

COLECCIÓN
GERARDO MOLINA

Afectaciones a Derechos Ambientales en tiempos de crisis climática y pandemia: algunos estudios de caso

VOLUMEN II

Gregorio Mesa Cuadros
Editor



Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Instituto de Investigación Sociojurídica "Gerardo Molina" - Unijus
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Afectaciones a Derechos Ambientales en tiempos de crisis climática y pandemia: algunos estudios de caso



COLECCIÓN
GERARDO MOLINA

Afectaciones a Derechos Ambientales en tiempos de crisis climática y pandemia: algunos estudios de caso

Gregorio Mesa Cuadros (editor)
Profesor Titular (*Tenured Professor*)

Carlos Andrés Muñoz, Carlos Eduardo Olaya Díaz, Clara Juliana Neira Rueda, Consejo Cabildo de Mayores de Taganga, Delma Camila Mesa Villamil, Diego David Aldana Carrillo, Evelia Afanador Castro, Federico Parra Hinojosa, Fulgerman Ortiz Jaimes, Jhon Mejía Anaya, Jose Agustín Labrador Forero, Juan Alejandro Ordóñez Rodríguez, Lina María Ávila Urrego, Luis Fernando Sánchez Supelano, María Camila Visbal Amaya, María Claudia Medina Villegas, Mauricio Chinchilla Pineda, Nicolás Giraldo Chica, Paula Alejandra Villamil Castellanos, Yazmín Andrea Silva Porras



Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales

Gerardo Molina (Unijus)
Bogotá D.C., 2021

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Afectaciones a Derechos Ambientales en tiempos de crisis climática y pandemia : algunos estudios de caso, volumen 2 / Gregorio Mesa Cuadros, (editor). -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecanatura de Investigación y Extensión. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), 2021.

324 páginas : ilustraciones en blanco y negro, figuras, fotografías. -- (Colección Gerardo Molina ; 91)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo e índices de autores y temático.

ISBN 978-958-794-491-4 (rústica, obra completa). -- ISBN 978-958-794-509-6 (rústica, volumen 1). --

ISBN 978-958-794-512-6 (rústica, volumen 2). -- ISBN 978-958-794-493-8 (e-pub, obra completa). --

ISBN 978-958-794-511-9 (e-pub, volumen 1). -- ISBN 978-958-794-514-0 (e-pub, volumen 2). --

ISBN 978-958-794-492-1 (impresión bajo demanda, obra completa). -- ISBN 978-958-794-510-2 (impresión bajo demanda, volumen 1). -- ISBN 978-958-794-513-3 (impresión bajo demanda, volumen 2)

1. Derecho ambiental -- Colombia -- 2019-2020 -- Estudio de casos 2. Efectos de la contaminación sobre el clima 3. Efecto invernadero 4. Pandemias 5. Infecciones por coronavirus 6. Derechos de las minorías -- Estudio de casos I. Mesa Cuadros, Gregorio, 1961-, editor II. Serie

CDD-23 344.861046 / 2021

Afectaciones a Derechos Ambientales en tiempos de crisis climática y pandemia: algunos estudios de caso Colección Gerardo Molina

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

- © Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
- © Vicedecanatura de Investigación y Extensión
- © Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
- © Gregorio Mesa Cuadros (editor)
- © Carlos Andrés Muñoz, Carlos Eduardo Olaya Díaz, Clara Juliana Neira Rueda, Consejo Cabildo de Mayores de Taganga, Delma Camila Mesa Villamil, Diego David Aldana Carrillo, Evelia Afanador Castro, Federico Parra Hinojosa, Fulgerman Ortiz Jaimes, Gregorio Mesa Cuadros, Jhon Mejía Anaya, Jose Agustín Labrador Forero, Juan Alejandro Ordóñez Rodríguez, Lina María Ávila Urrego, Luis Fernando Sánchez Supelano, María Camila Visbal Amaya, María Claudia Medina Villegas, Mauricio Chinchilla Pineda, Nicolás Giraldo Chica, Paula Alejandra Villamil Castellanos, Yazmín Andrea Silva Porras (autores)

