

**ANÁLISIS DE LA TENSION CONSTITUCIONAL ENTRE LOS PROYECTOS
MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS PÁRAMOS
EN COLOMBIA EN EL PND 2014-2018**

**ANA CAROLINA GÓMEZ SIERRA
ANDRÉS EDUARDO PÁJARO MARTÍNEZ**

**UNIVERSIDAD LIBRE SEDE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO
CARTAGENA D.T. Y C.**

2017

**ANÁLISIS DE LA TENSIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE LOS PROYECTOS
MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS
PÁRAMOS EN COLOMBIA EN EL PND 2014-2018**

**ANA CAROLINA GÓMEZ SIERRA
ANDRÉS EDUARDO PÁJARO MARTÍNEZ**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

**DIRECTOR DE TESIS DE GRADO
MARIO ARMANDO ECHEVERRIA ACUÑA**

**UNIVERSIDAD LIBRE SEDE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO
CARTAGENA D.T. Y C.**

2017

TÍTULO
ANÁLISIS DE LA TENSIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE LOS PROYECTOS
MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS
PÁRAMOS EN COLOMBIA EN EL PND 2014-2018

CONTENIDO

TÍTULO	3
LISTA DE CUADROS	5
RESUMEN.....	7
PALABRAS CLAVES	7
ABSTRACT	8
KEY WORDS	8
1.0. INTRODUCCIÓN	9
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
1.1.2. <i>Formulación del Problema</i>	11
1.2. OBJETIVOS.....	11
1.2.1. <i>Objetivo General</i>	11
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i>	11
1.3. JUSTIFICACIÓN	12
1.3.1. <i>Pertinencia de la Investigación.</i>	12
1.3.2. <i>Relevancia de la Investigación.</i>	12
2.0. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS	14
2.1. MÉTODO DE ANÁLISIS	14
2.2. FUENTES DE DATOS	14
2.2.1. <i>Fuentes primarias</i>	14
2.2.2. <i>Fuentes secundarias</i>	15
2.3. RECURSOS HUMANOS	15
3.0. CAPÍTULO I.....	17
ASPECTOS SOBRE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS EN COLOMBIA.....	17
3.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PÁRAMOS.....	17
3.1.1. <i>Concepto de páramo</i>	17
3.1.2. <i>Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt (2007).</i>	18
3.1.3. <i>Importancia de los páramos en Colombia.</i>	21
3.1.4. <i>Fragilidad de los páramos.</i>	22
3.1.5. <i>Influencia de los páramos en Colombia.</i>	22
3.2. INFORMES DE ALGUNAS ENTIDADES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS PÁRAMOS	24
3.2.1. <i>Dirección General de Ecosistemas del Ministerio del Ambiente (2002).</i>	24
3.2.2. <i>Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (2008).</i>	25
3.2.3. <i>Green Peace Colombia (2009).</i>	27
3.2.4. <i>Estudiantes de Trabajo Social, Fundación Universitaria Juan de Castellanos (2012).</i> 28	
3.2.5. <i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2013).</i>	30

4.0 CAPÍTULO II.....	31
LA ACTIVIDAD MINERO-ENERGÉTICA EN COLOMBIA	31
4.1. IMPACTO AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD MINERA EN COLOMBIA	31
4.2. EL IMPACTO DE LA ACTIVIDAD MINERA SOBRE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	32
4.3. IMPACTO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA.....	35
4.3.1. <i>Hidrología</i>	35
4.3.2. <i>Geomorfología</i>	36
4.3.3. <i>Geográficas</i>	36
4.4. LA MINERÍA EN LAS LEYES COLOMBIANAS.....	38
4.4.1. <i>La organización de proyectos minero-energéticos en los dos últimos PND</i>	39
5.0 CAPITULO III.....	45
ANÁLISIS DE LA TENSIÓN ENTRE LOS PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA	45
5.1. METODOLOGÍA PARA ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD.....	45
5.1.1. <i>Interpretación sistemática y finalista</i>	46
5.1.2. <i>Principio de proporcionalidad</i>	49
5.1.3. <i>Precedente judicial</i>	52
5.2. ANÁLISIS DE LA TENSIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE LOS PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA EN EL PND 2014-2018	53
5.2.1. <i>Desarrollo de la primera sección</i>	55
5.2.2. <i>Desarrollo de la segunda sección</i>	63
5.2.3. <i>Desarrollo de la tercera sección</i>	70
6.0. RECOMENDACIONES FINALES	82
7.0. CONCLUSIONES	84
8.0. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Fuente: Instituto Alexander Von Humboldt (2013)	21
Cuadro 2. Fuente: Agencia Nacional de Minas y Ministerio de Ambiente.....	34
Cuadro 3. Fuente: Sentencia C-035 de 2016-Primera sección.....	62
Cuadro 4. Fuente: Sentencia C-035 de 2016-Segunda sección.....	69
Cuadro 5. Fuente: Sentencia C-035 de 2016-Tercera sección.....	77
Cuadro 6. Analisis jurídico de la tensión entre los proyectos minero-energéticos y la protección minera en los páramos en Colombia.	81

RESUMEN

Es conocida la necesidad de un Estado de encontrar caminos de desarrollo económico a través de una variedad de actividades, dentro del marco de desarrollo sostenible, es decir, en el ejercicio debe respetarse la preservación de recursos naturales. Ambos aspectos entran en tensión jurídica en el caso concreto cuando, bajo la luz de lo dispuesto en el PND 2014-2018, los ecosistemas de páramo - reconocidos por ser unos de los ecosistemas más influyentes del planeta- ven amenazada su integridad por la posibilidad de realización de actividad minero-energética en territorios en los que existen. En este informe se analizan los elementos que explican y resuelven aquella tensión, con el método de análisis.

Palabras claves

PÁRAMOS, PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PONDERACIÓN JUDICIAL, MEDIO AMBIENTE SANO, DESARROLLO SOSTENIBLE, LIBERTAD ECONÓMICA.

ABSTRACT

It is known the need of a State to find ways of economic development through a variety of activities, within the framework of sustainable development. In other words, during the execution fase, the preservation of natural resources must be respected. Both aspects enter into legal tension in the specific case when, under the provisions of the National Development Plan 2014-2018, the moorland ecosystems -recognized as being one of the most influential ecosystems of the planet- are threatened by their integrity due to the possibility of performing mining-energy activities in territories where they exist. This report analyzes the elements that explain and solve that tensión, using the analytic method.

Key words

MOORLAND, MINING-ENERGY PROJECTS, NATIONAL DEVELOPMENT PLAN, BALANCING TEST, HEALTHY ENVIRONMENT, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, ECONOMIC FREEDOM.

1.0. INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países más privilegiados en el mundo en lo que respecta a riqueza natural. Esto es así, debido a que su posición geográfica le permite gozar de una enorme variedad de climas y ecosistemas, entre los que se encuentran los páramos, ubicados en su mayoría en la región Andina, parte alta de la cordillera de los Andes, y otros, en sectores de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Si bien los 36 complejos de páramo reconocidos se extienden en apenas el 3% de la superficie del territorio nacional, ellos constituyen albergue para cientos de especies de flora y fauna (algunas únicas en el mundo) y son, por antonomasia, el escenario para la regulación de los ciclos hidrológicos del país (se estima que proveen el 70% de agua del territorio), debido a que la vegetación que allí crece absorbe la humedad del ambiente y la convierte en agua que luego forma los diferentes ríos y embalses que permiten el desarrollo de actividades humanas como la agricultura y la generación de energía.

Desafortunadamente, en esos suelos se han llevado a cabo en las últimas décadas una serie de proyectos minero-energéticos que amenazan la integridad de todo tipo de recursos que allí se encuentran. La ejecución de estas actividades contamina las aguas superficiales y subterráneas, atenta contra la calidad del aire, destruye el paisaje y acaba con las especies nativas.

1.1. Planteamiento del Problema

El Gobierno Nacional, como es debido en cada nuevo periodo constitucional, presentó un nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el término 2014-2018, donde formuló propuestas dirigidas a la protección de los páramos debido al detrimento que éstos han sufrido por las actividades mencionadas. Lo curioso es que, al

mismo tiempo, permite que esta actividad se siga ejerciendo por parte de las compañías cuyas licencias fueron otorgadas antes del año 2010, lo que se considera una contradicción en la propuesta del Ejecutivo. En otras palabras, se intentaba salvaguardar a los conocidos como “bosques enanos” (puesto que las plantas emblemáticas que allí crecen son arbustos pequeños, como frailejones), pero al mismo tiempo admitió la continuación de actividades de explotación minera en algunos casos.

A raíz de esta situación, un grupo de personas instauró una demanda por inconstitucionalidad de ciertas normas jurídicas. Puntualmente, las disposiciones acusadas fueron las que siguen:

- Artículo 108 de la Ley 1450 de 2011. Esta ley es por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El artículo trata sobre las reservas mineras estratégicas, en las cuales se conceden contratos de concesión especial para la actividad minera en áreas delimitadas por las autoridades mineras respecto a ciertos minerales de interés para el país.
- Artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Esta disposición delimita las áreas de reserva para el desarrollo minero.
- Artículo 49. Referente a la organización por parte del Gobierno Nacional del Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE) para la planeación integral, optimización de procedimientos, tramites, gestión y seguimientos de los proyectos de interés Nacional y estratégico (PINES)
- Artículo 50 (parcial). Las normas aplicables a los proyectos de interés Nacional y estratégico (PINES)
- Artículo 51. Sobre las licencias y permisos ambientales concedidos para proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES)
- Artículo 52 (parcial). Servidumbre en proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES)

- Parágrafo primero (parcial) del artículo 173. Protección y delimitación de los páramos en Colombia.

1.1.2. Formulación del Problema

La Corte Constitucional revisó los argumentos propuestos por los demandantes y decretó inexecutable algunos de los apartes revisados.

Lo anteriormente expuesto permite plantear la siguiente pregunta.

¿Cómo se resuelve la tensión constitucional entre los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental de los páramos en Colombia en el PND 2014-2018?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

- Analizar jurídicamente la tensión constitucional entre los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental de los páramos en Colombia en el PND 2014-2018.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Estudiar la importancia e influencia de los ecosistemas de páramos en la estabilidad ambiental del país.
- Examinar el impacto de los proyectos minero-energéticos sobre los ecosistemas.

- Determinar las razones jurídicas que suscitaron y que dirimen el debate entre los proyectos minero-energéticos y las políticas de protección ambiental en los páramos en Colombia en el PND 2014-2018.

1.3. Justificación

1.3.1. Pertinencia de la Investigación. Es conveniente desarrollar esta propuesta de investigación por dos razones. La primera, tiene que ver con la estrecha relación de los temas de qué trata, a saber, diferentes ramas de Derecho Público (Constitucional, Administrativo, Ambiental) con los diferentes elementos conceptuales de tipo jurídico estudiados a lo largo de los últimos años de estudio en la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, sede Cartagena.

La segunda, porque a través de la presentación de la propuesta, el proyecto y el desarrollo de los capítulos con conclusiones, dentro del marco descrito en el párrafo anterior, se logrará cumplir con uno de los requisitos para optar por el título de Abogado que establece el Alma Mater.

1.3.2. Relevancia de la Investigación. Se trata de un tema de actualidad debido a que sólo hace algunos meses hubo un pronunciamiento a través de una sentencia por parte del máximo Tribunal Constitucional del país. Además, el deterioro o falta de protección de cuencas hidrográficas incide en la disponibilidad y calidad del agua y esto, a su vez, en el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y de otros seres vivos. Todos los habitantes del territorio, sin excepción, deben sentirse compelidos a prestar atención al manejo que autoridades y particulares dan a estos ecosistemas.

Para los estudiantes de Derecho el asunto cobra mayor protagonismo ya que se cuenta con las herramientas para entender el alcance de los pronunciamientos de las instituciones públicas y privadas, así que es posible realizar un análisis mucho más completo del tema. Es posible arrojar elementos de juicio para que aquel que lea el trabajo de grado pueda entender los antecedentes y la actualidad del tema que se trata.

Se considera un tema que, aunque importante, en la medida en que su objeto material tiene que ver con un bien que genera beneficios inconmensurables a la totalidad del Estado colombiano y sus habitantes, es poco conocido en el medio en el que nos desenvolvemos. Por eso, con el desarrollo de este trabajo, se podrá crear un antecedente –aunque minúsculo- dentro de la Comunidad Unilibrista cartagenera para que poco a poco se amplíen los espacios de discusión sobre el Derecho Administrativo enfocado en la especialidad de Derecho Ambiental.

2.0. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

2.1. Método de Análisis

La presente investigación es de tipo jurídica pura.

