistema de páramo y sus áreas adyacentes, así como su población itinerante, analizando su crecimiento, la distribución por edades y organización comunitaria. En cuanto a la problemática social se presentarán las condiciones generales de vida como vivienda, salud, educación, servicios públicos y empleo, entre otros aspectos.

Se reconocerá y analizará la dinámica económica relacionada con las actividades productivas diferenciando: principales, complementarias y de subsistencia, sistemas de producción empleados, volúmenes de producción y flujos de mercado.

Se caracterizará culturalmente la población, identificando las diferentes etnias y grupos humanos, se evaluarán los diferentes niveles de arraigo, identidad y sentido de pertenencia de la población con respecto al ecosistema, sus tradiciones organizativas y religiosas, entre otras.

Se analizará la presencia institucional existente en las áreas de influencia, teniendo en cuenta programas en ejecución, recursos destinados y cobertura, para la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental.

#### 3.2.2 Uso del suelo

Se identificarán los diferentes tipos de usos actuales del suelo indicando el área aproximada en hectáreas por municipio, y resaltando aquellos que generan mayores impactos ambientales sobre el ecosistema. De acuerdo con la



información disponible, se estimarán cambios multitemporales, con el fin de determinar tendencias.

Se identificará histórica y culturalmente la población en relación con sistemas de producción y tecnologías tradicionales o tecnificadas empleadas en las áreas de páramo, teniendo en cuenta además, la evaluación de dichos sistemas de producción y las amenazas que ellos ocasionan en estas áreas.

### 3.2.3 Tenencia de la tierra

Con la información catastral existente y la obtenida a partir de muestreos representativos a nivel veredal, se identificarán cualitativa y cuantitativamente los tipos de tenencia de la tierra (propiedad privada, colono, posesión, aparcería, arriendo, entre otras) y su distribución municipal y veredal por rangos de superficie en hectáreas. De manera particular se realizarán análisis tendientes a determinar la relación entre los patrones de tenencia de tierras y sus efectos en la degradación de los ecosistemas. Igualmente, se incluirá la afectación legal del territorio por declaratorias ambientales de orden nacional, departamental o municipal.

## 4. Evaluación

A partir de la línea base establecida se evaluarán las principales características del ecosistema, identificando sus potencialidades y las restricciones para los diferentes usos, haciendo énfasis en aquellas limitaciones que permitan mantener la estructura ecológica de soporte y garanticen la permanencia y/o mejoramiento de los procesos biológicos, geomorfológicos e hidrológicos. Esta evaluación debe ser integral y abordada desde una aproximación ecológica y sociocultural, en un contexto nacional, regional y local.

Dentro de los procesos que deben ser objeto de evaluación y sintetizados en el diagnóstico se encuentran, entre otros, los siguientes:

- La condición del ecosistema respecto a su biodiversidad en términos de fauna y flora característica y el potencial de conectividad que regula los intercambios biológicos y energéticos necesarios para mantener o restaurar su estructura ecológica.
- La regulación hidrológica entendida como el papel del ecosistema en la circulación regional del agua, asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad, para las poblaciones del área de influencia directa e indirecta del páramo.
- La condición del ecosistema respecto al control de procesos morfogénéticos, los movimientos en masa, los flujos torrenciales y/o otros fenómenos similares que pueden afectar la funcionalidad misma del ecosistema y de las poblaciones humanas de sus áreas de influencia directa e indirecta.



- La condición del ecosistema respecto a algunos valores socioculturales tanto de poblaciones del área de influencia directa como indirecta (valor escénico y de identidad cultural, recreativo, educativo, religioso, entre otros).
- Las tendencias y formas de poblamiento (núcleos consolidados, dispersos, infraestructura educacional, bocatomas, vías y telecomunicaciones), así como las tendencias de los sistemas productivos y extractivos (agropecuaria, industrial, minera, recreacional).

A manera de síntesis, se cualificarán los bienes y servicios ambientales directos e indirectos (funciones, productos y atributos) que ofrece el ecosistema, así como sus usos potenciales sostenibles en sus áreas adyacentes, información que servirá de base para emprender acciones tendientes a la valoración económica.

De manera particular se identificarán los factores de deterioro y evaluarán los impactos ambientales ocasionados por los patrones de poblamiento, tenencia de la tierra y las prácticas productivas y extractivas que se desarrollan tanto en las áreas de influencia directa y adyacentes al páramo, así como las amenazas ocasionadas por agentes externos naturales y humanos sobre los ecosistemas y la población en general.

Finalmente, se identificarán y evaluarán los conflictos de uso de los recursos naturales existentes entre los diferentes actores que tienen injerencia en el manejo del ecosistema, que igualmente sirvan de base para el proceso de ordenamiento y zonificación.

##### **5. Zonificación y ordenación ambiental de los páramos**

La zonificación y ordenación deberán realizarse con un enfoque ecosistémico, es decir, partiendo del reconocimiento del conjunto de relaciones y procesos ecológicos y socioeconómicos presentes en estos ecosistemas. En este sentido, la zonificación ambiental resultante deberá incorporar los principios y criterios que orienten la formulación de acciones y medidas de conservación y restauración, de tal manera que permitan, trazar las pautas o directrices generales para la planificación y la reglamentación del uso y manejo de los recursos naturales en el ecosistema de páramo.

Para ello se integrará y relacionará toda la información generada en desarrollo de la caracterización, diagnóstico y evaluación y se procederá a configurar áreas, espacios y zonas social, económica y ambientalmente homogéneas, sobre las cuales se definirán las reglamentaciones de uso, y se formulará el conjunto de programas, proyectos y acciones de manejo para el ecosistema.

A partir de lo anterior se establecerán unidades de zonificación, así:



• **Conservación:** Zonas de alta importancia ambiental o fragilidad ecológica, en la cual se contribuirá al mantenimiento de la estructura y función de los ecosistemas de páramo, así como al mantenimiento de sus recursos naturales renovables y bellezas escénicas resultantes del proceso de evaluación.

• **Restauración:** Zonas modificadas o transformadas, aun con alto grado de degradación. Ecológica, en la cual se llevará a cabo el restablecimiento de la estructura y función del ecosistema, dando prioridad a la recuperación de sus atributos estructurales y funcionales deteriorados por causas naturales o humanas.

• **Uso o utilización sostenible:** Zonas en las cuales se podrán llevar a cabo actividades productivas de manera sostenible de acuerdo con los resultados de la evaluación, de tal forma que no implique riesgos en el mantenimiento de la estructura y funcionalidad del ecosistema, dado su carácter de protección especial consagrado en la Ley 99 de 1993.

En las unidades de zonificación resultantes se deberán establecer los usos y las restricciones de acuerdo con las siguientes definiciones:

**Uso principal:** Es el uso deseable cuya destinación corresponde a la función específica de la zona, y ofrece las mejores ventajas o la mayor eficiencia desde los puntos de vista ecológico, económico y social.

**Usos compatibles:** Son aquellos que no se oponen al principal y concuerdan con la potencialidad, la protección del suelo y demás recursos naturales conexos.