Primera edición, 2021

ISBN (impreso): 978-958-794-509-6

ISBN (IBD): 978-958-794-510-2

ISBN (digital): 978-958-794-512-6

Dolly Montoya Castaño

Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejo Vargas Velásquez

Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina,
Unijus Pedro Elías Galindo

Director Unijus

Viviana Zuluaga

Coordinadora editorial

Julieth Leal

Asistente coordinación editorial

Hernando Sierra

Asistente coordinación editorial

Fabio Toro

Coordinador académico

Luis Miguel Solórzano

Asesor administrativo y financiero

Alejandra Álvarez Franco

Correctora de estilo

Juan Sebastián Bazzani Delgado

Diagramador

Gregorio Mesa Cuadros

Créditos imagen de portada

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Conversión ePub: Lápiz Blanco S.A.S.

Hecho en Colombia

Made in Colombia

CONTENIDO

Lista de tablas

Lista de figuras

Presentación

Capítulo 1. Páramos y su protección en Colombia: debates para su gestión integral desde el Ambientalismo Popular y las consultas previas

Gregorio Mesa Cuadros, Lina María Ávila Urrego, Carlos Eduardo Olaya Díaz, José Agustín Labrador Forero, Diego David Aldana Carrillo, Delma Camila Mesa Villamil, Luis Fernando Sánchez Supelano

Resumen

Introducción

El falso dilema entre la conservación y las actividades agropecuarias de bajo impacto en los páramos de Colombia

El derecho fundamental a la consulta previa en las actividades de gestión de los páramos de Colombia

Conclusiones

Bibliografía

Capítulo 2. Derechos de la población recicladora: decisiones judiciales y desafíos para su materialización

Federico Parra Hinojosa, Gregorio Mesa Cuadros, José Agustín Labrador Forero, Luis Fernando Sánchez Supelano

Resumen

Introducción

Conceptualización

Algunas prácticas ambientales en la defensa de los Derechos

Principales hechos y pretensiones que motivaron la intervención judicial

Conclusiones

Bibliografía

Anexo

Capítulo 3. Derechos Indígenas y extracción minera: el caso del Resguardo Wayúu de Provincial contra Cerrejón

Gregorio Mesa Cuadros, Jose Agustín Labrador Forero, Luis Fernando Sánchez Supelano

Introducción

Alcances del recurso de nulidad tratándose de sentencias de tutela

Análisis de los alegatos de nulidad

Debate ambiental constitucional en el caso concreto

Conclusiones

Bibliografía

Capítulo 4. Artes de pesca del Pueblo Taganguero: elementos de construcción territorial e identitaria

Consejo Cabildo de Mayores de Taganga, Paula Alejandra Villamil Castellanos, Luis Fernando Sánchez Supelano, Yazmín Andrea Silva Porras, Gregorio Mesa Cuadros

Introducción

Metodología

Caracterización del arte de pesca de chinchorro

Identidad taganguera: la pesca con chinchorro como legado cultural

Gobierno y autoridad propia

Reflexiones finales

Bibliografía

Capítulo 5. Aguas, derechos campesinos, marihuana y transnacionales: nulidad de concesión de aguas a empresa transnacional que afecta a la comunidad rural en Barichara, Santander

Gregorio Mesa Cuadros, Luis Fernando Sánchez Supelano, Jose Agustín Labrador Forero, Fulgerman Ortiz Jaimes, Evelia Afanador Castro, Mauricio Chinchilla Pineda y María Claudia Medina Villegas

Introducción

Algunos presupuestos procesales y fundamentos fácticos

Normas violadas y concepto de violación (razones de la procedencia de la nulidad)

Medidas cautelares en este caso concreto

Conclusiones

Bibliografía

Capítulo 6. La política *Trans*-agresora del pico y género en tiempos de pandemia