A partir de la tensión jurídica planteada, en la que convergen y se analizaron mandatos de la Constitución, leyes de distintos tipos expedidas por el Congreso de la República, actos administrativos expedidos por distintas autoridades, etc., se indica si fue o no apropiada la postura y las decisiones de la Corte Constitucional frente a la prevalencia del Derecho constitucional de protección ambiental sobre lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el PND 2014-2018 para establecer pautas jurídicas para dirimir controversias de este tipo.

Además, esta investigación es de tipo analítica.

A través de la interpretación finalista y sistemática se realizó un examen de proporcionalidad y una revisión de precedentes judicial sobre los elementos que se resaltan como problema.

2.2. Fuentes de Datos

2.2.1. Fuentes primarias.

Libros y tratados referentes a la protección de derechos constitucionales del medio ambiente.

- Noticias, artículos, informes técnicos de investigación y entrevistas de expertos en materia ambiental y jurídica.

2.2.2. Fuentes secundarias.

- Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que fue entregada por el Honorable Congresista Alirio Uribe Muñoz, del Polo Democrático Alternativo, quien fue uno de los actores.
- Ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, a saber, Ley 1753 de 2015.
- Ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, a saber, Ley 1450 de 2010.
- Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016 y otras jurisprudencias de constitucionalidad.
- Libros con investigaciones en materia ambiental.

2.3. Recursos Humanos

La actividad será desarrollada por dos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad con el apoyo de un docente experto en metodología de la investigación, quien en las diferentes etapas del proceso verificará que se estén

llevando a cabo los protocolos correspondientes para garantizar que el resultado final esté acorde con los parámetros propuestos.

Es posible que durante el desarrollo de la actividad también se solicite la asesoría de profesionales expertos en Derecho Público, específicamente lo que tiene que ver con Derecho Ambiental, así como de profesionales que hayan realizado investigaciones en líneas similares.

3.0. CAPÍTULO I

ASPECTOS SOBRE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS EN COLOMBIA

En el presente capítulo se ilustrará sobre elementos relacionados con la situación fáctica, social y económica que enmarca el desarrollo del análisis de la tensión constitucional entre los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental de los páramos en Colombia.

3.1. Consideraciones Generales Sobre los Páramos

Colombia es uno de los países del mundo que cuenta con numerosos sistemas montañosos. Dentro de estos ecosistemas de altura resaltan los páramos de donde emana una significativa cantidad de fuentes hídricas: se tiene registro de 13 ríos principales, que tienen una cuenca de 972.300 km² aproximadamente y una superficie de 451.946 millones Ha de humedales.

En los últimos años, hay un tema que ha sido el centro de atención de importantes investigaciones mundiales, como es la escasez de agua producto de la deficiente administración de este recurso, y consecuente deterioro de las fuentes hídricas más importantes. A partir de dichas labores indagatorias, se resalta la importancia de ecosistemas de páramos y la necesidad de su protección con la finalidad de evitar que esa dificultad impacte lo menos posible en el país.

3.1.1. Concepto de páramo. Los páramos son ecosistemas típicos de bosques tropicales (junto con los bosques andinos), que hacen parte de la cordillera de los Andes. Por su posición geográfica (generalmente por encima de los 3.000 metros de altitud) se caracterizan porque de ellos se obtiene una vegetación especial

gracias a su clima, relieves, y bosques altoandinos, que la diferencia de las que se consiguen en otras reservas naturales.

Su principal característica es la capacidad de almacenar y regular el flujo de agua hacia los principales afluentes hídricos como: ríos, lagos, quebradas, lagunas pantanos y humedales, siendo esta función de suma trascendencia en todos los aspectos para el país.

Orlando Rangel, Doctor en Biología de la Universidad de Ámsterdam, les da una consideración especial a los páramos resaltando su vitalidad e importancia como una región natural demarcada por la influencia de las personas en su territorio. Dice que es la “región de vida que comprende extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Están definidos como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana” (Rangel, 2000)

En efecto, se entiende a los territorios paramunos como reservas naturales que conservan una gran biodiversidad la cual contribuye a la conformación de grandes afluentes hídricos claves para el almacenamiento y consecuente distribución de agua, que es vital para el desarrollo sostenible de la comunidad.

Desafortunadamente, su extensión y bienestar se han visto mermados a raíz del asentamiento humano que explotan el territorio para obtener un beneficio propio precario comparado con el alto impacto ambiental que causan sobre estos ecosistemas.

3.1.2. Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt (2007). La delimitación territorial de los páramos en Colombia a través del informe titulado “Atlas de páramos de Colombia” sobresale el esfuerzo de un grupo de investigadores ambientalistas en cooperación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el cual se clasifican los complejos de páramos a partir de las cordilleras colombianas y la Sierra Nevada de Santa Marta, y se resaltan los

ecosistemas donde se sobreponen Proyectos minero-energéticos con títulos mineros legítimos como se resume a continuación:

Zonas montañosas	Complejos de páramos	Ubicación departamental	Superficie de los complejos
Cordillera Oriental	Perijá	Cesar, la Guajira	4.600 ha aprox.
	Santurbán	Norte de Santander, Santander	82.553 ha
	Tamá	Norte de Santander	7.102 ha
	Almorzadero	Norte de Santander, Santander	125.120 ha
	Yariguíes	Santander	812 ha
	Cocuy	Arauca, Boyacá, Casanare, Nte. De Santander, Santander	268.783 ha
	Pisba	Boyacá, Casanare	81.481 ha
	Tota-Bijagual-Mamapacha	Boyacá, Casanare	127.310 ha
	Guativa-La Rusia	Boyacá, Santander	100.262 ha
	Iguaque-Merchán	Boyacá, Santander	16.212 ha
	Guerrero	Boyacá, Cundinamarca	39.240 ha
	Rabanal y río Bogotá	Boyacá, Cundinamarca	16.356 ha
	Chingaza	Cundinamarca, Meta	64.500 ha
	Cruz Verde-Sumapaz	Bogotá, Cundinamarca, Huila, Meta	266.750 ha
	Picachos	Caquetá, Meta	3.819 ha
	Miraflores	Caquetá, Huila	2.903 ha

Zonas Montañosas	Complejos de páramos	Ubicación departamental	Superficie de los complejos
Cordillera Central	Belmira	Antioquia	1.080 ha aprox.
	Los Nevados	Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima	102.054 ha
	Chilí-Barragán	Quindío, Tolima, Valle del Cauca	27.900 ha
	Las Hermosas	Cauca, Tolima, Valle del Cauca	11.682 ha
	Nevado del Huila-Moras	Cauca, Huila, Tolima	67.966 ha
	Guanacas-Puracé-Coconucos	Cauca, Huila	72.350 ha
	Sotará	Cauca, Huila	37.462 ha
	Doña Juana-Chimayoy	Cauca, Nariño, Putumayo	20.078 ha
	La Cocha-Patascoy	Nariño, Putumayo	68.547 ha
	Chiles-Cumbal	Nariño	54.918 ha
Zonas Montañosas	Complejos de páramos	Ubicación departamental	Superficie de los complejos
Cordillera Occidental Cordillera Occidental	Paramillo	Antioquia	1.550 ha aprox.
	Frontino-Urrao	Antioquia, Chocó	4.030 ha
	Citará	Antioquia, Chocó, Risaralda	2.150 ha
	Tatamá	Chocó, Risaralda	4.200 ha aprox.
	Del Duende	Chocó, Valle del Cauca	1.467 ha

	Farallones de Cali	Valle del Cauca	2.070 ha aprox.
	Cerro Plateado	Cauca, Nariño	4.143 ha
Zonas Montañosas	Complejos de páramos	Ubicación departamental	Superficie de los complejos
Sierra Nevada de Sta. Marta	Santa Marta	Cesar, La Guajira, Magdalena	137.426 ha

Cuadro 1. Fuente: Instituto Alexander Von Humboldt (2013)

3.1.3. Importancia de los páramos en Colombia. Solo ciertos países en el mundo cuentan con un sistema montañoso propicio para la conformación de páramos que son valiosos para el medio ambiente y para las personas. Están compuestos por recursos hídricos, flora y fauna. Se encuentran ubicados en las cordilleras Occidental, Central y Oriental y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Colombia está constituida por 36 complejos de páramos reconocidos que se extienden en apenas el 3% de la superficie del territorio Nacional.

Contar con abundantes ecosistemas de páramos, si se tiene en cuenta su función de regulación del ciclo hidrológico, es conveniente para el desarrollo sostenible del país, si se estima el flagelo de escasez de agua en el mundo. No obstante, no se debe dilapidar este recurso, y mucho menos deteriorar las zonas paramunas donde este puede garantizar su calidad accesibilidad y continuidad de agua hacia el 70% de las regiones colombianas, aproximadamente.

Además de esto, los ecosistemas de paramos tienen una función especial, poco conocida por las personas, que es obtener y retener partículas de carbono que contribuyen eficientemente a desacelerar el calentamiento global, que es otra coyuntura a nivel mundial.

Así pues, por su fragilidad el Estado está compelido a proteger estos territorios contra cualquier uso que los menoscabe, de tal modo que se logre conservar esta reserva natural en atención a garantizar el derecho de gozar de un ambiente sano, y el derecho fundamental del agua, así como otros derechos constitucionales inmiscuidos.

3.1.4. Fragilidad de los páramos. Por composición, la mayor parte del terreno de los páramos es agua, su ubicación geográfica se halla a más de 3.000 Mt. de altura, lo que significa una menor cantidad de oxígeno presente para lograr procesos fotosintéticos en favor de la flora y fauna que goza este bioma. Por otra parte, históricamente han evolucionado geomorfológicamente en estado de aislamiento que perturben su normal funcionamiento.

Por lo mencionado, estos ecosistemas se caracterizan, además de su importancia explicada anteriormente, por su fragilidad estructural. Y, Debido a sus bajas temperaturas, en promedio 2° centígrados, su función de auto recuperación es más lenta que en otros biomas, donde se cuenta con altas temperaturas. Esto implica una protección aún más rígida para su conservación adecuada.

3.1.5. Influencia de los páramos en Colombia. Antes de nada, la intervención humana en los páramos ha sido una constante en la actualidad, tal conducta comporta situaciones fuera de la naturaleza de estos ecosistemas. A saber, los cambios climáticos son calamidades naturales que muchas veces convergen con sus propiedades (almacenamiento hidrológico en casos de sequías o precipitaciones extremas). En cambio, los asentamientos humanos implican actividades sobre estas superficies (ganadería, agricultura, y minería) que constituyen por sí mismos una amenaza contra estos.

Ante estas situaciones, la influencia de los páramos en Colombia comprende 3 aspectos significativos para el desarrollo sostenible del país:

3.1.5.1. Aspectos económicos. La actividad más delicada que se practica sobre los páramos es la minería, la cual, a su vez, tiene un impacto positivo en la economía nacional, como se verá brevemente en el próximo capítulo. En los territorios paramunos yacen diversos y abundantes minerales como el oro, plata, platino, carbón, grafito, mármol, esmeralda, uranio, entre otros.

Los minerales energéticos y preciosos atesorados en estas superficies, y la facilidad de su extracción (por sus relieves yermos-planos), son un incentivo económico para inversionistas nacionales y extranjeros. La obtención de estos metales renovables constituye una base sólida en los ingresos de la Nación, lo que se traduce en una demanda considerable de proyectos minero-energéticos en los ecosistemas paramunos a pesar del impacto ambiental que esto genera.

Otras actividades que se practican, y que son un poco menos nocivas son la ganadería (vacuna y ovina) y la agricultura en distintas presentaciones.

3.1.5.2. Aspectos sociales. Entre otras funciones, los páramos gozan de la capacidad de interceptar, almacenar y regular el flujo hídrico subterráneo, lo cual contribuye al nacimiento de un gran número de ríos en el país. Esta es su atribución principal, y es aprovechada por los habitantes del país para desarrollar actividades que inciden positivamente en sus vidas, como la economía, cultura y subsistencia.

Las personas encuentran en los páramos un lugar para mantener sus familias, donde se obtienen cualquier clase ocupaciones, como el mantenimiento de zonas verdes, conformando grupos sociales que se mantienen en estos sitios donde tienen una estabilidad. Sin dejar de lado que son sitios de afluencia constante de turistas que se deleitan con la sublimidad de estas reservas naturales.

3.1.5.3. Aspectos políticos. La protección especial de los páramos, definida así mediante la Ley 99 de 1993 (artículo 1, numeral 4), debe ser un tema fundamental al elaborar políticas públicas por parte del Gobierno Nacional, que logren garantizar la conservación de estas reservas naturales como fuente de vida, por tanto, derechos fundamentales.