**Usos condicionados:** Aquellos que por presentar algún grado de incompatibilidad con el uso principal y ciertos riesgos ambientales previsibles y controlables para la protección de los recursos naturales renovables, están supeditados a permisos o autorizaciones previas y a condicionamientos específicos de manejo por parte de las autoridades ambientales.

**Usos prohibidos:** Aquellos incompatibles con el uso principal de una zona y con los propósitos de conservación ambiental o de planificación; por consiguiente entrañan graves riesgos de tipo ecológico y/o para la salud y seguridad de la población. Por tanto, no deben ser practicados ni autorizados por la autoridad ambiental.

El diseño y elaboración del mapa de zonificación ambiental estará basado en la integración de la información de mapas temáticos generados en la caracterización biofísica y socioeconómica, así como los resultantes en el proceso de diagnóstico y evaluación, los cuales deben ser integrados en un Sistema de Información Geográfica, GPS, para establecer las diferentes zonas de manejo ambiental.



Para el caso de páramos declarados bajo categorías de protección del orden regional y local que cuenten con una zonificación, se harán las equivalencias con las zonas o categorías incluidas en los presentes términos de referencia. Para el caso de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, la zonificación se adelantará teniendo en cuenta el Decreto 622 de 1977, y se hará la equivalencia con las zonas o categorías incluidas en los presentes términos de referencia según su pertinencia.

#### **6. Plan de Manejo Ambiental**

Para la formulación del Plan de Manejo Ambiental se tomará como base la información consignada en desarrollo de los numerales anteriores, correspondientes al Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), así como el marco del Programa Nacional para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana: Páramos".

##### 6.1 Definición de objetivos de manejo

Con base en los resultados del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP), se formularán los objetivos generales y específicos que guiarán la gestión y el manejo del ecosistema en el corto, mediano y largo plazo.

##### 6.2 Estrategias, programas, proyectos y acciones enfocados a la protección, conservación, uso sostenible y restauración de los páramos

Se procederá a identificar y proponer estrategias, programas y perfiles de proyectos ambientalmente viables a corto (3 años), mediano (4 a 6 años) y largo plazo (7 a 10 años) enfocados a la conservación, restauración y uso sostenible de los páramos y a dar cumplimiento a los objetivos de manejo del ecosistema. Los programas y perfiles de proyecto que se deriven del Plan de Manejo Ambiental (PMA), deberán precisar: objetivos, alcances, etapas de ejecución, criterios de diseño, recursos humanos, equipos y materiales necesarios, cronograma de ejecución y presupuesto.

##### 6.3 Estrategias de gestión comunitaria e institucional

**En el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental, se implementarán estrategias de participación de las comunidades asentadas, así como de la población que se beneficia indirectamente del ecosistema, con el fin de lograr su compromiso y participación en la ejecución del mismo. Igualmente, se diseñarán e implementarán estrategias de participación y gestión de las instituciones relacionadas con la formulación y desarrollo del Plan de Manejo Ambiental, en especial de las entidades territoriales a través de los planes de ordenamiento territorial y de los planes de desarrollo en los niveles departamental y municipal.**



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

#### 6.4 Estrategia financiera

Se presentarán los costos de ejecución del Plan y se definirá una estrategia financiera y de gestión para su ejecución a corto, mediano y largo plazo, identificando las fuentes de financiación del mismo y los mecanismos para su autosostenibilidad.

#### 6.5 Esquema de evaluación y seguimiento de la ejecución del plan de manejo

Se presentarán los mecanismos necesarios para la coordinación y ejecución del Plan de Manejo Ambiental y se identificarán los indicadores para su evaluación y seguimiento que garantice su implementación y ajuste en el corto, mediano y largo plazo [...]"

Como se observa en los textos de las normas citadas como violadas, éstas establecen que se debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que les afecta y en especial, en el manejo ambiental.

Específicamente, en los artículos 2º y 31, numeral 3, de la Ley 99, se señala, respectivamente, que el Ministerio del Medio Ambiente garantizará la participación de la comunidad, en la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación y que la CAR ejercerá como función la de promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.



Sin embargo, no se advierte que dichas normas dispongan un mecanismo de participación de la comunidad, que deba agotarse en el trámite de la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI).

En el numeral 6.3 del artículo 7º de la Resolución núm. 839 de 2003, antes transcrito, se indica que en el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental de Páramos se implementarán estrategias de participación de las comunidades asentadas, así como de la población que se beneficia indirectamente del ecosistema.

El referido Plan de Manejo Ambiental debe elaborarse con posterioridad a la aprobación de la declaratoria de un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI), esto es, dentro de los 18 meses siguientes a la aprobación de esa declaratoria, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 6º del Decreto 1974; lo que quiere decir que la normativa hace alusión a la implementación de estrategias de participación con la comunidad, pero en una etapa posterior a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI).



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

En el caso *sub lite*, el **Acuerdo demandado** garantizó o aseguró el derecho de participación de la comunidad, en cumplimiento a la citada disposición de la Resolución núm. 839 de 2003, cuando al efecto, en sus artículos cuarto y séptimo, estableció lo siguiente:

“[...] **ARTÍCULO CUARTO: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR formulará y adoptará el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y de Laguna Verde** atendiendo lo establecido en la Resolución 0839 de 2003, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y con **la participación de las entidades territoriales y la comunidad**, conforme a lo previsto en Decreto 1974 de 1989.

[...]

**ARTÍCULO SÉPTIMO: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca formulará y adoptará el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y de Laguna Verde** atendiendo lo establecido en la Resolución 0839 de 2003, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la **participación de las entidades territoriales** y **la comunidad**, y en él se determinará técnicamente la zonificación correspondiente, de acuerdo al Decreto 1974 de 1989 [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Ahora, la Sala pone de presente que el **Acuerdo núm. 022 de 18 de agosto de 2009 acusado**, *“Por el cual se declara como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al Páramo de Guargua y Laguna Verde y se adoptan otras disposiciones”*, fue expedido



por el Consejo Directivo de la CAR, conforme se deja traslucir en su encabezamiento, en uso de las siguientes facultades:

“[...] en especial las contenidas en los artículos 27, literal g y 31, numeral 16 de la Ley 99 de 1993; 310 del Decreto 2811 de 1974; el artículo 6º del Decreto 1974 de 1989; el artículo 1º, párrafo 2º del Decreto 2855 de 2006, y el artículo 24, numeral 7 de la resolución 703 de 25 de junio de 2003, por la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aprueba los estatutos de esta Corporación[....]”.

Las anteriores normas disponen:

### **.LEY 99**

“[...]”

**ARTÍCULO 27. DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO.** Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

[...]

g. Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de esta ley;

[...]

**ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

16) **Reservar**, alinderar, **administrar** o sustraer, **en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado**, los distritos de conservación de suelos, **las reservas forestales** y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.**



[...]”(Las negrillas y subrayas fuera de texto).

### **.DECRETO 2811**

“[...] **Artículo 310.** Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional.

Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.

[...]”.