Nicolás Giraldo Chica, Jhon Mejía Anaya, Clara Juliana Neira Rueda, Carlos Andrés Muñoz, Juan Alejandro Ordóñez Rodríguez y María Camila Visbal Amaya

Introducción

Conceptualización

Fundamentación del conflicto constitucional

Una perspectiva comparada: la experiencia del pico y género en Panamá, Perú y Bogotá

Resolución de la tensión

Conclusiones

Bibliografía

Autores

LISTA DE TABLAS

Páramos y su protección en Colombia: debates para su gestión integral desde el Ambientalismo Popular y las consultas previas

[Tabla 1. Visiones sobre el uso y protección del Ambiente o Naturaleza](#)

Derechos de la población recicladora: decisiones judiciales y desafíos para su materialización

[Tabla 1. Acciones de exigencia legal de la población recicladora](#)

[Tabla 2. Igualdad material](#)

[Tabla 3. Derecho a la participación](#)

[Tabla 4. Protección de la diversidad](#)

[Tabla 5. Igualdad](#)

[Tabla 6. Ambiente sano](#)

Derechos Indígenas y extracción minera: el caso del resguardo Wayúu de provincial contra Cerrejón

[Tabla 1](#)

Aguas, derechos campesinos, marihuana y transnacionales: nulidad de concesión de aguas a empresa transnacional que afecta a la comunidad rural en Barichara, Santander

[Tabla 1](#)

La política *Trans*-agresora del pico y género en tiempos de pandemia

Tabla 1.

LISTA DE FIGURAS

Derechos de la población recicladora: decisiones judiciales y desafíos para su materialización

Figura 1. Av. Caracas Jiménez-Eje Ambiental Plazoleta del Rosario

Figura 2

Figura 3

Figura 4

Artes de pesca del Pueblo Taganguero: elementos de construcción territorial e identitaria

Figura 1.

Figura 2. Pesca de línea desde una canoa a la deriva

Figura 3. Pesca artesanal con palangre

Figura 4. Redes de trasmallo para pesca

Figura 5. Chinchorro con falso copo o red de cerco de playa

Figura 6. Caracterización de pesca con chinchorro estacionario

PRESENTACIÓN

GREGORIO MESA CUADROS*

A comienzos del presente siglo formulamos la idea de avanzar hacia *un Estado Ambiental de Derecho* (Mesa Cuadros, 2001) que se correspondiera no solo con la necesidad de superar el estrecho marco del Estado Social de Derecho, sino que sirviera además para enfrentar los retos de una globalización económica injusta, basada mayoritariamente en la negación de los derechos de los sujetos individuales y colectivos puestos en mayores circunstancias de vulnerabilidad, así como en el incremento de la mercantilización de la Naturaleza, la negación y desprotección de la mayoría de los derechos a costa de los privilegios de unos pocos, teniendo en cuenta que quizás el más grande y grave problema y conflicto ambiental global, la crisis y el caos climático, junto con la profundización de las desigualdades y discriminaciones que la pandemia viene generando, solo podrán ser resueltas si se asume una

nueva forma de organización interestatal, el Estado Ambiental global de Derecho y de derechos.

La crisis climática, resultado del proceso incesante de generación y acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera por actividad humana diferenciada y cuya variabilidad climática se intensifica y persiste con impactos impredecibles, sumada a la pandemia actual, desnudan las injusticias que conllevan, ya que la pandemia, por su carácter de incertidumbre, está radicalizando las diferentes formas de dominio que la sociedad hiper-cibernética concentra.

Este libro corresponde a la segunda parte del Informe del proceso investigativo del *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales* - GIDCA en 2019-2020 y expresa la idea que la excepcionalidad que se predica con ocasión de la ocurrencia y vigencia de la pandemia originada por el coronavirus no es el surgimiento de la excepcionalidad, sino la persistencia de la misma, en la que un agente biológico desnuda totalmente la crisis ambiental y civilizatoria que lleva ya muchas décadas de imposición por las medidas de fuerza del mercado en la era del *capitaloceno* y el *androceno*¹, que profundiza desigualdades, discriminaciones, exclusiones y marginaciones en contra de la vida y la dignidad ambiental.