Esta encrucijada que tiene el Estado es lo que pretende analizar esta investigación, cuando se encuentra con la tensión constitucional entre los proyectos minero-energéticos (solicitados por multinacionales que suponen de una gran utilidad en pro de la economía Nacional), y la protección ambiental de los páramos en Colombia.

Debe determinarse si el impacto que generan estos proyectos sobre estos ecosistemas es favorable para la estabilidad, el desarrollo sostenible del País y no perjudican más derechos fundamentales de los colombianos, sobre las utilidades que tendrían estas actividades en la economía Nacional.

3.2. Informes de Algunas Entidades sobre la Situación de los Páramos

3.2.1. Dirección General de Ecosistemas del Ministerio del Ambiente (2002).

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Ambiente, realizó una investigación en el 2002 bajo el título “Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de Alta Montaña colombiana” en él que presentó los resultados de un análisis social, jurídico y ambiental referente a la situación de los páramos en ese entonces junto con un plan de acción y financiación para adelantar labores de monitoreo, evaluación, seguimiento, y ejecución de mejoras sobre estos ecosistemas.

Entre los factores identificados como causantes de la crisis ambiental de alta montaña ecuatorial (hay que tener en cuenta que los páramos no son exclusivos de Colombia, sino también de países tropicales de la región como Perú, Ecuador y Venezuela, por los que pasa la cordillera de los Andes) están los siguientes:

Las formas políticas y económicas que han regido y dominado en la conformación del Estado y la Nación colombiana, al perpetuar modelos de dependencia política, cultural y jurídica europeos, específicamente del Mediterráneo, impuestos durante el ordenamiento hispánico del periodo colonial. En otras palabras, se intentó

implementar un modelo que desconocía la realidad geográfica y ambiental poniendo en peligro el sostenimiento de estos ecosistemas.

- Avance ascendente de la colonización de vertiente.
- Tala de las selvas andinas superiores.
- Agresivo avance de la producción papera bajo la modalidad de monocultivo.
- Implementación de la producción ganadera de doble propósito.
- Impacto de las obras de ingeniería sobre la estabilidad y condiciones sobre el ambiente de páramo, lo que incluye infraestructura vial sin planeación y proyectos desorganizados de vivienda para migrantes.
- Minería en pequeña y gran escala sin control.
- Quemas indiscriminadas.
- Plantaciones forestales con especies exóticas.
- Turismo sin supervisión.

3.2.2. Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (2008). La Procuradora delegada Claudia Cristina Serrano Evers y los profesionales universitarios Andrés Páez Ramírez y Lucy Kolter Arrieta, en su informe que se titula “Situación de los páramos en Colombia frente a la Actividad Antrópica y el Cambio Climático”, presentaron una visión general del ecosistema de páramo en Colombia indagando sobre el impacto de actividades antrópicas (minería, agricultura y ganadería intensiva y extensiva) y la labor de las corporaciones autónomas regionales y los municipios en relación al cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en materia de administración, control y vigilancia. En otras palabras, este trabajo tuvo un enfoque encaminado a desentrañar la eficiencia de la labor de la administración pública, de revisar el trabajo de las autoridades a través de los reportes que ellas entregan (o deben entregar) periódicamente a los organismos de control.

Para la realización del informe se inició con una presentación teórica de lo que es el ecosistema de páramo, su clasificación teniendo en cuenta los rangos

altitudinales (páramo bajo o subpáramo, páramo propiamente dicho y superpáramo), tipos y perfiles de suelos que se encuentran en los páramos del país, las características especies vegetales y animales (entre los que hay mamíferos, aves, reptiles, anfibios) con sus respectivos nombres técnicos y con fotos que soportaban la información, la precipitación y la temperatura.

Luego, se hizo un seguimiento al impacto negativo del quehacer del hombre en distintos páramos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño.

El marco normativo que incluye las Leyes 136 de 1994, 99 de 1993, Decreto 1355 de 1970 y un reporte con estadísticas de reportes de Planes de Manejo Ambiental por parte de las CAR, incluyendo las UAESPNN (Unidad Administrativa Especial del Sistema de los Parques Nacionales Naturales).

Entre las conclusiones se encontraron las siguientes:

- Frente a las CAR: el nivel de compromiso mostrado por las principales autoridades ambientales de su jurisdicción es baja, lo que contribuye al menoscabo de estos sistemas. No se evidenció un nivel suficiente de creación y ejecución de planes de acción tendientes a proteger a los páramos. Más grave aún, según los investigadores, se evidenció falta de “actitud y compromiso con la materia” por parte de los funcionarios públicos que en ellas laboran, lo cual innegablemente repercute en el desempeño de las instituciones.
- Frente a los municipios: no están realizando las funciones que les atribuye la Ley en materia ambiental con lo cual se pierde un elemento fundamental en la tarea porque son quienes aportan buena parte de los recursos económicos y humanos para prevenir y corregir daños.

Con el volumen y la calidad de información reportada, se notó una falta de voluntad de los municipios y falta de conocimiento en las funciones atribuidas.

- Frente al MAVDT: la entidad, en desarrollo de su función de formular la política nacional ambiental, no había incorporado otras normas reglamentarias útiles para garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas.

En definitiva, falta de conocimiento y de interés frente a la problemática es lo que se observó a nivel nacional. No existía algún servidor público que se apropiara del tema.

3.2.3. Green Peace Colombia (2009). A través del informe titulado “Cambio climático: futuro negro para los páramos”, la organización explica cómo los aumentos de temperatura global colocan en una posición complicada a aquellos países que por falta de recursos no pueden frenar sus efectos y por ende los sufrirán de forma más intensa y despiadada. Como es de esperarse, Colombia hace parte de esa lista de países que se verían gravemente golpeados, a pesar de no ser uno de los principales responsables del daño (se calcula que su contribución a la producción de gases de efecto invernadero emitidos en la atmósfera es de aproximadamente 0.35%). Es así como entre se podrían ver variados los patrones de precipitaciones, la infraestructura turística y residencial de San Andrés se vería borrada por el aumento del nivel del mar, casi la totalidad de los nevados y glaciares desaparecerían completamente, así como también el más del 70% de los páramos.

Registra el documento que dentro de los esfuerzos que se han hecho para protegerlos está la constitución de Parques Nacionales Naturales (PNN) como es el caso del de Sumapaz, ubicado en el departamento de Cundinamarca y que alcanza también a nutrir municipios de Huila y Cundinamarca. Según el Instituto Alexander von Humboldt, instituto colombiano dedicado a la investigación de recursos biológicos, tiene una extensión total de 333.420, de las cuales 142.112 Ha están reconocidas dentro de la figura de PNN Sumapaz.

Ahora bien, un posible aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera podría desencadenar un fuerte impacto en términos de distribución y

diversidad de las especies nativas. Lo que sucedería es que éstas, tanto fauna como flora, se verían obligadas a desplazarse hacia arriba (entre 400 o 500 metros de altitud), casi en su totalidad, en busca de sobrevivir, y el ecosistema se reduciría hasta una cuarta parte de su extensión actual y derivaría en la extensión de múltiples animales dentro de las zonas por problemas de adaptación.

Dentro de los mayores desafíos existentes, reza el informe, está compatibilizar la conversación del medio ambiente con el desarrollo sostenible de las comunidades. Existen unos compromisos con la ciudadanía y con el impulso de la economía que, si bien son imprescindibles para el mejoramiento de la calidad de vida, no pueden imponerse sobre la responsabilidad de proteger la naturaleza de la manera requerida.

Sin embargo, se ve cómo se otorgan licencias ambientales a compañías multinacionales para la explotación minera en ecosistemas estratégicos, como los de marras.

Para Green Peace Colombia, en ese informe de hace 8 años, las políticas y la legislación del país, sumado a un debilitamiento institucional, no funcionaban del modo adecuado.

Más adelante, con el desarrollo de los otros capítulos de la investigación se verá el estado actual para el año 2017 de esa problemática planteada en el informe, en relación con el equilibrio que debe haber en el desarrollo económico de un país y en el mantenimiento de sus recursos naturales.

3.2.4. Estudiantes de Trabajo Social, Fundación Universitaria Juan de Castellanos (2012). Bajo el título “Beneficios del ecosistema de páramo, organizaciones y políticas de conservación. Aproximaciones a los páramos El Consuelo del municipio de Cerinza, Boyacá” dos estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, presentaron los resultados de un estudio enfocado la importancia de los páramos como uno de los ecosistemas más importantes del mundo.

Sobre los páramos se explicó que hacen parte de los ecosistemas estratégicos, es decir, áreas que debido a su composición biológica, física, estructural y debido a los procesos biológicos que en ellos se dan, proveen bienes y servicios ambientales imprescindibles para el desarrollo de la comunidad de la que hacen parte. En particular, al caso del departamento de Boyacá donde las actividades agrícola y ganadera, atentan contra la riqueza en flora y fauna del páramo El Consuelo, ubicado en el municipio de Cerinza.

También, identificaron algunos de los instrumentos jurídicos internacionales que regulan el tema: la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), que en uno de sus principios señala que los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras; la Carta Mundial (1982), la cual dice que los ecosistemas utilizados por el hombre deben administrarse racionalmente sin por ellos poner en peligro la integridad de otros ecosistemas y especies con los que coexistan; la Declaración de Río (1992), que manda que los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad de los ecosistemas de la tierra; la Carta de la Unión Europea (2010), según la cual esta organización política contribuirá a alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad de vida del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y regional de los recursos naturales.

Dentro de la presentación, también señalaron cuáles son las instituciones a nivel nacional y local, entre autoridades públicas, ONGs y privados, encargadas de hacerle seguimiento al estado de los páramos que son la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ (hay que recordar que las CAR son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, y la primera autoridad ambiental a nivel regional) y la Fundación Ecohumana, organización sin ánimo de lucro conservación de la flora, fauna y fuentes hídricas de Colombia.

Destacaron, igualmente, lo relevante de su investigación desde una perspectiva local y cercana por parte del Trabajador Social nativo, y por el impacto a los pobladores del área.

3.2.5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2013). El título bajo el cual se presentó el estudio hecho con el aporte de distintos científicos fue “Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia”. A través de éste, se realizó un mapeo y caracterización de los ecosistemas de páramo del país mediante método y fuentes de información oficiales y de buen reconocimiento en el medio. La presentación de los resultados se halló dinámica e ilustrativa en la medida en que se apoyó en múltiples cuadros, tablas y fotografías que evidenciaban el estado real de estos ecosistemas a lo largo de la cordillera y en la Sierra Nevada.

Entre las conclusiones está la necesidad de delimitar los páramos a través de actos administrativos en cabeza de las autoridades públicas, con una cartografía que vaya más allá de la cobertura y la vegetación típica, que considere sus factores formadores, de variabilidad natural, la dinámica propia de un ecosistema, así como su interrelación funcional con ecosistemas adyacentes (como los bosques altoandinos) para su protección y el mantenimiento de los vitales servicios que provee. La recomendación se enfoca en proteger y aplicar principios legales y constitucionales como el derecho a un ambiente sano, la prelación del interés general sobre el particular y el principio de precaución.

4.0 CAPÍTULO II

LA ACTIVIDAD MINERO-ENERGÉTICA EN COLOMBIA

4.1. Impacto Ambiental de la Actividad Minera en Colombia

Los orígenes que dan cuenta de la profunda tensión constitucional entre el desarrollo económico e industrial de un Estado y el ámbito de especial protección al medio ambiente se remontan cientos de años atrás en el escenario de colonización del continente americano por parte de los españoles. La extracción de metales preciosos inició con el establecimiento de colonias mineras extranjeras, es así como se tienen registros de campos auríferos en los territorios de Panamá (en la parte que es actualmente la provincia de Veraguas) y unos puertos como Chocó, Cumaná, Santa Marta, entre otros, donde, además, se traficaba mano de obra esclava conformada por grupos de negros para dedicar a este oficio. En medio de las exploraciones también se hallaron otros recursos como platino, esmeraldas y sal; por otro lado, en cuanto a la producción de plata, Nueva España (México colonial) y Perú lideraban los estándares.

Más adelante, durante la última parte del periodo colonial, se potencializó la producción de oro, que era hallado en gran medida en las minas de las cordilleras Central y Occidental, sobre las riberas de ríos como el Cauca y el Magdalena, y Atrato y San Juan cerca al Pacífico. En ese entonces la actividad no generaba ningún tipo de valor para el país puesto que los metales se exportaban directamente a España, cuyo gobierno no pagaba ningún tipo de contraprestación a cambio.