### **.DECRETO 1974**

“[...] **PROCEDIMIENTOS PARA LA DECLARACIÓN DEL DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES (DMI)**

**Artículo 6º:** Para declarar un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) la Entidad Administradora procederá de la siguiente manera:

1. Elaborará un Estudio Preliminar que contemple los siguientes temas:

a. Verificación del cumplimiento total o parcial de los requisitos exigidos por el artículo quinto del presente Decreto, en el espacio de la biosfera preclasificada para constituirse como Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).

b. Propuesta de delimitación, ordenamiento territorial y zonificación preliminares.

c. Análisis y caracterización de la ocupación poblacional y de la tenencia de la tierra en la zona propuesta.

d. Análisis de los planes Regionales de desarrollo y de los aspectos particulares del Plan Nacional de Desarrollo que se relacionen con el Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) a crearse.

e. Plan de actividades para el otro plazo que oriente y organice las actividades institucionales y sociales durante la etapa inmediatamente posterior a la declaración del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

f. Términos de referencia para la formulación del Plan Integral de Manejo, los cuales contemplarán un estimativo de costos para la elaboración de éste.

2. **Expedirá el acuerdo de declaratoria de los Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI)**, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional a través de los Ministerios que tengan participación e injerencia en el ordenamiento y Plan Integral de Inversiones, o del Departamento Nacional de Planeación, según el caso.

3. Dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la aprobación de la declaratoria de un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) elaborará el correspondiente Plan Integral de Manejo, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Sexto del presente Decreto, el cual someterá a la aprobación de su Junta Directiva.

**Parágrafo:** De no ser expedido el Plan Integral de Manejo dentro del término previsto en el numeral cuarto del presente artículo, y hasta tanto éste no se expida, se continuará aplicando el Plan de Actividades para el corto plazo.

5. Remitirá el Plan Integral de Manejo, debidamente aprobado, a la Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura para su consideración, trámite ante el Departamento Nacional de Planeación y CONPES y posteriormente aprobación del Gobierno Nacional. [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

## **.DECRETO 2855**

“[...]

**Parágrafo 2°.** Le compete al Consejo Directivo de la corporación expedir el Acuerdo de aprobación de la declaratoria de un DMI y del plan integral de manejo correspondiente.

[...]”.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

### **.RESOLUCIÓN 703 DE 25 DE JUNIO DE 25 DE JUNIO DE 2003<sup>14</sup>**

“[...] **ARTÍCULO 24. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO.** Además de las previstas por la ley, el Consejo Directivo tendrá las siguientes funciones:

[...]

7. Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.  
[...].”

Y en los considerandos del **Acuerdo núm. 022 demandado**, también se señalan como fundamento para su expedición el parágrafo 2º del artículo 3º de la Resolución número 769 de 5 de agosto de 2002<sup>15</sup> y los artículos 204 del Decreto 1974 y 310 del Decreto 2811, de la siguiente manera:

“[...] Que el artículo 3º, parágrafo 2º de la Resolución número 769 de 5 de agosto de 2002, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos”*, señala que **las autoridades ambientales, previo estudio sobre el estado actual de los páramos, identificarán los que deben ser incluidos bajo alguna categoría o figura de manejo prevista en la legislación ambiental vigente, y procederán a su declaración.**

Que de conformidad con el artículo 204 del Decreto 1974 de 1989, se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o

---

<sup>14</sup> “Por la cual se aprueban los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.”, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>15</sup> “Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos”, expedido por el Ministro del Medio Ambiente.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

Que el artículo 310 del Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales, consagra la **posibilidad de crear distritos de manejo integrado** teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos que constituyan modelos de aprovechamiento racional, con el objeto de permitir al interior de los mismos actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

De las normas antes transcritas, que sirvieron de fundamento al **Acuerdo acusado**, se colige que el Consejo Directivo de la CAR, tiene como función la de aprobar la incorporación de las reservas forestales y, en especial, expedir el acuerdo de declaratoria como reserva forestal de los páramos, previo estudio sobre el estado actual de los mismos, así como expedir el acuerdo de declaratoria de los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).

Asimismo, se establece que para dicha declaratoria de los DMI, se debe elaborar un Estudio Preliminar, en el cual se comprendan los siguientes temas:

“[...] a. Verificación del cumplimiento total o parcial de los requisitos exigidos por el artículo quinto del presente Decreto, en el espacio de la biosfera preclasificada para constituirse



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

como Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).

b. Propuesta de delimitación, ordenamiento territorial y zonificación preliminares.

c. Análisis y caracterización de la ocupación poblacional y de la tenencia de la tierra en el zona propuesta.

d. Análisis de los planes Regionales de desarrollo y de los aspectos particulares del Plan Nacional de Desarrollo que se relacionen con el Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) a crearse.

e. **Plan de actividades para el otro plazo que oriente y organice las actividades institucionales y sociales durante la etapa inmediatamente posterior a la declaración del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).**

f. Términos de referencia para la formulación del Plan Integral de Manejo, los cuales contemplarán un estimativo de costos para la elaboración de éste [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Lo anterior pone en evidencia que el citado procedimiento para la declaración del Distrito de Manejo Integrado (DMI) no prevé un mecanismo de participación de la comunidad, que deba agotarse para dicha declaratoria.

Al respecto, se debe señalar que si bien es cierto que el artículo 6º, numeral 1, literal e), del Decreto 1974 indica que se debe realizar un plan de actividades que oriente y organice *actividades sociales*, (que involucra la participación de la comunidad), también lo es que esa disposición de manera precisa prevé que ese plan se debe realizar en la etapa inmediatamente posterior a la declaración del DMI y no antes, razón por la cual queda claro que las normas que sirvieron de



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

fundamento al **acuerdo acusado** no disponen que deba agotarse un mecanismo de participación, previo a esa declaratoria.

No obstante que no se encuentra una norma que disponga de manera específica que se deba agotar un mecanismo de participación ciudadana, previo a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI), la Sala considera que sí existió participación de la comunidad en dicho proceso previo.

En efecto, en el expediente obra el Acta núm. 920 de 28 de mayo de 2005<sup>16</sup>, de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo de los municipios de Cogua y Tausa, en la cual participaron 150 personas, entre ellas, la Directora General de la CAR, el Subdirector de Patrimonio Ambiental, el Jefe de la Oficina Territorial Sabana Norte y Almeidas, los Alcaldes municipales de Cogua, San Juan de Río Seco, Tausa y Zipaquirá, un representante de la Gobernación de Cundinamarca y líderes comunales de las diferentes veredas de los entes territoriales en mención y miembros del Comité de Verificación del Pacto por la Transparencia, suscrita por JOSÉ ROZO MILLAN y FELIPE IGNACIO BARRIGA CONTRERAS, Presidentes del Consejo

---

<sup>16</sup> Folios 26 a 44 del C. Principal.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Directivo y LILIANA GONZÁLEZ BARRIGA, Secretaria del mismo, cuya convocatoria tuvo por objetivo presentar el resultado del trabajo realizado por la Conservación Internacional<sup>17</sup>, respecto de la zona conformada por el territorio de los municipios de Cogua, Zipaquirá, Tausa y Carmen de Carupa, con el fin de identificar los valores ambientales del Páramo de Guerrero.