La *segunda parte del informe* sobre análisis de algunos estudios de caso por afectaciones a Derechos Ambientales de pueblos, comunidades y organizaciones puestas en situación de vulnerabilidad contiene 6 capítulos.

El [capítulo 1](#), *Páramos y su protección en Colombia: debates para su gestión integral desde el ambientalismo*

popular y las consultas previas, formula una comprensión más adecuada de las relaciones intrínsecas que existen entre estos ecosistemas y sus habitantes tradicionales, analizando el régimen de actividades prohibidas y permitidas, así como algunas acciones de restauración y protección orientadas a garantizar la participación de las comunidades étnicas y campesinas en la gestión y defensa de estas áreas de especial importancia ecosistémica, tratando de superar la aparente contradicción entre presencia humana en ecosistemas de especial protección y esenciales para la vida presente y futura.

En el [capítulo 2](#), *Derechos de la población recicladora: decisiones judiciales y desafíos para su materialización*, presentamos algunos de los principales antecedentes de hecho y de derecho que motivaron las acciones de tutela y constitucionalidad que buscan reivindicar los derechos de la población recicladora en Colombia, examinando las reglas que a lo largo de estos últimos 16 años, pueden identificarse a partir de los reconocimientos de la Corte Constitucional en favor esta población, así como algunos ejemplos normativos, contractuales y mediáticos recientes, a través de los cuales se ejemplifica el desconocimiento regresivo de las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales, que en casos concretos afectan a la población recicladora, no como evento aislado, sino como parte de un proceso que a pesar de la definición de reglas de obligatorio cumplimiento por parte del máximo tribunal constitucional que reconocen en diversas providencias los derechos de la población recicladora, permite la

persistencia de normas y modelos de recolección que los excluyen.

En el [capítulo 3](#), *Derechos Indígenas y extracción minera: el caso del Resguardo Wayúu de Provincial contra Cerrejón*, desarrolla los argumentos centrales que GIDCA presenta ante la Corte Constitucional con ocasión de las solicitudes de nulidad que Carbones del Cerrejón y la Comunidad Indígena interponen contra la Sentencia T-614 de 2019, en la cual se decide parcialmente sobre la protección de los derechos de esta comunidad indígena. Teniendo en cuenta que GIDCA desde hace más de 15 años ha venido interviniendo como *amicus curiae* ante la Corte Constitucional en diversos temas y asuntos asociados a la defensa de los Derechos Ambientales, especialmente de pueblos y comunidades tradicionales étnicas, campesinas y urbanas marginadas, puestas en especial situación de vulnerabilidad e indefensión por las agresiones de terceros, incluidas las empresas nacionales y transnacionales, así como por las decisiones de agentes de diversas instituciones del Estado, que afectan, erosionan, limitan, desconocen o violan sus derechos constitucionales, en este artículo se presenta un análisis integral y sistémico sobre demandas de nulidad de sentencias y mecanismos para la protección de derechos en este caso concreto.

Más adelante, el [capítulo 4](#), *Artes de pesca del Pueblo Taganguero: elementos de construcción territorial e identitaria*, con ocasión de las múltiples oposiciones, rechazos, demoras y aplazamientos de las autoridades públicas, se presentan los principales debates jurídico políticos que la sociedad de Taganga ha tenido que

enfrentar en la defensa de sus derechos territoriales e identitarios, dando cuenta de acciones jurídicas, de movilización y reconstrucción del conocimiento de las formas económicas tradicionales asociadas a la pesca artesanal comunitaria, alrededor de la cual ha girado la defensa de sus derechos colectivos y ambientales, contrastándolas con los enfoques discriminadores que una parte de la sociedad samaria y diferentes autoridades nacionales, regionales y locales han ejercido históricamente contra el Pueblo Indígena de Taganga.