Hoy en día, las cifras oficiales revelan el papel de la minería en Colombia. En el 2015 la actividad en este campo significó 2.0% del PIB nacional, lo que equivale aproximadamente a \$8.1 billones de pesos y representó el 17.1% del total de las exportaciones. Sobre este aspecto, gracias a un estudio de dos investigadores de la Contraloría General de la República titulado “La paradoja de la minería y el

desarrollo”(2014), se sabe que la extracción para exportación de carbón, oro y níquel se encuentra enfocada en 7 de los 32 departamentos del país. Más aun, se conoce que, por ejemplo, el petróleo se extrae en Casanare, más que en otro lado; el carbón en César y La Guajira; y el oro, prioritariamente de Antioquia. Otros que se encuentran en la parte alta de la tabla son el Chocó, cuya biodiversidad se ha visto duramente golpeada por actividad ilegal general (el 99% de las UPM censadas no cuentan con título que cumpla requisitos legales), sobre todo en las cuencas de sus afluentes y Córdoba, único productor de ferroníquel, y a través de una única compañía, a saber, Cerromatoso S.A. (Contraloría General de la República, 2014)

4.2. El Impacto de la Actividad Minera sobre la Producción de Alimentos

Se debe reflexionar sobre si la priorización de esta actividad en cualquier lugar del territorio, exceptuando por supuesto a los antes mencionados, desconoce fines constitucionales como la democratización al acceso a la tierra, que es un deber que tiene el Estado frente a los trabajadores agrarios como el de brindar acceso a las tierras y en relación con el resto de la población, tal como lo dice un estudio de la Contraloría General de la República titulado “Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza: “la agricultura (...) sí tiene una clara jerarquía constitucional en términos de seguridad alimentaria y de provisión de tierra para la ocupación de la población campesina, además de que, por sus múltiples impactos de diversa índole, ha de ser sujeta (la minería) a la observancia de cierta jerarquía y subsidiaridad de derechos entre los fundamentales, los comunitarios, los de propiedad del suelo (...)”. (Contraloría de la República, 2013).

Es ampliamente conocido el rol fundamental que juega la agricultura para la satisfacción de muchos derechos y necesidades básicas de los seres humanos en todo el mundo. Desafortunadamente, las personas que se dedican a ella se han enfrentado a muchos inconvenientes que amenazan la regularidad su sustento a nivel local y global.

De acuerdo con múltiples estudios avalados por organismos internacionales de derechos humanos y por la propia Corte Constitucional, la inequitativa distribución de la tierra, los desalojos y el desplazamiento forzado son fenómenos que golpean duramente a la población campesina que es la más pobre del país y la que vive en mayor condición de vulnerabilidad, como indica la sentencia C-644 de 2012.

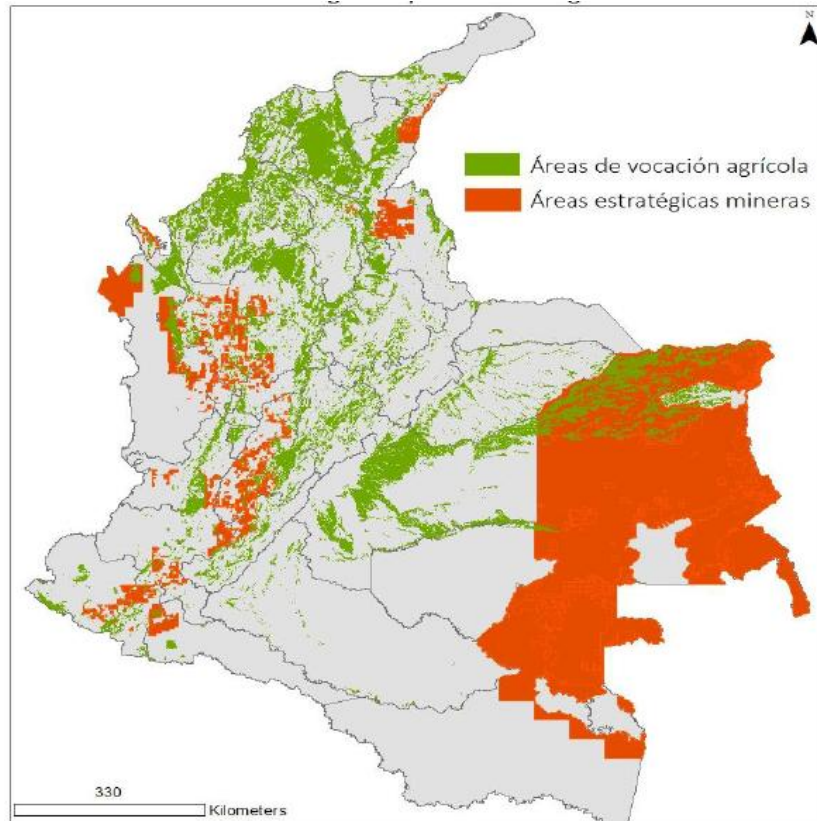
Según Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, el desarrollo de varios tipos de macro-proyectos de infraestructura y/o de explotación de recursos naturales también amenaza contra los derechos del campesinado.

Sobre esto, de manera específica, se tiene el concepto del máximo tribunal constitucional que señaló en sentencia C-123 de 2014 que “la actividad minera implica aumento en la demanda de servicios (...) afecta las políticas destinadas al cuidado del medio ambiente, afecta las políticas que sobre cuidado, uso y destinación del agua deban adoptarse en el municipio (...)”. También, “alteraciones en (...) las necesidades de planeación económica, en las actividades agrícolas e industriales que se desarrollan en el municipio, en la seguridad alimentaria del mismo (...), en la protección de las fuentes hídricas y en las costumbres de la población (...)”. En definitiva, crea una cantidad de necesidades prioritarias.

Según datos de la Contraloría General, revelados en el estudio anteriormente referido, para finales del año 2012 más de una tercera parte del territorio continental de Colombia (aproximadamente unos 40 millones de hectáreas de las 114 del territorio continental total) cuenta con un título minero o está solicitado para titulación (en el 2013, año de publicación del estudio, eran unas 19.000 solicitudes radicadas) o está destinado para el desarrollo minero a través de la AEM.

Como se observa en el siguiente cuadro creado a partir de datos de la ANM y el Ministerio de Ambiente, y que fue tomado de la demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte en junio de 2015 por algunos congresistas del Polo

Democrático (Alberto Castilla, Alirio Uribe, Iván Cepeda, Víctor Correa) identificada con radicado No. D-10684, el 10% de las poco más de 11 mil áreas con vocación agrícola del país están sobrepuestas en AEM.



Cuadro 2. Fuente: Agencia Nacional de Minas y Ministerio de Ambiente (2015)

A partir de esto, es claro como la agricultura es una actividad económica protegida constitucionalmente por el alcance que tiene para el sustento adecuados de formas de vida digna (alcanzando incluso el poco conocido principio y derecho de seguridad alimentaria, del que se hablará más adelante), y que entra en tensión con la actividad minera, pues ambas, para ejecutarse, compiten por la misma tierra apta para cultivar alimentos y para extraer recursos naturales del subsuelo.

4.3. Impacto de la Actividad Minera en los Páramos en Colombia

Se debe determinar si se debe priorizar esta actividad sobre los ecosistemas de páramos en Colombia. Cada uno de sus componentes: hídricos (agua superficial y subterránea), geomorfológicos (geoformas y paisajes) y geográficas (suelo, subsuelo, flora, fauna y vegetación), incluso las poblaciones humanas, se ven afectadas por la minería en cada una de sus etapas (exploración, construcción y montaje, explotación, abono y cierre) y otras actividades de producción de este territorio. La fragilidad de las montañas paramunas está ligada a su necesidad de protección, y a su importancia como se ha mencionado en este capítulo. En cada una de

La afectación de la minería se analizará en cada uno de los componentes de estos ecosistemas. De acuerdo con estudios realizados por Patricia Velasco-Linares, bióloga de la Universidad Nacional de Colombia, el impacto minero se presenta de la siguiente manera:

4.3.1. Hidrología.

Exploratoria: Alteración de los caudales de las aguas superficiales y alteración de los acuíferos y zonas de recarga.

Construcción, explotación y montaje: obstrucción del cauce de los ríos, represamiento de agua, Producción de aguas ácidas (minería de carbón y de metales), que afectan aguas superficiales, subterráneas, a los suelos y la biota, variación de los niveles freáticos, se favorece la evaporación de agua al exponer la roca a la insolación plena y al efecto descante de los vientos, desecación de los cuerpos de agua y suelos en las zonas de influencia de la explotación minera, destrucción de cauces y cambios en las vías de drenajes, aumento de la escorrentía que afecta áreas aledañas situadas, sedimentación de los cuerpos de agua, alteración de los caudales, sedimentación y cambio en el régimen de escurrimiento del agua, reducción en la capacidad de almacenamiento de agua.

Abono y cierre: obstrucción, contaminación gradual y acumulativa.

4.3.2. Geomorfología.

Exploratoria: Transformación topográfica por la adecuación y construcción de vías y otras obras civiles, pérdida de formas de los paisajes.

Construcción, explotación y montaje: Destrucción total de las geoformas de las partes altas, reactivación de procesos morfodinámicos, destrucción de microcuencas, transformación de la morfología de los cuerpos de agua.

Abono y cierre: Inestabilidad de taludes, túneles, galerías y de las nuevas geoformas creadas, remociones en masa.

4.3.3. Geográficas.

Exploratoria: Pérdida de propiedades físicas, químicas y biológicas. pérdida física del suelo, por remoción mecánica y sepultamiento, procesos de subsidencia y colapso y pérdida de la capacidad de soporte del suelo por uso de explosivos y/o cortes mecánicos, contaminación del suelo y subsuelo por disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos, de tipo industrial, doméstico, por los estériles y por la generación de lixiviados, pérdida de la capacidad del ciclo de materiales en el suelo por la pérdida de la diversidad y la subsecuente alteración de los procesos de mineralización y de la disponibilidad de nutrientes para la vegetación.

Construcción, explotación y montaje: Alteración de la capacidad de regulación hídrica del suelo, pérdida total de la estructura y composición biótica del suelo, daño en las interacciones ecológicas, destrucción de redes tróficas, pérdida del banco de semillas, pérdida de biodiversidad, erosión, pérdida de suelo, contaminación y compactación de los suelos circundantes a la explotación minera, Pérdida de biodiversidad y extinción de especies a nivel local y regional, muerte y migración de especies, alteración de la cadena trófica, fragmentación y aislamiento de ecosistemas, pérdida de hábitats y recursos para la fauna y la flora, destrucción de la red trófica, alteración de los procesos ecológicos en los ecosistemas circundantes, llegada de especies exóticas y de especies invasoras.

Abono y cierre: Contaminación del subsuelo por disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos, establecimiento y propagación de especies exóticas invasoras, pérdida de la capacidad de iniciar el proceso de recuperación espontánea del ecosistema.

El mayor impacto sobre las comunidades está relacionado con los servicios ambientales a poblaciones locales y regionales, como puede ser la contaminación, sedimentación, disminución de las fuentes de agua, lo cual puede tener consecuencias impredecibles.

En resumen, se advierten claros y evidentes impactos en general de la minería en los Paramos en Colombia:

Alteraciones y destrucción de la dinámica hidrológica a nivel regional. Lo más importante de estos ecosistemas es su función hídrica, ya que se encarga de distribución agua limpia a los ríos y cuenca de todo el país. Ergo, La minería, cuando modifica el sistema topográfico de estos territorios, disminuye, y en algunos casos destruye, el suministro hídrico que es tan demandado, sin hablar de la contaminación fruto de los residuos de metales.

Impactos sobre la diversidad de flora y fauna. Por la destrucción de hábitats y fragmentación del ecosistema, lo que conllevaría a la extinción de animales y de vegetaciones únicas.

Impactos socioeconómicos y culturales. Problemas sociales y culturales para las personas que están asentadas alrededor de los ecosistemas de paramos, por la alteración de su geografía relacionado con los servicios ambientales que puede causar la minera como: la contaminación, sedimentación, disminución de las fuentes de agua, lo cual puede tener consecuencias impredecibles.

En general los disturbios por minería, unidos a disturbios ya existentes por expansión de la ganadería y agricultura puede causar la destrucción total de los páramos.

4.4. La Minería en las Leyes Colombianas

El régimen de vigilancia, control e inspección por parte de distintas autoridades en este territorio no ha sido constante ni consistente. Se tiene registro de algunas regulaciones coloniales sobre minas como los Cuadernos de la Nueva España (1584), Código de Minas de la Gran Colombia (1827) y el Decreto de Minas de Simón Bolívar (1829). En el siglo XX el asunto se reglamentó con las expediciones de un Código de Minas, el primero en la República de Colombia, a través del Decreto 2655 de 1988.