En dicha Acta consta lo siguiente:

“[...] Señala que en la actualidad se encuentra en estudio y análisis por parte del Consejo Directivo un proyecto de acuerdo para determinar la viabilidad de declarar como zona de reserva forestal el Páramo de Guerrero, el cual tiene como sustento principal el estudio realizado por Conservación Internacional. Aclara que hasta el momento no se ha tomado ninguna decisión por cuanto **se ha considerado fundamental oír previamente las inquietudes de la comunidad.**  
[...]

## **2.- Análisis proceso declaratoria Páramo de Guerrero (Municipio Cogua)**

El señor Presidente del Consejo Directivo doctor José Roza Millán cede el uso de la palabra al Subdirector de Patrimonio Ambiental de la Corporación quien procede a realizar la respectiva presentación con apoyo de un mapa para ubicar el Páramo de Guerrero el cual se encuentra localizado dentro de los municipios de Cogua y Zipaquirá.  
[...]

Señala que igualmente **se adelantó un trabajo con la comunidad mediante diferentes talleres** y se logró obtener una caracterización socioeconómica de la región, de la

---

<sup>17</sup> La CAR celebró un convenio de cooperación con la firma consultora Conservación Internacional, el cual se ejecutó durante los años 2000 y 2002, para definir la delimitación de la zona objeto de protección.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

estructura de la tenencia de la tierra y de la composición de las familias ubicadas en el sector.

[...]

Por otro lado, manifiesta que en cuanto a la delimitación **es muy importante contar con la participación de la comunidad** mediante espacios de concertación.

[...]

Realizadas las aclaraciones correspondientes se da paso a **las intervenciones de la comunidad.**

Señala que es importante tener en cuenta que el Consejo Directivo **ha considerado importante escuchar a la comunidad antes de tomar cualquier decisión.**

[...]

El señor Presidente doctor José Rozo Millán señala que **las inquietudes planteadas por la comunidad serán analizadas por este cuerpo colegiado para tomar la respectiva decisión.** Señala que esta parte de la sesión ha concluido y que posteriormente el Consejo Directivo se trasladará al municipio de Tausa con el fin de analizar el tema relacionado con la declaratoria del Páramo de Guagua y Laguna Verde.

**Los Miembros del Comité de Verificación del Pacto por la Transparencia informan a la comunidad que han tomado atenta nota sobre las intervenciones realizadas,** y que harán el respectivo seguimiento a las solicitudes realizadas durante la audiencia.

### **3.- Análisis proceso declaratoria Páramos de Guargua y Laguna Verde (Neusa)**

Continúa la sesión del Consejo Directivo en Neusa, con presencia de aproximada 300 personas de la comunidad. Posteriormente cede el uso de la palabra al Subdirector de Patrimonio Ambiental para que realice la correspondiente presentación.

El Subdirector de Patrimonio Ambiental procede a ubicar la zona propuesta para ser declarada como área de reserva forestal. Señala que la Conservación Internacional realizó una investigación sobre el área de Guargua y Laguna Verde y propuso proteger las áreas que son hábitat de especies de fauna y flora endémica o amenazadas, nacimientos de agua y cuerpos de agua entre otras.



[...]

Continúa con la presentación el Subdirector de Patrimonio Ambiental quien señala que para realizar la declaratoria se han tenido en cuenta diferentes criterios de orden ecológico, de conservación y protección, de recreación al aire libre, turísticos, de conservación y protección, de recreación al aire libre, turísticos, socio económicos. **Manifiesta que mediante la declaratoria se busca incluir áreas que desde los esquemas de ordenamiento territorial fueron ya declaradas áreas de protección. Afirma que así mismo se realizaron recorridos de campo, talleres y socialización con la comunidad.**

[...]

A continuación manifiesta que la categoría que se propone aplicar es la de reserva forestal protectora [...], aclara, sin embargo que esto no significa que realizada la declaratoria no se pueda adelantar actividades de agricultura o ganadería por cuanto se deben respetar los derechos adquiridos.

[...]

Posteriormente señala que se ha propuesto desarrollar un Plan de Manejo el cual se encuentra conformado por varios Programas, Subprogramas y Proyectos.

[...]

El señor Presidente del Consejo Directivo manifiesta que agotadas las intervenciones de las autoridades locales **se procede a escuchar las intervenciones de la comunidad.** [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Lo anterior demuestra, contrario a lo alegado por los actores, que previamente a la declaratoria de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) del páramo de Guargua y Laguna Verde, las autoridades administrativas ambientales garantizaron el derecho de participación de la comunidad, pues en la citada Acta quedó plenamente probado que los ciudadanos intervinieron a fin de exponer



sus opiniones antes de que se tomara la decisión señalada en el acto demandado.

Ahora, la Sala no estima que a la comunidad se le haya suministrado información falsa o incompleta. Por el contrario, la citada acta pone de manifiesto que en la referida sesión extraordinaria del Consejo Directivo, las entidades ambientales suministraron información cierta, la cual corresponde a lo quedó plasmado en igual sentido en el acuerdo acusado.

En el acta se indicó lo siguiente:

“[...]El Subdirector de Patrimonio Ambiental procede a ubicar la zona propuesta para ser declarada como área de reserva forestal. Señala que Conservación Internacional realizó una investigación sobre el área de Guargua y Laguna Verde y **propuso proteger las áreas que son hábitat de especies de fauna y flora endémica o amenazadas, nacimientos de agua y cuerpos de agua entre otras.**

[...]

Continúa con la presentación el Subdirector de Patrimonio Ambiental quien señala que para realizar la declaratoria se han tenido en cuenta diferentes criterios de orden ecológico, de conservación y protección, de recreación al aire libre, turísticos, de conservación y protección, de recreación al aire libre, turísticos, socio económicos. **Manifiesta que mediante la declaratoria se busca incluir áreas que desde los esquemas de ordenamiento territorial fueron ya declaradas áreas de protección.**

[...]

A continuación manifiesta que la categoría que se propone aplicar es la de reserva forestal protectora [...], aclara, sin embargo que esto no significa que realizada la declaratoria no



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

se pueda adelantar actividades de agricultura o ganadería por cuanto **se deben respetar los derechos adquiridos.**  
[...] (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

**Posteriormente señala que se ha propuesto desarrollar un Plan de Manejo el cual se encuentra conformado por varios Programas, Subprogramas y Proyectos.**

[...]”.

En consonancia con lo expuesto en la Sesión en referencia, en el **Acuerdo núm. 022 demandado**, se dispuso:

“[...] **CONSIDERANDO**

[...]

**Que el artículo 13, numeral 4º del Acuerdo 028 de 29 de diciembre de 2000, por medio del cual se adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa**, incluyó las zonas de páramo dentro de los ecosistemas estratégicos, y en el numeral 6, literal a) se señala que dadas las condiciones particulares de los páramos y subpáramos en Tausa, por su extensión y población allí asentada, y de acuerdo al proceso de formulación y concentración con la comunidad, **se acoge el Distrito de Manejo Integrado de páramo** definiendo predio a predio las zonas de reserva, protección, conservación, recuperación y producción.