Posteriormente, en el [capítulo 5](#), *Aguas, Derechos Campesinos, marihuana y transnacionales: nulidad de concesión de aguas a empresa transnacional que afecta a la comunidad rural en Barichara, Santander*, se presenta una propuesta de solicitud de nulidad de la resolución que otorgó concesión exprés de aguas a la empresa transnacional Cannavida en muy poco tiempo, si se cuenta que esas comunidades campesinas habían venido solicitando a la autoridad ambiental desde hace más de 9 años una concesión y no les ha sido otorgada; aspecto que muestra claramente cómo la injusticia ambiental se muestra con los más vulnerables en estos procesos, las comunidades campesinas, quienes requieren el líquido vital para la satisfacción de sus necesidades básicas, pero primero se otorga a una empresa para hacer negocio, aunque fundamente que es para generar empleo y otros beneficios.

Finalmente, el [capítulo 6](#), *La política Trans-agresora del pico y género en tiempos de pandemia*, analiza desde un punto de vista constitucional y teórico una de las medidas

que la administración distrital expidió para evitar las aglomeraciones durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, destacando algunos de los riesgos de discriminación y violencia que generó la medida, especialmente contra las personas *Trans*, quienes desde el comienzo reclamaron respeto por sus identidades, cuestionando el binarismo hombre/mujer, así como la denuncia sobre el peligro que representaba para sus vidas el hecho que la Policía Nacional—uno de los principales victimarios de esta población— tuviera a su cargo la aplicación de una medida atravesada por una categoría subjetiva y compleja como lo es el sexo, el género y sus diversas manifestaciones.

De esta manera el *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales* - GIDCA presenta nuestro informe de investigación 2018-2020, agrupado en dos grandes apartados, una primera parte general y una parte especial sobre algunos casos de especial interés para la discusión sobre **DERECHOS AMBIENTALES Y AFECTACIONES EN TIEMPOS DE CRISIS CLIMÁTICA Y PANDEMIA**, destinado a acompañar los debates necesarios que otros grupos de investigación, profesores y estudiantes, así como la sociedad civil vienen desarrollando para contribuir a la construcción de conocimiento útil y pertinente, en estos tiempos difíciles de profundización de la crisis ambiental y civilizatoria, donde la pandemia resultado de la Covid-19 ha impactado de forma severa y con mayor rigor a pueblos sociedades, comunidades, grupos y personas puestas históricamente en mayores circunstancias de vulnerabilidad y desprotección de sus derechos.

La resolución de la conflictividad ambiental, la implementación de acciones concretas por la paz en el posacuerdo y la superación de las injusticias ambientales requieren mayores compromisos estatales, empresariales, de la academia y la sociedad en su conjunto. Nuestra idea es que una perspectiva de Derechos Ambientales para todas y todos los sujetos, presentes y futuros, humanos y de otras especies, incluida la Naturaleza, puede contribuir significativamente a concretar la idea de justicia ambiental, especialmente con los seres más vulnerables, especialmente en tiempos de profundización de la crisis ambiental y civilizatoria, desnudada de manera importante por la pandemia del coronavirus.

Notas

- * Profesor Titular (*Tenured Professor*) Correo electrónico: gmesac@unal.edu.co
- 1 No confundir con *antropoceno*, la era humana, ya que el androceno es la era de primacía de la visión machista y patriarcal del mundo, quizás uno de los ejes centrales de dominación en el mundo moderno.