A partir de las directrices de la Constitución actual se abrió paso para las Leyes 99 de 1993, que se abordará brevemente en las próximas páginas; la 70 de 1993, sobre comunidades negras; y la 388 de 1997, que se enfoca en ordenamiento territorial a partir de los distintos usos del suelo, la función social de la propiedad, la defensa del espacio público, la conservación y protección del medio ambiente, y el mantenimiento de infraestructuras básicas; la 785 de 2011 estableció normas que flexibilizan y facilitan la inversión privada ya que los particulares nacionales y extranjeros pagarían una contraprestación económica obligatoria por toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal denominada “regalía” teniendo en cuenta el material y su valor en el mercado.

Con la 1382 de 2010, sucedió algo especial. A través de ella el Gobierno hizo un intento de ajustar ciertos aspectos de la anterior como lo relacionado con la formalización de la actividad de pequeños mineros y restablecer el derecho del Estado a reservar ciertas áreas para ofrecerlas al mejor solicitante. Sin embargo, la Corte mediante sentencia C-366 de 2011 declaró inconstitucional el articulado puesto que se omitió la realización de consulta previa a las comunidades que

podían verse afectadas. Sobre este asunto de la relación entre comunidad y minería más adelante. Sobrevivió a esta muerte jurídica el artículo 3 que dispone zonas de exclusión mineras y que modifica el artículo 34 de la 685 de 2001.

También, están las ya mencionadas leyes por las que se expidieron los Planes Nacionales de Desarrollo, y más recientemente la Resolución 40391 de abril de 2016, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, la cual establece los lineamientos generales institucionales respecto a la situación de la minería del país y explica los retos de esta actividad a nivel global y nacional, la forma como Colombia llevará a cabo sus proyectos y los beneficios de llevarlos a cabo.

4.4.1. La organización de proyectos minero-energéticos en los dos últimos PND. En el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación” el Gobierno afirma que el sector minero energético tiene un “rol de motor del crecimiento de la economía del país y regional” (Departamento de Planeación Nacional, 2014) y con base en tan importante función se justifica la creación de las Áreas de Reserva Minera como locomotoras del avance económico del país. Sin embargo, a pesar de la relevancia de tal sector, esta tarea se debe llevar a cabo con la observación de un concepto incluido en el ordenamiento jurídico colombiano que es el de *desarrollo sostenible*.

La Constitución Política es fuente de validez de todas las normas del ordenamiento en la medida en que dispone el orden jurídico de los diversos aspectos de la vida; se encarga de diseñar un modelo de sociedad con el objetivo de lograr un orden político, económico y social justo, tal como se lee en el preámbulo y en su segundo artículo. “En ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural”, como lo explica la sentencia T-411 de 1992.

Entre esas facetas de la Carta hay una, que, aunque poco conocida, es igual de esencial que las otras, y está encaminada a asegurar una protección básica a una situación ambiental que permita el ejercicio y el goce de ciertas prerrogativas individuales, y la supervivencia de las generaciones actuales y futuras. En la Constitución aparecen a las menos cuatro docenas de disposiciones que son asidero para afirmar que se trata, entre otras, de una Constitución Ecológica, como se le ha denominado jurisprudencialmente. El desarrollo de esa faceta se le encomienda, primeramente, al Legislativo que debe desarrollar programas con base en las pautas que dictan la ideología a seguir, y luego en el Ejecutivo, que debe velar por su correcta ejecución y cumplimiento, así como que se cumplan las obligaciones impuestos a autoridades y particulares.

Como se observó en páginas anteriores, el deber jurídico de protección del medio ambiente es una necesidad imperiosa para mitigar el impacto de las numerosas agresiones que el hombre protagoniza contra los distintos ecosistemas, principalmente a partir del impacto industrial regulado por modelos económicos capitalistas, neoliberales. El Estado tiene la potestad de intervenir el mercado respondiendo a principios de razonabilidad y proporcionalidad y respetando las libertades individuales involucradas.

En ese orden de ideas, cualquier actividad que lleve a cabo sobre recursos naturales debe hacerse de tal forma que se garantice su conservación, restauración o sustitución, y desarrollo sostenible entendiendo por éste, según el artículo 3 de la Ley 99 de 1993 -norma que creó el Ministerio de Ambiente y que reordenó el Sector Público encargado de la administración de recursos naturales renovables- “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objetivo principal de este trabajo de grado es dar cuenta de la tensión constitucional existente entre los proyectos minero-

energéticos contemplados en el PND 2014-2018 y la protección de los ecosistemas de páramo frente las actividades de explotación minera, a continuación, se explicarán dos conceptos básicos que son los de Áreas Mineras Estratégicas (AEM) y el de Proyectos de Interés Estratégico Nacional (PINES).

4.4.1.1. Áreas Estratégicas Mineras (AEM). También conocidas como Reservas Mineras Estratégicas, son áreas del territorio delimitadas indefinidamente (la tierra tendrá vocación minera por largo largo) según deposiciones del Gobierno central con el objetivo de ser otorgadas a particulares por medio de contratos de concesión especial mediante procesos de selección objetiva. De los proponentes, quien oferte las mejores condiciones, llevará cabo labores de exploración y explotación minera en ciertas zonas delimitadas. Las AEM fueron creadas por el ejecutivo mediante el artículo 108 del PND 2010-2014.

Del referido artículo se desprenden dos características importantes:

- Delimitación de áreas con potencial minero. Se le ordena a la autoridad minera (a ella, de manera exclusiva) delimitar áreas en las que haya minerales estratégicos para el país, los cuales, según Resolución No. 180102 de 2012 del Ministerio de Minas y Energías son oro, platino, cobre, minerales de fosfatos, minerales de potasio, minerales de magnesio, carbón metalúrgico y término, uranio, hierro y minerales de coltán. Respecto al Código de Minas (Ley 685 de 2001) existe una modificación en la Ley 1450 y ampliada por la 1753 y es que en antes no existían áreas delimitadas para la minería sino áreas excluidas de esta actividad. De acuerdo con el artículo 34 de dicho código, modificado por las leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011, tenemos que se encuentran excluidas de la actividades mineras los ecosistemas de páramo, algunos humedales, los arrecifes de coral, las áreas contempladas dentro del sistema de parques nacionales naturales, los manglares, áreas de reservas forestales, etc.

- Proceso de concesión minera. Una vez se delimiten las áreas, el Estado podrá otorgar contratos de concesión especiales a través de un proceso de selección objetiva también conocido como de “rondas mineras”, como se denomina en la página web oficial de la Agencia Nacional de Minería, proceso que se distancia del dispuesto en el Código Minero cuyo artículo 16 dispone que la primera solicitud o propuesta recibida confiere al interesado un derecho de prelación frente a los otros, en caso de cumplir todos los requisitos legales.

4.4.1.2. Proyectos de Interés Estratégico Nacional (PINES). Se considera como tal a un proyecto de origen público o privado (es bastante habitual que el único ejecutor de proyectos no sean entidades del Estado) que reúna las siguientes condiciones establecidas en documento Conpes 3762 del 20 de agosto de 2013, que establece los “Lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos”:

- i. Aumente significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional;
- ii. Genere impacto significativo a la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital;
- iii. Genere retorno positivo a la inversión y es sostenible operacionalmente;
- iv. aumenta la capacidad exportadora de la economía nacional;
- v. Genere ingresos significativos a la Nación y las regiones;
- vi. Contribuye al cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo

Adicional a los criterios comunes, para PINES de origen público se deberán cumplir los siguientes:

- a) Que el proyecto esté incluido en el Plan Plurianual de Inversiones del PND y/o en las proyecciones de Marco de Gasto de Mediano Plazo.

- b) Que cuando se trate de proyectos viales, hagan parte de los corredores que son considerados como estratégicos para el Estado Colombiano, o que éstos conecten áreas productivas o regiones estratégicas y de consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera, que potencien el comercio exterior.
- c) Que contribuyan a aumentar la capacidad instalada en energía e hidrocarburos, la confiabilidad del sistema interconectado nacional, la seguridad energética y las obligaciones de la energía en firme.

El objetivo es identificar las acciones a seguir en temas de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía, considerados base en el desarrollo de una economía estatal por su impacto a nivel de conectividad, competitividad y empleabilidad en las regiones, y definir aspectos como los procedimientos a seguir para llevar a cabo proyectos en estas áreas.

Entre los pasos a seguir para adelantar trámites de licenciamiento, y que dificultan en términos de agilidad el asunto, están la adquisición de predios (en Colombia por motivos de utilidad pública hay tres vías: enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial y administrativa, con una duración éstas últimas de aproximadamente cuatro años en promedio) consulta previa a comunidades (derecho fundamental que tienen pueblos indígenas, negros, palenqueros, afrodescendientes, entre otros, a participar en la toma de decisiones sobre proyectos en sus territorios, con el fin de asegurar su estabilidad cultural, económica y social), permisos y licencias ambientales, y otro tipo de dificultades de ineficiencia y desconocimiento de reglamentación a nivel interno en las entidades, la falta de planeación –uno de los principios de la contratación estatal como lo enseña la Ley 80 de 1993- donde se contemplen aspectos sociales, ambientales, presupuestales para evitar atrasos y contratiempos. Se estima que aproximadamente se deben surtir más de 30 procesos de licenciamiento (14 ambientales, 11 sociales, 4 geológicos y uno arqueológico) y se necesita la coordinación interinstitucional.

Precisamente, sobre esto último, se ve como se conforma un sistema integrado para lograr estructurar los proyectos. En gestión informativa, está el Ministerio de las TIC, que se encargará de crear estándares de intercambio de información y racionalización de trámites; en gestión ambiental, la ANLA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deben adoptar manuales para sistematizar criterios de evaluación para otorgar licencias y permisos, sobre todo de referencia para las CAR; gestión social, está el departamento Administrativo de la Función Pública a través del Sistema único de Información de Trámites –SUIT- para revisar los linderos de resguardos coloniales, etc.; gestión predial, a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi quien suministrará información predial actualizada, avalúos para adquisición o expropiación de predios. También están la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, Agencia Nacional de Minería –ANM- y la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-; gestión jurídica, mediante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJ-, la cual, junto con la Procuraduría y la Contraloría, liderará mesas de negociaciones con el fin de proponer alternativas que solucionen problemas que se presenten en las diferentes etapas de ejecución de los PINES.

En ese mismo año, mediante la expedición del Decreto 2445 se creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos –CIPE- con el fin de coordinar y orientar las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos catalogados como PINES, especialmente en las áreas de infraestructura, hidrocarburos, minera y energía.

5.0 CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA TENSIÓN ENTRE LOS PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA

5.1. Metodología para Análisis de Sentencias de Constitucionalidad

La interpretación jurídica es la actividad mental de reflexión y análisis mediante la cual una persona da sentido a una disposición jurídica según sea el caso, v.gr., cuando se encuentra en conflicto con otra norma jurídica que no es clara y, por tanto, se hace dudosa su aplicación.

En el caso de la interpretación constitucional, se entiende que la interpretación se enfoca específicamente en el estudio del sentido de las normas constitucionales cuando otra norma constitucional o jerárquicamente menor se contrapone a ella. En la presente investigación, se expone esta situación.

Uno de los fines de la presente investigación es analizar la tensión constitucional entre los proyectos minero-energéticos y las políticas de protección de los páramos en Colombia por parte del Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2011). Es claro, pues, que existe una disputa entre las normas constitucionales y una norma de carácter legal que dé ha de ser resuelta.

Ahora bien, es menester señalar criterios básicos para realizar un adecuado análisis de sentencias de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional, basados en las teorías sobre los métodos de interpretación Constitucional que estiman adecuados los doctrinantes en derecho.

Los métodos de interpretación que se conocen son los siguientes:

- Interpretación Textualista o literal (gramatical).
- Historicismo y originalísimo (historia).
- Interpretación Sistemática y finalista (fin).

Para desarrollar el objetivo general de esta investigación, se tendrá en cuenta la interpretación finalista y sistemática como metodología.

5.1.1. Interpretación sistemática y finalista. La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en el Módulo de Interpretación Judicial en el 2006, estable que el método de interpretación preponderante y generalmente utilizado por la Corte Constitucional en el estudio de los conflictos entre las disposiciones constitucionales y normas jurídicas, y que se tendrá en cuenta para desarrollar el presente trabajo de investigación, es la interpretación sistemática y finalista.