**Que el artículo 27, literal a) del Acuerdo 22 de 21 de septiembre de 2000, por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del PBOT del Municipio de Coqua, incluye dentro de las áreas de protección y conservación de los recursos naturales a nivel rural a los páramos**, los cuales son definidos como *“áreas ecológicas y bioclimáticas referidas a regiones montañosas por encima del límite superior del bosque alto andino”* (artículo 532).

Que el artículo 6º, literal b) del Acuerdo señala que el Páramo de Guerrero y Guargua constituye un lugar estratégico para la producción de agua para el consumo de más de 15 entes territoriales, incluido el Distrito Capital.

**Que el artículo 49 del Acuerdo 012 de 28 de octubre de 2000, por medio del cual se adoptó el Esquema de**



**Ordenamiento Territorial del Municipio de Carmen de Carupa define las zonas de páramo y subpáramo como zonas de protección ambiental,** que tienen como finalidad exclusiva la protección de los suelos, el agua, la flora, fauna, diversidad biológica, recursos genéticos y otros recursos naturales renovables.

**Que el artículo 21 del Acuerdo 012 de 12 de julio de 2000, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zipaquirá** define el sistema ambiental primario- ecosistemas estratégicos- componente general como el conjunto de áreas que conforma ecosistemas y constituyen el soporte ecológico y ambiental del territorio municipal y regional de las cuales **hacen parte las reservas forestales declaradas, los páramos, los subpáramos y los bosques Altos Andinos,** y señala en un párrafo que el municipio adelantará las gestiones pertinentes ante las autoridades ambientales para que las zonas de manejo especial en concordancia con los planes ambientales municipales sean declarados como Distrito de Manejo Integrado sujetos al Decreto 1974 de 1989.

[...]

**Que de acuerdo con los resultados de dichas consultorías, se determinó que dadas las características físicas y socioeconómicas del área global denominada Páramo de Guerrero, es conveniente crear una zona protegida al interior de la misma, en razón del grado de alteración del medio natural y el avanzado nivel de intervención antrópica, especialmente en la cuenca alta del río Guandoque,** de enorme importancia para el abastecimiento de agua, ya que allí se surte de agua el acueducto regional de Sucuneta, que beneficia a 124.000 personas, y en forma indirecta por descarga al embalse del Neusa, de donde se surte la empresa de acueducto de Bogotá y el acueducto regional de Cagua, Zipaquirá— Nemocón.

**Que es importante proteger este páramo por los siguientes aspectos:**

-La mayoría del área está por encima de los 3.400 m.s.n.m., e incluye importantes áreas de los ecosistemas de páramo y bosque altoandino, **que sirven de hábitat a muchas especies de flores y fauna en el mundo.**

- **Dentro de la zona delimitada, se incluyen áreas declaradas como zonas de protección o conservación por**



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.

Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

**los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Coqua, Tausa, Carmen de Carupa y Zipaquirá [...]**

-El área tiene una especial importancia hidrológica e hidrogeológica, representada por los humedales de agua y zonas de recarga de acuíferos; por lo tanto, **es prioritario proteger las cuencas hidrográficas superiores, de las cuales dependa el agua para abastecer a los acueductos veredales y municipales de la región.**

[...]

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO CUARTO: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR formulará y adoptará el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y de Laguna Verde**

atendiendo lo establecido en la Resolución 0839 de 2003, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y con la participación de las entidades territoriales y la comunidad, conforme a lo previsto en Decreto 1974 de 1989.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** El Plan de manejo Ambiental de que trata el presente artículo deberá contener los objetivos, programas y proyectos a desarrollar en la Reserva Forestal Protectora y en el Distrito de Manejo Integrado, con el fin de lograr un uso racional del mismo y garantizar la conservación y defensa de los recursos naturales renovables existentes en la zona.

[...]

**ARTÍCULO SÉPTIMO: La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca formulará y adoptará el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y de Laguna Verde**

atendiendo lo establecido en la Resolución 0839 de 2003, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la participación de las entidades territoriales y la comunidad, y en él se determinará técnicamente la zonificación correspondiente, de acuerdo al Decreto 1974 de 1989.

[...]

**ARTÍCULO OCTAVO: De conformidad con la Constitución y la ley, se respetarán los derechos adquiridos con**



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

**arreglo a la normatividad vigente**, sobre los predios de propiedad privada que conforman el Distrito de Manejo Integrado de que trata el presente Acuerdo. [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Y en relación con las presuntas inconsistencias en la información de los límites de la zona de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado, alegadas por los actores, la Sala debe precisar que ésta corresponde a lo definido en un convenio de cooperación celebrado por la CAR, para establecer la delimitación de la zona objeto de protección del Acuerdo demandado.

En efecto, para definir la delimitación de la zona objeto de protección, previamente a la declaratoria de esa zona, la CAR celebró un convenio de cooperación con la firma consultora Conservación Internacional,<sup>18</sup> el cual se ejecutó durante los años 2000 y 2002. Dicho Convenio fue objeto de complementación y arrojó como resultado un estudio sobre el área denominada globalmente Páramo de Guerrero.

Dentro de esa zona delimitada, se incluyeron áreas que habían sido declaradas como zonas de protección o conservación por los Planes de

---

<sup>18</sup> Así se puso de presente en la Resolución núm. 2140 de 29 de diciembre de 2000, “Por la cual se declara concertado y aprobado el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa” (folio 22 del C. Principal).



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Ordenamiento Territorial de los municipios de Cogua, Tausa, Carmen de Carupa y Zipaquirá, y varios predios, que fueron adquiridos por dichos municipios en el marco del referido convenio, el cual tenía como objetivo principal dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, respecto de la protección de zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de acueductos municipales, conforme consta en los siguientes considerandos del acuerdo acusado:

“[...] **CONSIDERANDO**

[...]

**Que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR celebró un convenio de cooperación para definir la delimitación de la zona objeto de protección del presente Acuerdo, ejecutado durante los años 2000 y 2002, el cual fue objeto de complementación y arrojó como resultado un estudio sobre el área denominada globalmente Páramo de Guerrero.**

**Que de acuerdo con los resultados de dichas consultorías, se determinó que dadas las características físicas y socioeconómicas del área global denominada Páramo de Guerrero, es conveniente crear una zona protegida al interior de la misma, en razón del grado de alteración del medio natural y el avanzado nivel de intervención antrópica, especialmente en la cuenca alta del río Guandoque,** de enorme importancia para el abastecimiento de agua, ya que allí se surte de agua el acueducto regional de Sucuneta, que beneficia a 124.000 personas, y en forma indirecta por descarga al embalse del Neusa, de donde se surte la empresa de acueducto de Bogotá y el acueducto regional de Cogua, Zipaquirá— Nemocón.