CAPÍTULO 1

PÁRAMOS Y SU PROTECCIÓN EN COLOMBIA: DEBATES PARA SU GESTIÓN INTEGRAL DESDE EL AMBIENTALISMO POPULAR Y LAS CONSULTAS PREVIAS

GREGORIO MESA CUADROS*
LINA MARÍA ÁVILA URREGO**
CARLOS EDUARDO OLAYA DÍAZ***
JOSÉ AGUSTÍN LABRADOR FORERO****
DIEGO DAVID ALDANA CARRILLO*****
DELMA CAMILA MESA VILLAMIL*****
LUIS FERNANDO SÁNCHEZ SUPELANO*****

RESUMEN

Con la expedición de la Ley 1730 de 2018 sobre gestión integral de los páramos en Colombia se promueve una comprensión más adecuada de las relaciones intrínsecas que existen entre estos ecosistemas y sus habitantes tradicionales. Además, se establece un régimen de actividades prohibidas, permitidas y de acciones de restauración y protección orientadas a garantizar la participación de las comunidades étnicas y campesinas en la gestión y defensa de estas áreas naturales. Aunque esta ley busca garantizar un enfoque ecosistémico o

intercultural, no ha sido ajena a los cuestionamientos jurídicos planteados en diferentes acciones públicas de inconstitucionalidad.

El siguiente texto presenta los principales argumentos que el *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA)* ha esgrimido ante la Corte Constitucional con ocasión de dos demandas presentadas en contra de esta ley. La primera plantea una aparente contradicción entre la permisión de actividades agrícolas de bajo impacto desarrolladas por comunidades tradicionales en las zonas de páramo y los fines de protección ambiental que persigue la ley, mientras que la segunda sostiene que la norma debió ser excluida del ordenamiento jurídico por vicios de procedimiento, al no haberse surtido la consulta previa legislativa a las comunidades étnicas afectadas con las medidas a implementar en los páramos de Colombia.

INTRODUCCIÓN

La expedición de la Ley 1930 de 2018 o Ley de Páramos tiene lugar después un largo camino de discusión y análisis de diferentes propuestas de regulación, tanto de las actividades humanas que se realizan al interior de estos ecosistemas especialmente protegidos como de las acciones de conservación, preservación y restauración en las que deben concurrir no solo las comunidades étnicas y campesinas que los habitan, sino también las diferentes autoridades ambientales, las organizaciones sociales, la empresa privada y la sociedad en general.

Este recorrido tiene un hito importante en la Ley 99 de 1993, ya que en el numeral 4 del artículo 1.º indicó que las zonas de páramos¹, subpáramos², los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos tienen protección especial, reglamentando en parte el mandato establecido por la Constitución Política de Colombia de 1991 de proteger la diversidad natural y cultural (artículos 7.º y 8.º), así como el deber estatal de proteger ecosistemas esenciales para la vida (artículo 79).

Es de recordar que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, indica que el ambiente es patrimonio común. Por tanto, le asigna deberes al Estado y a los particulares con respecto a preservación, conservación y manejo, obligaciones que son de utilidad pública e interés social (artículo 1.º).

Asimismo, estableció que la utilización, conservación, restauración, mejoramiento y preservación del ambiente y sus elementos (a los cuales denomina recursos naturales) debe hacerse bajo criterios de racionalidad y equidad, para asegurar un desarrollo armónico entre el ser humano y esos componentes naturales, y para que tengan una disponibilidad permanente con máxima participación social en beneficio de la salud y el bienestar de las presentes y futuras generaciones de habitantes del territorio nacional (artículo 2.º). De esta manera se previenen y controlan los efectos nocivos de la extracción de la Naturaleza y, regular la conducta humana individual y colectiva, así como las acciones u omisiones de las autoridades y servidores

públicos respecto de la administración, aprovechamiento y conservación del ambiente y sus elementos.

Igualmente, el Código definió el manejo, conservación y defensa de la flora y fauna silvestres, bajo criterios de sostenibilidad, fomento y aprovechamiento racional³. Adicionalmente, dejó a cargo de las autoridades definir su zonificación, clasificación, ordenación, autorizaciones, prohibiciones y sanciones.

Por su parte, como normas que conforman el bloque de constitucionalidad, las Naciones Unidas en su conferencia conocida como Río 92 expidió cinco instrumentos jurídicos internacionales: dos convenciones, Biodiversidad y Cambio Climático; dos declaraciones, Declaración de Río 1992 y Declaración de Bosques; y un programa de acción, Agenda 21. Este programa propuso en su capítulo 13 que los Estados deberían avanzar en la protección de ecosistemas esenciales para la vida.