Mediante este método, los Jueces Constitucionales en general, realizan un análisis hermenéutico de la Constitución y de las normas jurídicas, considerando que la interpretación histórica y gramatical deja por fuera del estudio de estas el fin o propósito por el cual fue creada. Es claro que estudiar las normas jurídicas tomando como base la interpretación gramatical o histórica deja muchas lagunas y vacíos en cuanto a la aplicación de la misma, omitiendo el contexto social y político para la cual fue creada la norma.

Por medio del método finalista se busca conseguir el verdadero sentido de la norma jurídica a través del espíritu de ésta, que es el fin con el que se creó, por ejemplo: en la norma jurídica que penaliza el homicidio, se busca la protección del derecho a la vida de las personas, por lo que el intérprete acude a este fin para darle el verdadero sentido de la norma jurídica. De esta manera, la Corte Constitucional en el estudio de casos de constitucionalidad debe acudir al fin o propósito de las normas Constitucionales para realizar una debida consideración de casos.

Es claro que en la Constitución Política no existen jerarquías formales en la creación de las disposiciones constitucionales, sin embargo, existen fines, principios o valores que tienen mayor jerarquía, en el ámbito interpretativo y de la aplicación, sobre otras normas jurídicas de menor jerarquía. Esto quiere decir, que existen normas, valores, principios o fines constitucionales que prevalecen en el ordenamiento jurídico, estos se encargan de guiar la aplicación y la interpretación de las normas que se encuentran un escalafón menos. Por este motivo, al examinar el sentido de una norma constitucional, para su aplicación e interpretación se toma como referencia un principio, valor, o derecho constitucional que tenga prevalencia y mayor jerarquía.

Desde este punto de vista, la Corte Constitucional en estudio de casos de constitucionalidad de la norma, debe tener en cuenta la supremacía que tienen ciertos principios, valores o derechos constitucionales, sobre otras normas constitucionales, o legales. Para el caso de estudio del presente trabajo de investigación, sobre la protección de los páramos frente a las políticas del Gobierno Nacional en el PND 2014 2018 (Ley 1753 de 2011), las normas constitucionales que se presentan en disputa son: el derecho de gozar de un ambiente sano (deber protección ambiental) contra los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión (Protección del medio ambiente frente al desarrollo económico).

Por otra parte, se explicarán otros métodos que son consecutivos del método sistemático y finalista, utilizados por la Corte Constitucional en cuanto al estudio de otras normas constitucionales que se pretender hacer valer en la demanda de inconstitucionalidad presentada en esta tesis, son el método del balanceo o ponderación, test de proporcionalidad y precedente judicial.

En la Constitución Política Colombiana el propósito fundamental es el establecimiento y mantenimiento de un Estado Social de Derecho con todo lo que eso implica. No obstante, no es el único fin fundamental que tiene la Constitución

Política, como lo critican los opositores al método de interpretación finalista y sistemático. En los casos que surja una controversia de aplicación de dos o varios fines constitucionales (pluralismo) se debe aplicar la técnica de balanceo o ponderación, regularmente utilizada por el Tribunal Constitucional para resolver conflictos entre dos o varios principios, valores o derechos fundamentales en contraposición. Mediante los test de igualdad, y test de razonabilidad se busca solucionar este problema hermenéutico que surge de la interpretación sistemática y finalista.

5.1.1.1. Método de balanceo o ponderación. En las teorías relacionadas al método de balanceo o ponderación, se aclara que es un método de interpretación que hace parte consecuente la interpretación sistemática y finalista. Es a partir de la determinación de los fines o intereses constitucionales y el análisis sistemático de la disposición constitucional, teniendo en cuenta la jerarquización de fines, principios o derechos supra legales, que estos se contraponen con otras normas con un rango menor, pero que reglamentan normas constitucionales. Cuando existe este conflicto jurídico, se debe resolver por el método del balanceo o ponderación.

Dentro del estudio de este criterio, se tiene la teoría recopilada en la investigación realizada por Johana Vega, optante por la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, sobre el método de la ponderación estableciendo lo siguiente:

Los principios son igualmente trascendentes como estándares de interpretación independientemente de lo que cada principio consagre, es decir, cada principio es importante como tal, y a la hora de enfrentarse y desplazarse, el principio desplazado no pierde validez, simplemente no es adecuado ni aplicable para un supuesto de hecho. Debe existir un trabajo de ponderación que permita fundamentar la prevalencia de un principio sobre otro más allá de su "jerarquía". (2009, P. 29,30)

Este método, contiene unas reglas precisas que debe seguir la Corte Constitucional al momento de analizar la constitucionalidad de una norma jurídica. A continuación, se explican los principios de proporcionalidad, racionalidad y razonabilidad jurídica.

5.1.2. Principio de proporcionalidad. La Corte Constitucional, para decidir adecuadamente las controversias de constitucionalidad de una norma jurídica, debe tener en cuenta siempre 3 principios fundamentales: principio de racionalidad, principios de razonabilidad y principio de proporcionalidad. Con la aplicación de estas reglas o técnicas hermenéuticas se logra resolver la ponderación de fines, principios o derechos constitucionales dentro de este método de interpretación.

Inicialmente, se tiene al principio de proporcionalidad como una técnica jurídica que busca determinar si las normas jurídicas comunes que regulan derechos constitucionales se ajustan a los fines, principios, valores o derechos fundamentales. Como lo afirma Carlos Bernal Pulido, actualmente Magistrado de la Corte Constitucional, El principio de proporcionalidad, igualmente se halla regido por 3 subprincipios orientadores de la norma:

Subprincipio de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en estricto sentido.

El primero de ellos se relaciona con que la intervención en los derechos fundamentales debe ser “adecuada” para conseguir un fin constitucionalmente legítimo.

El segundo, se refiere a que la medida de intervención debe ser la más “benigna” entre todas las que pueden ser aplicadas y.

El tercer y último subprincipio y el que más nos interesa, tiene que ver con que las ventajas de la intervención en los derechos fundamentales deben “compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad (2003).

Para determinar la constitucionalidad de una norma jurídica, aplicando el método de ponderación, es indispensable determinar la proporcionalidad, propiamente dicha de la norma jurídica. Es decir, se debe conocer el alcance de la disposición jurídica para establecer si la afectación producida a principios o derechos constitucionales es ajustada a la necesidad de regular otro derecho constitucional. Por tanto, es muy importante que la Corte Constitucional al desarrollar el examen de constitucionalidad, tenga presente el principio de proporcionalidad bajo el método de la ponderación.

5.1.2.1. Test de proporcionalidad. La configuración legislativa del órgano legislativo está marcada por las controversias constitucionales. Por esto, el desarrollo de las jurisprudencias constitucionales la Corte ha de contar con herramientas que le faciliten la resolución de los conflictos que se susciten en el desarrollo del derecho. Entre los métodos de resolución conflictos de hermenéutica jurídica, el test de proporcionalidad es muy útil para dirimir choques entre principios, valores o normas constitucionales.

El test o juicio de proporcionalidad, es una técnica utilizada por la corte Constitucional a partir de 1.991, en el ejercicio de ponderación surgida por la disputa entre dos o más normas de la Carta Política en una misma situación jurídica. Este es el caso donde el máximo tribunal de justicia sopesara si el detrimento de una disposición superior de una norma jurídica que contiene una base constitucional, de mayor o igual alcance, es necesaria, es adecuada para obtener el fin perseguido por la norma y es proporcional el fin perseguido por la norma con el menoscabo de otros preceptos de la constitución.

Este método jurídico tiene una metodología que se debe seguir atendiendo 3 preguntas que guían a la Corte para aplicar el juicio de Proporcionalidad y establecer límites a la configuración legislativa, estas son las siguientes:

- ¿La norma jurídica (el medio) con la que se pretende obtener una situación jurídica (el fin) es necesaria bajo cualquier detrimento constitucional?
- ¿La norma jurídica (el medio) es adecuada o idónea para alcanzar la situación jurídica (el fin) que propone dicha disposición?
- ¿Es proporcional la norma jurídica (el medio) con la situación jurídica (el fin)?

5.1.2.2. Principios de racionalidad y razonabilidad. En lo concerniente a los principios de racionalidad y razonabilidad jurídica, son principios argumentativos que guían a los intérpretes del derecho para realizar una correcta interpretación de las normas jurídicas. Al igual que el principio de proporcionalidad, son técnicas jurídicas utilizadas para zanjar el conflicto de principios, valores o derechos constitucionales en conflicto con otras disposiciones legales que reglamenten derechos constitucionales, mediante el método de balanceo o ponderación.

En sentido amplio, tanto la racionalidad como la razonabilidad se refieren a la razón. En estricto sentido, estos principios jurídicos consisten en la coherencia de las normas jurídicas frente a las disposiciones constitucionales.

Al estudiar por separado los principios de racionalidad y de razonabilidad, se puede notar que ambos se aplican por separado, sin embargo, guardan una subsidiariedad.

Es claro que el uso de la razón, y lograr una coherencia lógica es un ideal para el derecho dada su connotación social, si se entiende el derecho contemporáneo como un derecho positivo, basado en las necesidades sociales, y no en la racionalidad. Sin embargo, el derecho debe intentar no alejarse de este principio para lograr sus fines sociales.

Por otra parte, el principio de razonabilidad, respecto a las decisiones judiciales, es la aceptación que la comunidad le dé a una sentencia mediante un argumento lógico basado en la razón. Como en el principio de racionalidad, este concepto sería un ideal dogmático y más filosófico que jurídico. Pero nunca debe separarse del derecho.

Bajo este postulado, se tiene que el principio de razonabilidad como una técnica subsidiaria al principio de racionalidad teniendo claro que cuando una decisión judicial es considerada racional (en las circunstancias descritas anteriormente).

5.1.3. Precedente judicial. En Colombia son fuentes de derecho la ley, la jurisprudencia (precedente judicial, la doctrina probable) la equidad, la doctrina y los principios generales del derecho. Sin embargo, solo tienen fuerza vinculante la ley y la jurisprudencia. Los precedentes judiciales, que están constituidos por jurisprudencias, se entienden como decisiones judiciales que fundan la base para sentencias posteriores con hechos similares. Pero no todas las decisiones judiciales se consideran precedentes judiciales, estas deben poseer la característica de crear doctrina probable, que son 3 decisiones uniformes sobre un mismo punto de derecho por parte de la Corte Suprema de Justicia, en sus distintas salas de casación, y del Consejo de Estado. Por otra parte, la Corte Constitucional crea precedente judicial, con una decisión sobre un punto de derecho.

Para el asunto que se está tratando, se comentará sobre las decisiones de esta corporación que tienen la fuerza vinculante como precedentes judiciales. Bajo esta base, se considera la teoría aportada por José Contreras, Abogado, docente de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, el carácter de precedente judicial que tienen las sentencias de constitucionalidad, “la norma o normas jurídicas de carácter general y abstracto que motivan la decisión de declarar exequible o inexecutable una determinada disposición –esto es, la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad–, sí constituyen precedentes

judiciales en el derecho colombiano. Ello es así a partir de la sentencia C- 104 de 1993”. (2011, P.337)

Al seguir esta línea, no se debe discriminar los fallos de tutela emitidos por la Corte Constitucional, a pesar de que dichas sentencias tienen efectos inter partes, la misma corporación al unificar las decisiones sobre derechos fundamentales, igualmente crean precedentes sobre la protección de los derechos en disputas para los casos similares, sin apartarse de la doctrina probable.

Alberto Poveda, Abogado de la Universidad Católica de Colombia, en el estudio de precedentes judiciales en Colombia, dice al respecto que “se puede afirmar que el juez en el proceso de interpretación de la norma debe tener en cuenta el precedente del caso en particular a resolver, y que de este precedente debe observar la *ratio decidendi*”. (Poveda, 2010, P. 11) Para salvaguardar la supremacía de los derechos fundamentales y principios constitucionales, y en aplicación del principio de igualdad, tanto la parte resolutive, como la *ratio decidendi* que tenga estrecha relación con la decisión tomada, deben ser consideradas precedentes judiciales.