Que es importante proteger este páramo por los siguientes aspectos:



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

-La mayoría del área está por encima de los 3.400 m.s.n.m, e incluye importantes áreas de los ecosistemas de páramo y bosque altoandino, que sirven de hábitat a muchas especies de flora y fauna únicas en el mundo.

**-Dentro de la zona delimitada, se incluyen áreas declaradas como zonas de protección o conservación por los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Cogua, Tausa, Carmen de Carupa y Zipaquirá, y existen varios predios que fueron adquiridos por dichos municipios en el marco del convenio suscrito entre estos, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR, el cual tiene como objetivo principal dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993,** respecto de la protección de zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de acueductos municipales.

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Aunado a lo anteriormente expuesto, la Sala debe destacar que en los considerandos del acto acusado quedó claramente establecido que la decisión de declarar como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde obedeció a la necesidad de conservar las áreas de especial importancia ecológica y proteger los recursos naturales, a saber:

**“[...] Que de acuerdo con los resultados de dichas consultorías, se determinó que dadas las características físicas y socioeconómicas del área global denominada Páramo de Guerrero, es conveniente crear una zona protegida al interior de la misma, en razón del grado de alteración del medio natural y el avanzado nivel de intervención antrópica, especialmente en la cuenca alta del río Guandoque,** de enorme importancia para el abastecimiento de agua, ya que allí se surte de agua el



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

acueducto regional de Sucuneta, que beneficia a 124.000 personas, y en forma indirecta por descarga al embalse del Neusa, de donde se surte la empresa de acueducto de Bogotá y el acueducto regional de Cogua, Zipaquirá— Nemocón.

**Que es importante proteger este páramo por los siguientes aspectos:**

-La mayoría del área está por encima de los 3.400 m.s.n.m., e incluye importantes áreas de los ecosistemas de páramo y bosque altoandino, que sirven de hábitat a muchas especies de flores y fauna en el mundo.

- Dentro de la zona delimitada, se incluyen áreas declaradas como zonas de protección o conservación por los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Cogua, Tausa, Carmen de Carupa y Zipaquirá, y existen varios predios que fueron adquiridos por dichos municipios en el marco del convenio suscrito entre estos, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR, el cual tiene como objetivo principal dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, respecto de la protección de zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de acueductos municipales.

-El área tiene una especial importancia hidrológica e hidrogeológica, representada por los humedales de agua y zonas de recarga de acuíferos; por lo tanto, es prioritario **proteger las cuencas hidrográficas superiores**, de las cuales dependa el agua para abastecer a los acueductos veredales y municipales de la región.

-Forman parte de área sectores que por su topografía y posición altitudinal son potenciales generadores de procesos erosivos, y por lo tanto es conveniente **la prevención y el control de los mismos.**

[...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

En conclusión, la Sala considera que no se violó el derecho de participación de la comunidad, en tanto que los ciudadanos sí fueron escuchados, con antelación a la declaratoria de la Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado del páramo de Guargua y Laguna Verde.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Cabe advertir que si en el acuerdo demandado no quedaron plasmados todos los requerimientos y las observaciones propuestas por algunos ciudadanos, con anterioridad a su expedición, ello no puede ser entendido como violación a su derecho de participación, habida cuenta que este derecho no tiene carácter absoluto e incondicionado, ni puede anular el derecho de gozar de un ambiente sano y está supeditado al respeto de los preceptos constitucionales, que propenden por garantizar la prevalencia del interés general de la comunidad, el cual está encaminado a conservar las áreas de especial importancia ecológica<sup>19</sup> y proteger los recursos naturales<sup>20</sup>, conforme lo precisó la Corte Constitucional, en la sentencia T-123 de 2009, antes citada.

En otras palabras, la decisión de la CAR, adoptada a través del **Acuerdo núm. 022 de 2009 acusado**, no podía estar condicionada por la voluntad de ciudadanos con intereses particulares ni anular el derecho de gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica, so pretexto de garantizar el derecho de participación de la comunidad, el cual debe

---

<sup>19</sup> Artículo 79 de la Constitución Política

<sup>20</sup> Artículo 80 de la Constitución Política



ser armonizado con el reconocimiento efectivo de los demás derechos y principios previstos en la Constitución Política.

Por tal razón, la Sala estima que el cargo en estudio no tiene vocación de prosperidad.

El **segundo cargo**, se refiere a que la Junta Directiva de la CAR desconoció el deber de coordinar con las entidades territoriales la determinación como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde, especialmente, en lo relativo al Municipio de Tausa, dado que, a juicio de los actores, es el más afectado en cuanto a la proporción del territorio, pues gran parte del mismo quedó incluido en la zona de conservación, a pesar de que ya se habían aprobado los planes de ordenamiento territorial municipales, aceptados por la misma CAR, que verificaban la existencia de tierras protegidas por su importancia ambiental.

Sobre el particular, la Sala debe señalar que en manera alguna la CAR, al expedir el acuerdo demandado, desconoció el deber de coordinar con las entidades territoriales la determinación de las zonas de reserva.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

En efecto, la mencionada Corporación para declarar como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado, las zonas correspondientes del citado Municipio, además de considerar los aspectos de índole ecológico, ecosistémico e hidrológico, tuvo en cuenta lo señalado en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa, adoptado mediante el Acuerdo núm. 028 de 29 de diciembre de 2000, en su artículo 13, numerales 4 y 6, literal a), como se puso de presente en el siguiente Considerando del **Acuerdo núm.**

**022 acusado:**

“[...]Que el artículo 13, numeral 4º del Acuerdo 028 de 29 de diciembre de 2000, por medio del cual se adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa, incluyó las zonas de páramo dentro de los ecosistemas estratégicos, y en el numeral 6, literal a) se señala que dadas las condiciones particulares de los páramos y subpáramos en Tausa, por su extensión y población allí asentada, y de acuerdo al proceso de formulación y concentración con la comunidad, se acoge el Distrito de Manejo Integrado de páramo definiendo predio a predio las zonas de reserva, protección, conservación, recuperación y producción.  
[...]”.

Dicho esquema de ordenamiento territorial fue concertado entre la CAR y el mencionado Municipio, conforme consta en la Resolución núm. 2140 de 29 de diciembre de 2000, *“Por la cual se declara concertado y aprobado el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de*



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

*Tausa*”, suscrita por el Director General de la CAR<sup>21</sup>, en la cual se observa que se propusieron varias zonas de protección o de conservación y las posibles categorías, según la definición de las zonas de conservación y protección, que se encuentran establecidas en el Acuerdo núm. 16 de 1998 *“Por el cual se expiden los determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal”*.

Para el efecto, se realizaron sesiones de concertación los días 10 de mayo, 3 de agosto y 7 de noviembre de 2000, con el objeto de revisar y aprobar los asuntos ambientales en los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>22</sup>.

Como se puso de presente anteriormente, para definir la delimitación de la zona objeto de protección, previamente a la declaratoria como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al Páramo de Guargua y Laguna Verde, la CAR celebró un convenio de cooperación con la firma consultora Conservación Internacional, el cual

---

<sup>21</sup> Folios 3 a 25 del C. Principal.