Posteriormente, con la Ley 373 de 1997, que define el programa para el uso eficiente y ahorro del agua en su artículo 16 (modificado por la Ley 812 de 2003), se dispuso que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales debían ser adquiridas y destinadas a procesos de recuperación, protección y conservación por parte de las autoridades ambientales, entidades territoriales y administrativas. También, que se definiría mediante estudios pertinentes la capacidad real de oferta de bienes y servicios ambientales de estos ecosistemas.

Esta ley, reglamentada por el Gobierno nacional mediante la Resolución 769 de 2002, definió el ecosistema

páramo y definió, de manera general y sin estudios precisos, su ubicación a partir de los 3000 metros sobre el nivel medio del mar respecto de las tres cordilleras y demás sistemas montañosos. Asimismo, reglamentó algunas de las medidas de protección, conservación, manejo sostenible y restauración de zonas de páramos, entre ellas, los regímenes de usos, sus áreas de interés público y los planes de manejo ambiental.

En años posteriores, se han expedido diferentes normas⁴ y documentos de política, por ejemplo, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002), tendientes a limitar o restringir las actividades que pueden desarrollarse al interior de estos ecosistemas, empezando por la Ley 1382 de 2011, que había prohibido la minería en zonas de páramo y además fijaba mecanismos y entidades responsables para su delimitación e identificación, aunque luego la Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 2011 la declaró inexecutable (CC, T-076/11).

No obstante, en el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 aprobado mediante Ley 1450 de 2011, se prohibieron las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales en zonas de páramo, así como la construcción de refinerías al interior de estas áreas. Tales restricciones fueron reiteradas por el Plan Nacional de Desarrollo del siguiente cuatrienio 2015-2018, correspondiente a la Ley 1753 de 2015, en cuyo artículo 173 se actualizaron los principios para delimitación y protección de páramos. Y aunque el gobierno actual había incluido una derogatoria de este último artículo en el actual Plan Nacional de Desarrollo

2018-2022, finalmente se retiró del articulado de la Ley 1955 de 2019 por considerar que la Ley de Páramos o Ley 1930 de 2018 ya regulaba íntegramente el tema (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación, 2019).

A pesar de estos esfuerzos legislativos, las medidas adoptadas no han sido lo suficientemente efectivas para impedir que se presente una reducción significativa y generalizada de la disponibilidad de la oferta hídrica nacional⁵, acompañada de un deterioro de los ecosistemas de páramo que abastecen más del 70 % del agua que se consume en Colombia. Por otra parte, se deben resaltar los avances en la delimitación de por lo menos 31 complejos de páramos que abarcan un 2 % del área total del país, de acuerdo con las mediciones del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (2016).

Ahora bien, la expedición de la Ley 1930 de 2018 ha sido entendida como un escenario de salida frente a esta problemática, debido al reconocimiento que hace de las poblaciones que han habitado históricamente las zonas de páramo, que corresponden, de acuerdo con estudios desarrollados por el Instituto Von Humboldt, al menos a unas 184.000 personas (Rivera, 2011). El verdadero reto de esta ley consiste en hacer compatible la dimensión de protección ecosistémica con la económica y social de las comunidades que habitan los páramos, además de fortalecer los procesos de participación en la gestión de estos ecosistemas y las iniciativas de educación ambiental en los territorios.

Por otra parte, se debe reconocer que ha resultado controversial que el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 otorgue autorización para continuar bajo ciertas condiciones las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo en favor de las comunidades étnicas y campesinas, aunque también ha llamado la atención que no se haya garantizado el derecho a la consulta previa legislativa a dichas comunidades antes de la radicación del respectivo proyecto de ley ante el Congreso de la República.