5.2. Análisis de la Tensión Constitucional entre los Proyectos Minero-Energéticos y la Protección Ambiental de los Páramos en Colombia en el PND 2014-2018

La segunda parte del Capítulo 5 está enfocada en desarrollar el tercer objetivo específico del presente proyecto de grado. Para eso, se presentarán unas guías de análisis para sentencias de constitucionalidad, tomadas del libro “Propuesta metodológica para el análisis de sentencias de la Corte Constitucional” del autor Jalil Alejandro Magaldi Serna, el cual hace parte de la serie de documentos de trabajo del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. A través de esta forma de analizar la sentencia de constitucionalidad se busca esclarecer y proyectar los aspectos más relevantes, pues en sus

palabras, este método de análisis, “A los estudiantes, especialmente a aquellos que se están acercando al estudio de la jurisprudencia constitucional, les puede brindar luces para abordar, entender y analizar una sentencia, sin desconcentrarse en detalles formales usualmente requeridos para presentar un trabajo universitario...” (Serna, 2014)

La sentencia de marras fue proferida por el alto tribunal en virtud de una demanda de inconstitucionalidad que demandó unos artículos de los PND 2010-2014 y 2014-2018. La parte de esa providencia que realmente se resuelve el problema de este trabajo es la tercera, en la cual se analiza el alcance jurídico de las normas demandadas referidas a minería e hidrocarburos en páramos. Sin embargo, con el fin de presentar al lector una visión más completa de la misma, las primeras tablas harán referencia a las dos primeras partes de la sentencia, las cuales tratan sobre el problema de la creación y ampliación de las AEM en relación con los derechos a la seguridad alimentaria y a la autonomía territorial; y la otra, sobre cómo los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos afectan el derecho de igualdad, de participación democrática y la constitución de Corporaciones Ambientales Regionales.

Cabe mencionar que los primeros apartes de este capítulo (todo el desarrollo del punto 5.1.) no ha sido en vano. Lo consignado allí ofrece herramientas de estudio y análisis para el abordaje y entendimiento de la sentencia, para la redacción de comentarios y conclusiones finales, como se verá más adelante.

5.2.1. Desarrollo de la primera sección.

PRIMERA SECCIÓN	
IDENTIFICACIÓN	
NÚMERO	C - 035
FECHA	8 de febrero de 2016
MAGISTRADO PONENTE	Gloria Stella Ortiz Delgado
ACLARACION DE VOTO	Luis Guillermo Guerrero Pérez Alejandro Linares Cantillo Luis Ernesto Vargas Silva Gloria Stella Ortiz Delgado
SALVAMENTO DE VOTO (parcial)	María Victoria Calle Correa Jorge Iván Palacio Palacio Alberto Rojas Ríos

PROBLEMA JURÍDICO ENUNCIADO POR LA CORTE

Cargos 1 y 4. ¿Desconoce la creación y ampliación de las AEM los mandatos constitucionales de protección de los trabajadores rurales y de la producción agropecuaria, de los cuales dependen los derechos a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria?

Cargos 2 y 3. ¿Al facultar a una entidad del orden nacional para delimitar las Áreas de Reserva Estratégica Minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales?

NORMAS DEMANDADAS

Normas que crean y amplían las Reservas Mineras Estratégicas, también conocidas como Áreas Mineras Estratégicas (AEM): Ley 1450 de 2011, artículo 108 y Ley 1753 de 2015, artículo 20.

NORMAS JURÍDICAS RELEVANTES PARA EL CASO

Cargo 1.

Normas constitucionales (artículos):

43 y 44 – Protección especial de la mujer durante el embarazo y Derechos fundamentales de los niños

64,65,66 – Acceso progresivo a la propiedad de la tierra y protección especial a la producción de alimentos

78 y 81 – Regulación de la calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y Derecho a un ambiente sano

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 (artículo 20)
Ley 1450 de 2011 (artículo 108)

Cargo 2.**Normas constitucionales (artículos):**

287 y 288 – Autonomía y competencias de las entidades territoriales

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 (artículo 20)
Ley 1450 de 2011 (artículo 108)

Cargo 3:**Normas constitucionales (artículos):**

Principios de democracia representativa y participativa y el derecho político a una representación efectiva

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 (artículo 20)
Ley 1450 de 2011 (artículo 108)

Jurisprudencia relacionada:

C-089 de 1994, C-491 de 2007 y C-274 de 2013.

Cargo 4:**Normas constitucionales (artículos):**

8 y 79 – Obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y Derecho a un ambiente sano

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 (artículo 20)
Ley 1450 de 2011 (artículo 108)

DEMANDA

La primera sección de la demanda de inconstitucionalidad se subdivide en cuatro cargos:

Cargo 1. Se prioriza de manera absoluta la actividad minera en amplias porciones del territorio nacional sobre actividades y bienes que resultan necesarios para la protección de los trabajadores agrarios y se afecta el derecho a la seguridad alimentaria de quienes viven de la economía de sustento y de la generalidad de la población. La norma busca determinar los bloques con potencial de exploración para reservarlos y adelantar actividad extractiva sobre ellos por parte de agentes privados que presenten la mejor oferta al Estado.

La minería es una actividad constitucionalmente protegida, base para el disfrute de muchos derechos, que entra en tensión con la actividad agrícola, pues ambas necesitan del mismo elemento para realizarse: la tierra. Es así que existen poco más de 11.000 áreas con vocación agrícola, de las cuales el 10.65% están sobrepuestas con las AEM.

Cargo 2. La actividad de delimitación –incluyendo lo relacionado con los procesos de concesión especial o rondas mineras- recae en autoridades mineras del orden nacional, a saber, el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Nacional de Minería (ANM), lo que desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que según la Corte Constitucional se deben tener en cuenta en casos en que el gobierno central y la autonomía de entidades territoriales.

Constitucionalmente, los entes territoriales tienen competencia para reglamentar el desarrollo de su territorio y los usos del suelo dentro del mismo, en virtud de la autonomía que ostentan. No se observa en la norma algún espacio para lograr acuerdos, el nivel central tiene la última palabra.

Cargo 3. Va muy relacionado con el punto anterior. Se excluye dentro del proceso de delimitación de AEM la interacción con órganos representativos a nivel local, pues no tienen voz sobre las decisiones sobre el territorio y no tiene en cuenta que los derechos políticos de los ciudadanos van más allá del derecho al voto y se aplican en todos los asuntos que los afecten.

También se viola el derecho a la información, clave para una participación efectiva, en la medida en que se impone una reserva durante el término en que la autoridad minera declare zonas estratégicas como tal, o mientras otorgue contratos de concesión especial.

Cargo 4. La creación y ampliación de las AEM viola el principio y derecho al medio ambiente sano y desconoce el concepto de desarrollo sostenible, y por ende, vulneran las disposiciones de la Constitución Ecológica (arts. 8 y 79). Los estudios geológicos que pretende realizar el gobierno nacional para destinar áreas para la minería, sin ningún mecanismo de ponderación, son insuficientes. Se requiere de estudios sociales y ambientales que evalúen en cada caso, la necesidad de realizar actividades extractivas o de aplicar el principio de precaución.

DECISIÓN

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos”.

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que: i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se

encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y iii) la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”.

PROBLEMA JURÍDICO RESUELTO POR LA CORTE

Cargos 1 y 4. Se abstuvo de resolverlo por ineptitud de los cargos.

Cargos 2 y 3. Es el mismo problema jurídico enunciado.

RATIO DECIDENDI

Cargos 1 y 4. Para la Corte, el efecto de la disposición demandada (creación y ampliación de las AEM) no produce la consecuencia jurídica atribuida por los demandantes, es decir, la prohibición de las actividades agrícolas en su interior, ni la afectación al medio ambiente. Lo que hace la norma es organizar la explotación minera: impedir la presentación de nuevas propuestas en la zona demarcada y excluirlas del régimen ordinario de la minería. Así pues, los cargos por violación de los artículos 64, 65 y 66 superiores son ineptos por falta de certeza y suficiencia, puesto que se estima errada la lectura que hacen los demandantes de la disposición acusada.

Cargos 2 y 3. La sentencia C-123 de 2014 determinó que, debido al gran impacto de la actividad minera sobre la función del ordenamiento del territorio, y adicionalmente, en la reglamentación de los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales, una norma que excluya de forma absoluta la participación de éstos resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial. Ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones sobre esto que no tengan en cuenta a representantes del ámbito local. Así, la Corporación optó por una regla constitucional basada en la necesaria concertación de las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales.

En este orden de ideas, la Corte consideró que es posible interpretar los artículos demandados de acuerdo con los dos principios constitucionales en tensión, a saber, el principio de organización unitaria del Estado y la autonomía de las entidades territoriales, siempre y cuando se incluya un grado de participación razonable de los municipios en el proceso de selección y otorgamiento de las áreas.

OBITER DICTA

Cargos 1 y 4. “La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido en qué consisten los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos de inconstitucionalidad. En este sentido, ha indicado que los cargos deben ser: i) claros, ii) ciertos, lo cual supone que deben recaer sobre el contenido de la disposición acusada, iii) específicos, que significa que deben plantear una contradicción entre normas demandadas, y, iv) pertinentes, en la medida en que los cargos deben tener carácter constitucional, y no

exclusivamente legal o doctrinal, o de conveniencia, y, finalmente, v) deben ser suficientes, para suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición demandada”.

Cargos 2 y 3. “No bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial. En este sentido, las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto”.

INTERVENCIONES

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Intervino a favor de la exequibilidad de la disposición acusada. Lo anterior, con base en que la figura de la AEM ofrece seguridad y claridad sobre los lugares del territorio nacional con potencial minero sobre los cuales se puede llevar a cabo la actividad, siempre bajo la observancia del mandato constitucional de protección de los recursos naturales renovables. Es así que considera que hubo una mala interpretación de las normas por parte de los accionantes puesto que los controles en materia ambiental se mantienen (a través de la expedición de licencias ambientales), simplemente se modifica el proceso de selección de concesionarios por uno de selección objetiva más beneficioso.

INCODER

Se abstuvo de pronunciarse. Indicó que sus competencias no están relacionadas con la delimitación de áreas especiales mineras.

Agencia Nacional de Minería

Solicitó a la Corte declararse inhibida, o en su defecto, declarar la exequibilidad de las normas. Esto por cuanto considera que los cargos de los demandantes carecen de certeza y pertinencia, y son juicios políticos y argumentos críticos del actual modelo económico. Igualmente, los consideró vagos, imprecisos, e hipotéticos respecto de los efectos que generaría la concesión de títulos mineros.

Departamento Nacional de Planeación

Realizó al tribunal la misma solicitud que la ANM. Sus razones son similares. Calificó de vagos, indeterminados y abstractos los argumentos, que además serían de tipo político y filosófico, poco apegados a lo que debe ser una contradicción a la constitución.

Anotó que en la aprobación del PND se garantizó la debida participación de las entidades territoriales y de amplios sectores sociales, económicos, ecológicos, comunitarios y culturales, que conformaron el Consejo Nacional de Planeación.

Que mediante la Ley 685 de 2001 se declaró a la actividad minera como de “utilidad pública e interés social” porque es necesaria para el desarrollo del país, así que la delimitación de áreas exclusivas para su exploración no implica una fase explotación para la cual se requiere, en todo caso, el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y la consulta previa, cuando haya asentamiento de comunidades étnicas.

SALVAMENTOS DE VOTO

Magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio.

Cargos 1 y 4. Consideraron que los argumentos de los accionantes en relación con resto de cargos de la primera parte de la demanda sí cumplían con el requisito de certeza y era menester un pronunciamiento de fondo, pues entre ellos se encuentran temas acuciantes del derecho constitucional actual

Cargo 2 y 3. Consideran que es insostenible, vaga y poco operativa la idea de la Corte para armonizar la autonomía territorial y la potestad de los municipios para definir el uso del suelo con el principio de unidad del Estado con la propiedad del subsuelo. La solución que ofrece el tribunal no garantiza la intervención de la población en esas decisiones, como lo plantea la Constitución de 1991. La Sala siguió el precedente contenido en la sentencia C-123 de 2014 en la que se evaluó la competencia conferida por el Legislador al Gobierno para definir las áreas de exclusión minera, sin intervención y/o participación de los municipios o ciudadanos. Falto precisión en el pronunciamiento de la Corte para definir una solución a ese conflicto en el ejercicio de competencias.

Consideran, en definitiva, paradójica y sinsentido una visión en las actividades entre suelo y subsuelo puedan ser administradas casi que paralelamente debido a la relación simbiótica entre ellos.

Por estas razones, el fallo debió ser de inexecutable. Hasta el momento, para ellos, la Corte se mantiene en una postura errónea.

Magistrado Alberto Rojas Ríos

Cargos 1 y 4. No comparte que el estudio de la primera sección se haya enfocado en el cargo por desconocimiento de la autonomía territorial, dejando de lado los cargos por afectación al derecho al medio ambiente, la protección a las actividades agrícolas y desarrollo sostenible, de los cuales la Corte ha reconocido que la actividad minera tiene innegable incidencia en el ambiente y en las dinámicas de las comunidades impactadas.

Cargos 2 y 3. No comparte la decisión de mantener dentro del ordenamiento jurídico las disposiciones declaradas condicionalmente exequibles por las siguientes razones.