<sup>22</sup> “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.



se ejecutó durante los años 2000 y 2002 y fue objeto de complementación.

Cabe mencionar que el citado estudio arrojó resultados sobre el área denominada globalmente, Páramo de Guerrero, y estableció lineamientos para la aplicación de una categoría de administración a estas zonas (Distrito de Manejo Integrado), lo que permitiría al Municipio desarrollar una estrategia y orientar una política de protección y ocupación sostenible y controlada de áreas intervenidas.

Dentro del proceso de concertación, como consta en la citada Resolución núm. 2140 de 29 de diciembre de 2000, *“Por la cual se declara concertado y aprobado el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa”*, el Municipio tuvo conocimiento del citado estudio realizado por Conservación Internacional, para definir la delimitación de la zona objeto de protección, y reconoció que los resultados de dicho estudio llevarían a establecer mejores criterios de equilibrio con los patrones de ocupación y alternativas socioeconómicas, que además permitirían replantear áreas de crecimiento actual, por opciones planificadas para albergar los nuevos hogares de los habitantes del Páramo y no permitir nuevas construcciones de vivienda en sus parcelas.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

El Municipio en mención planteó la importancia de la política de proteger y conservar las zonas de Páramo y Subpáramo, en especial, aquella de influencia de nacimientos de quebradas de la estrella hidrográfica. Además, se comprometió a incluir dentro del Proyecto de Acuerdo del Esquema de Ordenamiento Territorial una estrategia para el fomento de la protección de las zonas de Páramo y Subpáramo, que se complementaría con disposiciones normativas de responsabilidad municipal, particularmente de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, así como una disposición, en la cual se señalaría, como mínimo: Uso en áreas de Páramo y Subpáramo sin intervenir y Uso en áreas de Páramo y Subpáramo intervenidas.

En igual sentido, el referido ente territorial se comprometió a establecer un artículo en el Proyecto del Acuerdo del Esquema de Ordenamiento Territorial sobre la congelación de la actividad minera en áreas de Páramo y a atender las normas superiores sin detrimento del beneficio general y de los ecosistemas estratégicos.

Bajo el anterior contexto, se logra poner de presente que la CAR cumplió con el deber de coordinar con el Municipio de Tausa la determinación como Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Integrado del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde, previamente a la expedición del Acuerdo acusado.

En efecto, respetó el principio de coordinación, que se caracteriza por el ejercicio armónico de las competencias entre las entidades del Estado, en tanto dicho acto administrativo deja traslucir que la CAR tuvo en cuenta lo señalado por el Municipio de Tausa, en el Acuerdo núm. 028 de 29 de diciembre de 2000, por medio del cual se adoptó el *Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa*, y que el mismo fue el resultado de un proceso de concertación, realizado entre la CAR y el ente territorial, en el cual este último tuvo una participación activa, como se demuestra en la Resolución 2140 de 29 de diciembre de 2000, "*Por la cual se declara concertado y aprobado el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tausa*".

Por consiguiente, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

El **tercer cargo** es el relativo a que la expedición del acto acusado trajo como consecuencia la violación o desconocimiento del derecho a la propiedad de los inmuebles (uso, goce y disposición), así como el desconocimiento total del medio de subsistencia ordinario y legítimo de los campesinos, de las personas que viven en las zonas declaradas como



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

de reserva, incluyendo grupos de especial protección, como niños y ancianos.

Para resolver este cargo, la Sala debe poner de presente que mediante el **Acuerdo núm. 022 de 2009 acusado** se declaró como Zona de Reserva Forestal Protectora a un sector del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde, localizado entre los municipios de Cogua, Tausa y Carmen de Carupa.

Asimismo, se declaró como Distrito de Manejo Integrado a cinco (5) sectores del referido Páramo de Guerrero, comprendidos entre la línea del polígono de la reserva forestal del citado Acuerdo acusado y aproximadamente la cota de los 3000 metros sobre el nivel del mar ajustada a los límites prediales, localizados entre los municipios de Cogua, Tausa y Carmen de Carupa y Zipaquirá, y delimitado conforme a la línea formada por la unión de los anexos 2, 3, 4, 5, 6 y en los planos anexos al acto acusado, con una extensión distribuida así: Sector uno (8915 hectáreas), Sector dos (1148 hectáreas), Sector tres (585 hectáreas), Sector cuatro (9196 hectáreas), Sector cinco (6663 hectáreas).



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

De conformidad con el artículo 204 del Decreto 2811, se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En dicha área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

Y según el artículo 206 *ibídem*, el área de reserva forestal es la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras.

A su turno, el artículo 2º del Decreto 1974, disposición vigente para la época de expedición del acto acusado, señala que debe entenderse por Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Y el artículo 310 del Decreto 2811, dispone:

*"[...] Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse **distritos de manejo integrado** de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional.*

*Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas [...]"* (Las negrillas fuera de texto).

Como se puede observar, la declaración de una región o zona, en este caso, de los indicados sectores del referido Páramo de Guerrero, como Reserva Forestal Protectora y DMI, se realiza para proteger los bosques naturales o artificiales u otros recursos naturales renovables y por razón de factores ambientales o socioeconómicos, a fin de ordenar, planificar y regular el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen, respectivamente.

Sobre este asunto, es necesario precisar que, dentro de las zonas delimitadas, declaradas como reservadas, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal o pública, sino de propiedad privada, en virtud de lo previsto en el artículo 206 del Decreto 2811.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Frente al citado artículo 206, la Sección Primera, en la sentencia de 5 de noviembre de 2013<sup>23</sup>, puntualizó que la constitución de áreas reservadas no impide la propiedad particular de bienes inmuebles dentro de la misma, sino que limita el derecho al goce sobre los mismos, de la siguiente manera:

*"[...] Del artículo citado resulta evidente que pueden coexistir bienes de propiedad pública y privada dentro de las reservas forestales, pues **la constitución de este tipo de áreas no impide la propiedad particular de bienes inmuebles dentro de la misma, sino que limita el derecho al goce sobre los mismos, habida cuenta de que sólo podrán destinarlos al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras**, según sea el caso. [...]"* (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Ahora, en cuanto al derecho de propiedad privada, debe tenerse en cuenta lo preceptuado por el artículo 43 del Decreto 2811, que es del siguiente tenor:

*"[...] **El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este código y otras leyes pertinentes** [...]"* (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de noviembre de 2013, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 250002325000200500662 03.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

De lo anterior, resulta claro para la Sala que los particulares pueden ser propietarios de los recursos naturales renovables, no obstante, ello no indica que esta titularidad deba ser entendida en términos absolutos, esto es, que el particular pueda usar, gozar y disponer de ellos como a bien tenga, toda vez que la propiedad debe ejercerse no sólo con función social sino ecológica, lo que implica que su uso, aprovechamiento, conservación y destinación, debe someterse a la normativa que regule la materia, así como a los principios básicos previstos en la Constitución Política, como lo son el desarrollo sostenible, la protección de las riquezas naturales de la Nación y el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 1º de abril de 1998<sup>24</sup>, explicó que, en efecto, los artículos 4º y 43 del Código de Recursos Naturales reconocen y garantizan la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables, cuando esta fue adquirida con justo título y de acuerdo con la Ley, no obstante, ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones necesarias