En este orden de ideas, se considera necesaria tanto la exigencia de los deberes estatales de protección ambiental, ecosistémica y de los seres humanos que habitan los páramos, como de los derechos constitucionales a la tierra, al trabajo, a la identidad cultural y a la soberanía alimentaria de las comunidades étnicas y campesinas que han ocupado históricamente estos ecosistemas de manera sostenible y respetuosa con los derechos de las generaciones presentes y de las futuras.

A continuación, se plantean los dos asuntos centrales. Por un lado, la aparente contradicción entre la protección ambiental de estos ecosistemas y las actividades de bajo impacto realizadas por comunidades étnicas y campesinas. Por otro lado, el posible desconocimiento del derecho a la consulta previa que les asiste a dichas colectividades.

[EL FALSO DILEMA ENTRE LA CONSERVACIÓN Y LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS DE BAJO IMPACTO EN LOS PÁRAMOS DE COLOMBIA](#)

El primer debate tiene lugar con ocasión de la demanda presentada ante la Corte Constitucional en contra del

artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 (Exp. 12973). Dicho artículo faculta a las autoridades ambientales para permitir la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en estos territorios, siempre que se haga uso de buenas prácticas que cumplan con los estándares ambientales y que estén encaminadas a la defensa de los páramos. En esta demanda, que aún no ha sido resuelta por la Corte, se sostiene que cualquier tipo de intervención humana en los páramos vulneraría el derecho a un ambiente sano y al agua de todos los colombianos, puesto que estos cuentan con características ecosistémicas únicas que permiten la prestación de servicios ecosistémicos fundamentales, como contribuir a la mitigación del cambio climático y garantizar la disponibilidad de agua.

El demandante argumenta a partir de su propio análisis de la Sentencia C-035 de 2016 que no se debe permitir ningún tipo de actividad humana en los páramos, ya que se trata de ecosistemas de “metabolismo lento” en los que es prácticamente imposible la restauración o recuperación, por lo que cualquier afectación a las funciones del suelo y el subsuelo suele ser irreversible (CC, T-622/16). Además, afirma que la Corte reitera en su decisión lo indicado en la Sentencia T-361 de 2017, en la que había reconocido que la actividad agropecuaria deterioraba el ecosistema de páramos y por eso encontró justificado que tales actividades llegaran a prohibirse en virtud de los planes de desarrollo del gobierno anterior (CC, T-631/17).

En síntesis, la demanda propone una tensión entre el deber estatal de protección ambiental de los páramos y los

derechos a la soberanía, seguridad y autonomía alimentarias, al acceso a la tierra y al trabajo de los campesinos y comunidades étnicas que los habitan; y toma partido por el primero de ellos, pues afirma que en la Sentencia T-606 de 2015 la Corte Constitucional estableció una prevalencia absoluta de este deber sobre los demás derechos con los que entrase en conflicto (CC, T-606/15).

Asimismo, el demandante considera que esta habilitación de actividades agropecuarias de baja intensidad se realiza sin consultar criterios científicos sólidos y a partir principalmente de criterios sociales y políticos. Por esto, cree que llegar a permitir dichos usos por parte de estas comunidades no es una medida necesaria ni proporcional, ya que puede acudir a otros mecanismos menos lesivos para estos ecosistemas como las compensaciones o generar otros espacios dentro de la frontera agrícola con actividades que generen desarrollo económico para una eventual relocalización.

Frente a los argumentos esgrimidos en esta demanda, se explicará que no existe en la jurisprudencia constitucional tal prohibición absoluta de la presencia de las comunidades humanas en los páramos, ni tampoco se presenta en este caso un verdadero dilema entre la conservación de los páramos y el respeto a los derechos de las comunidades étnicas y campesinas que históricamente los han habitado. Por el contrario, se sostiene que esta aparente contradicción puede ser el resultado más bien de interpretaciones parcializadas del ordenamiento jurídico nacional de acuerdo con concepciones “medioambientalistas” y “ecologistas” adoptadas de