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia de 1º de abril de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, núm. único de radicación D- 1794.



para la protección del medio ambiente y asegurar su desarrollo sostenible. Al respecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

“[...] 36- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que los artículos 4º y 43 el Decreto 2811 de 1974 demandados son válidos ya que hacen parte de un estatuto encargado de regular los recursos naturales renovables y se limitan a reconocer y garantizar la propiedad privada sobre recursos renovables, cuando ésta ha sido adquirida con justo título y de acuerdo a la ley. En efecto, como ya se mostró, la Carta autoriza el dominio sobre los recursos renovables, aunque, como es obvio, debido a la función ecológica que le es inmanente (CP art. 58), ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible (CP arts 79 y 80). Además, esa misma función ecológica de la propiedad y la primacía del interés general sobre el particular en materia patrimonial (CP art. 58) implican que, frente a determinados recursos naturales vitales, la apropiación privada puede en determinados casos llegar a ser inconstitucional. Igualmente la Corte considera que, con esos mismos fundamentos constitucionales, el Estado puede también legítimamente convertir en bienes de uso público determinados recursos renovables considerados de utilidad social, aunque, como es obvio, y teniendo en cuenta que la Carta reconoce la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, en tales eventos es deber de las autoridades reconocer y expropiar los dominios privados que se hubieran podido legalmente consolidar.

Como vemos, el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepción fue legitimada, desde el punto filosófico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sólo de esa manera puede satisfacer sus necesidades materiales, por lo cual se entiende que, por medio del trabajo productivo, la persona se apropia del bien sobre el cual ha recaído su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales



pertenecían a todos<sup>25</sup>. A su vez, la economía política clásica, de autores como Adam Smith, defendió la idea de que esa apropiación individualista era socialmente benéfica ya que permitía una armonía social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social<sup>26</sup>. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

Es por ello que, en los fundamentos 14 y 18 a 21 de esta sentencia, la Corte precisó que los imperativos ambientales de la Carta obligan a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales del derecho privado. Sin embargo, esa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes. Por ello, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de esas disposiciones, en el entendido de que ellas deben ser interpretadas tomando en cuenta la función ecológica de la propiedad [...]”.

---

<sup>25</sup> Ver John Locke. **Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil**. Capítulo 5, párrafos 28 y ss.

<sup>26</sup> Ver León Duguit. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris: Boccard, Tomo III, p 664.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Por lo tanto, si bien es cierto que en los casos de zonas declaradas como de reserva, subsiste la propiedad privada, también lo es que ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia de área de reservas forestales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad, esto es, que solo podrá ser destinada para el establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras, a efectos de garantizar la protección del medio ambiente y los recursos naturales y asegurar un desarrollo sostenible.

Además, es del caso señalar que la declaración de áreas como reserva forestal conlleva la consecuente limitación de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica, con el fin de evitar el agotamiento de los recursos naturales y del medio ambiente y, por ende, propender por la conservación o preservación de los mismos, conforme lo sostuvo la Sección Primera en la sentencia de 14 de mayo de 2015<sup>27</sup>, en la que al efecto adujo:

**“[...] Así pues se tiene que la normatividad existente a nivel nacional para la protección y regulación de las áreas destinadas al uso de reserva forestal, establece que dichas áreas se declararon con el fin de evitar el**

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de mayo de 2015, C.P. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 25000-23-24-000-2003-00942-01.



**agotamiento de los recursos naturales. Esto conlleva la consecuente limitación de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica que ve condicionada la destinación de los usos del suelo a usos urbanísticos, por lo que puede representar el aprovechamiento o desarrollo de una actividad económica.**

Es así como, el artículo 47 y el capítulo I del Título III del Decreto Ley 2811 de 1974, dada su importancia para la conservación de los recursos naturales, regula lo que debe entenderse por **área de reserva forestal**, en los siguientes términos:

“ARTICULO 47. **Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.**

Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.  
(...)

#### **CAPÍTULO I**

##### **DE LAS ÁREAS DE RESERVA FORESTAL**

**Artículo 206.- Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.**

**Artículo 207.- El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.**

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.  
[...]" (Las negrillas y subrayas fuera de texto).



Sin embargo, para la Sala tales limitaciones o restricciones al derecho al goce de la propiedad particular de bienes inmuebles y de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica, no implican el desconocimiento de esos derechos de los habitantes de las zonas afectadas, habida cuenta que son necesarias para garantizar la protección, conservación o preservación del medio ambiente, asegurar un desarrollo sostenible y, por ende, evitar el agotamiento de los recursos naturales y del medio ambiente.

Máxime, si se tiene en cuenta que el acto administrativo acusado, en su artículo octavo, de manera específica, señaló que se respetarán los derechos adquiridos con arreglo a la normatividad vigente, sobre los predios de propiedad privada que conforman el DMI, de la siguiente manera:

“[...]

**ARTÍCULO OCTAVO: De conformidad con la Constitución y la ley, se respetarán los derechos adquiridos con arreglo a la normatividad vigente**, sobre los predios de propiedad privada que conforman el Distrito de Manejo Integrado de que trata el presente Acuerdo [...]” (Las negrillas y subrayas fuera de texto).

Ello, en virtud de lo previsto en el artículo 47 del Decreto 2811, que establece que se podrá declarar como reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una



región o zona cuando sea necesario para adelantar programas de conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros.

En este orden de ideas, la Sala observa que el **Acuerdo núm. 022 de 2009 acusado** no desconoció los derechos de propiedad de los inmuebles de las personas que viven en las zonas declaradas como Reserva Forestal y Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y Laguna Verde, pues la limitación al derecho al goce sobre los mismos, así como al ejercicio del derecho de la libertad económica, en el sentido de que solo podrán destinarlos para garantizar la protección del medio ambiente y recursos naturales y asegurar un desarrollo sostenible, esto es, para proteger los bosques naturales o artificiales u otros recursos naturales renovables, se encuentra acorde a la Constitución Política y a la normativa que regula dicho asunto, conforme se expuso en precedencia y según lo previsto en los artículos 43, 47, 204, 206, 207 y 310 del Decreto 1811 y 2º del Decreto 1974, antes transcritos, los cuales sirvieron de fundamento para la expedición del citado acto administrativo, amén de que este, de manera expresa, estableció que se respetarán los derechos adquiridos sobre los predios de propiedad privada que conforman el DMI.



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

En consecuencia, el cargo en estudio tampoco tiene vocación de prosperidad.

En conclusión, la Sala considera que no se violaron las normas legales invocadas por los actores, razón suficiente para que se mantenga la presunción de legalidad que ampara el Acuerdo acusado, por lo cual no se accederá a las súplicas de la demanda, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: DENEGAR** las súplicas de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



---

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2010-00335-00.  
Actores: FLAVIO GONZÁLEZ USAQUEN Y OTROS

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 25 de marzo de 2022.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.