En el presente caso, la Corte no hace una explicación clara de la interpretación de la norma que queda autorizada para su uso y aplicación, aspecto que trasciende el alcance formal en la medida en que contribuye a la desprotección de la garantía de autonomía territorial. Para el magistrado, los artículos debieron ser declarados inexecutable al ser violatorios de la garantía constitucional de autonomía territorial, elemento clave de la descentralización administrativa, afectación que no se elimina con la restricción interpretativa del condicionamiento.

En cuanto al condicionamiento específico del 108 dice que “deja intactas las áreas de reserva para el desarrollo de la actividad minera que desde su entrada en vigencia fueron establecidas de manera inconsulta con las entidades territoriales y que impactan (...) la definición de los usos del suelo” y que “el proceso de concertación que allí establece no impacta efectivamente en el respeto de las normas de los planes de ordenamiento territorial pues su última parte es imprecisa y no ofrece una alternativa jurídica”.

Al igual que en la aclaración de voto de la sentencia C-123 de 2014, opina que el estudio constitucional en relación con cargos por desconocimiento de la autonomía territorial no ha sido el más adecuado, y esto abre la puerta a la imposición de esquemas centralista de administración de territorio que, en ocasiones, conlleva a un deterioro de la calidad de vida de habitantes de una región.

ACLARACIONES DE VOTO

Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo

Cargo 2 y 3. Si bien están de acuerdo con las decisiones adoptadas por la Corte en cuanto a la primera sección, consideran pertinente aclarar el alcance del ejercicio de armonización de la autonomía territorial frente al carácter unitario del Estado colombiano.

La tensión entre los principios unitario y autonómico, reconocidos en el artículo 1 de la Carta es compleja, sin embargo, el mismo documento ha previsto una prevalencia del principio unitario. Así, el artículo 334 determina que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo para conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados. Para armonizar esto fue necesario en la sentencia, definir un “escenario de concertación” (visto como una forma de aproximación entre las partes) que hiciera compatible la delimitación de las AEM con los planes de ordenamiento territorial respectivos, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En virtud del primero, el nivel central debe tener en cuenta los anhelos del orden local y armonizar el desarrollo económico con la conservación de derechos colectivos, con miras a que los Planes de Ordenamiento Territorial sean compatibles con las obligaciones que surjan de los contratos de concesión especial de las AEM. En virtud del segundo, se busca una defensa mutua de los intereses de ambos niveles; y, en cuanto al tercero, se busca el

reconocimiento del municipio como piedra primordial de diálogo con las comunidades. Así pues, la idea es que las autoridades locales fijen reglas para determinar los usos del suelo, y luego, las nacionales, abran espacios de diálogo para que esos usos queden en términos ambientales, sociales y culturales, acordes con la definición y oferta de las AEM.

Para estos magistrados, en definitiva, el alcance de los ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede llegar a excluir a las instituciones, procedimientos y reglas de las autoridades centrales.

Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado

Cargo 2 y 3. Explicó que en la ponencia original del fallo, en lo respectivo a los cargos segundo y tercero de la primera sección de la demanda, según los cuales las normas acusadas limitaban la autonomía de las entidades territoriales y competencias de los concejos municipales, tal como se los otorgaba la Constitución, se determinó que la disposición acusada sería declarada exequible bajo el entendido que antes de la selección de las AEM por parte de la ANM y el Ministerio de Minas se concertaría un instrumento de coordinación con los concejos de los municipios involucrados para reglamentar los usos del suelo.

Sin embargo, la Sala Plena decidió, por mayoría, ampliar la obligación de concertar el referido instrumento de coordinación con las entidades territoriales en general, sin limitación a los concejos municipales y distritales, como ella considera específica la Constitución.

Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva

Cargos 2 y 3. Su discrepancia está relacionada con los fundamentos que sustentan la declaratoria de exequibilidad de las normas citadas, pues, afirma, no se ajustan al modelo de gestión de recursos naturales, el cual está basado en la concertación entre la Nación y las entidades territoriales, por tres razones: "(i) La fundamentación de la sentencia privilegia la posición de la Nación en la selección y oferta de las áreas estratégicas de reserva minera; (ii) La sentencia moldea un grado de participación precario de las autoridades locales, incompatible con el alcance sustantivo que la jurisprudencia ha dado a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y (iii) La sentencia no precisa los criterios que deben orientar la necesaria concertación entre la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas, y las autoridades locales, en materia de selección y oferta de áreas de reserva minera".

5.2.2. Desarrollo de la segunda sección.

SEGUNDA SECCIÓN	
IDENTIFICACIÓN	
NÚMERO	C- 035
FECHA	8 de febrero de 2016
MAGISTRADO PONENTE	Gloria Stella Ortiz Delgado
ACLARACIÓN DE VOTO	Jorge Iván Palacio Palacio María Victoria Calle Correa Luis Guillermo Guerrero Pérez Luis Ernesto Vargas Silva Alejandro Linares Cantillo
SALVAMENTO DE VOTO (parcial)	Jorge Iván Palacio Palacio María Victoria Calle Correa Luis Guillermo Guerrero Pérez Alejandro Linares Cantillo

NORMAS DEMANDADAS

Varios de los artículos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que se refieren a los PINE (Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos): Ley 1753 de 2015, artículo 50 inciso No. 2, artículo 49, artículo 52 (específicamente la expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la comisión intersectorial de infraestructura y proyectos estratégicos (CIPE)” y artículo 51.

PROBLEMA JURÍDICO ENUNCIADO POR LA CORTE

Cargo 1. ¿Puede una ley establecer como imposibilidad jurídica de restitución el hecho de que en los predios se desarrollen proyectos de interés estratégico nacional vulnera el carácter preferente de la restitución y el derecho a la igualdad de las víctimas?

Cargo 2.1. ¿Puede una ley facultar a una comisión del gobierno nacional para calificar proyectos como de interés nacional y estratégico con fundamento en su alto impacto para el desarrollo económico y social del país vulnera las funciones y competencias atribuidas a las entidades territoriales?

Cargo 2.2. ¿El criterio del “alto impacto en el crecimiento económico y social del país” con base en el cual la CIPE debe determinar si un proyecto es PINE constituye un motivo de interés

social y utilidad pública suficiente para autorizar a la Administración a adelantar procesos de expropiación?

Cargo 3: ¿Puede una ley facultar a la autoridad nacional ambiental a tramitar, de manera exclusiva, los permisos y licencias ambientales en relación con los proyectos de interés estratégico y nacional vulnera la autonomía que el Congreso debe reconocerle a las Corporaciones Autónomas Regionales en general, y específicamente a la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena?

NORMAS JURÍDICAS RELEVANTES PARA EL CASO

Cargo 1.

Normas constitucionales (artículos):

- 1-Deber de garantía de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado.
- 2- Principio de dignidad humana.
- 13-Derecho de igualdad.
- 29- Debido proceso.
- 58- Derecho de dominio en favor de los particulares.
- 90- Cláusula general de responsabilidad del Estado.
- 229- Derechos de acceso a la administración de justicia.

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 (artículo 50)- PINES.

Ley 1448 de 2011 (artículo 72) -Excepción de restitución de tierras a víctimas de conflicto armado.

Cargo 2.

Normas constitucionales (artículos):

- 1-Estado unitario, principio de autonomía territorial.
- 2-Fines esenciales del Estado.
- 29-Debido proceso.
- 58-Derecho de propiedad privada.
- 59-Expropiación por el Estado en caso de guerra.
- 311 y 313-Funciones de los municipios y de los concejos relacionadas con el ordenamiento del territorio y el uso del suelo.

Normas legales:

Ley 1753 de 2015 art. 49 y 52 (parcial) - Organización, clasificación y ejecución de PINES.

Cargo 3.

Normas constitucionales (artículos):

- 79-Derecho de gozar de un ambiente sano.
- 95-Deber de las personas y del ciudadano.
- 332-Dirección de la economía del país a cargo del Estado.
- 150 #7- Creación de las CAR por el legislador.

331- Crea la CAR del Río Grande de Magdalena.

Normas legales:

Ley 99 de 1993 arts. 23, 31, 51 y 52- Regulación de las Corporaciones Autónomas Regionales.
Ley 1753 de 2015 art. 51- Licencias y permisos ambientales para proyectos de interés nacional y estratégicos.

DEMANDA

La segunda sección de la demanda de inconstitucionalidad se subdivide en 3 cargos según los 4 artículos parciales de la Ley 1753 de 2015 demandados, correspondientes a los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos.

Cargo 1. Inconstitucionalidad contra el inciso segundo y el párrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015:

La declaratoria de imposibilidad jurídica de la restitución de tierra en predios en los que haya Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE) desconoce los derechos de las víctimas, el carácter preferente de la restitución y el derecho a la igualdad de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

Cargo 2.1. Inconstitucionalidad contra el artículo 49 y la expresión “...que hayan sido calificados de interés Nacional y estratégico por la comisión intersectorial de infraestructura y proyectos estratégicos (CIPE)...” contenida en el artículo 52 de la Ley 1753 de 2015:

La creación del Sistema Nacional de Proyectos de Interés Estratégico Nacional y el otorgamiento de las facultades exclusivas a la Comisión Intersectoriales CIPE para su organización, vulnera el principio de descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales desconoce las funciones de los municipios relacionadas con el ordenamiento territorial, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Además, viola el principio de participación democrática, el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que las afectan y los deberes del Estado en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo sostenible.

Cargo 2.2. La declaratoria de la ejecución y desarrollo de PINES como motivo de utilidad pública e interés social excede la libertad de configuración política del legislador y viola la constitución ecológica.

Cargo 3. Inconstitucionalidad contra el artículo 51 de la Ley 1753 de 2015:

La asignación de competencias propias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) desconoce los artículos 150 y 331 de la Constitución.

DECISIÓN

Cargo 1. “Declarar INEXEQUIBLES el inciso 2º y el párrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015”.

Cargo 2.1. “Declarar EXEQUIBLES los incisos primero, segundo y quinto del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, por los cargos analizados en esta sentencia. Declarar EXEQUIBLE la expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE)”, contenida en el artículo 52 de la Ley 1753 de 2015”.

Cargo 2.2. “Declarar INEXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015. E INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el inciso cuarto de ese mismo artículo, por ineptitud de los cargos respecto de esa disposición”.

Cargo 3. “Declarar INEXEQUIBLE el artículo 51 de la Ley 1753 de 2015”.

PROBLEMA JURÍDICO RESUELTO POR LA CORTE

Cargo 1. Para la Corte, el inciso 2 del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, que adiciona como excepción del derecho restitución el hecho de que en los predios se desarrollen proyectos de interés estratégico nacional, vulnera el carácter preferente de esta prerrogativa. Ergo, decide declarar la inexecutable de esta norma.

Cargo 2.1. en virtud del alto Tribunal Constitucional, el artículo 49 de la ley 1753 de 2015, que faculta a una comisión del gobierno nacional (CIPE) para calificar proyectos como de interés nacional y estratégico con fundamento en su alto impacto para el desarrollo económico y social del país no vulnera las funciones y competencias atribuidas a las entidades territoriales, incluyendo el principio de descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por tanto, declara executable esta disposición.

Cargo 2.2. Para la Corte Constitucional, el criterio del “alto impacto en el crecimiento económico y social del país” con base en el cual la CIPE debe determinar si un proyecto es PINE, no constituye un motivo de interés social y utilidad pública suficiente para autorizar a la Administración a adelantar procesos de expropiación por la falta de claridad de la norma, por lo que se amenazan la consecución de los fines Estatales (protección del medio ambiente) por parte del Estado, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Es por esto que se declara inexecutable lo descrito en el inciso tercero del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015.

Cargo 3. Una ley que faculta a la autoridad nacional ambiental a tramitar, de manera exclusiva, los permisos y licencias ambientales en relación con los proyectos de interés estratégico y nacional vulnera la autonomía que el Congreso debe reconocerle a las Corporaciones Autónomas Regionales en general, y específicamente a la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena. Declara la Corte la inexecutable del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015.

RATIO DECIDENDI

Cargo 1. La Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) tiene carácter preferente en cuanto al derecho de restitución, y este no puede ser desconocido por ninguna norma del mismo nivel, porque está reglamentada por principios rectores internacionales, que la Corte adopta como parte de la Constitución, que consagran lo siguiente: “Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial”.

Al aplicar el test integrado de igualdad sobre el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, la Corte ha determinado que existen otros mecanismos que permiten la limitación del derecho de propiedad para la realización de proyectos de interés nacional y que son menos lesivos de los derechos fundamentales a la restitución y la igualdad.

Cargos 2.1. La reglamentación sobre el uso del suelo supone la expedición de normas de carácter general, como es el caso de la norma demandada, esto no es óbice del ejercicio de la facultad para expropiar predios particulares para la realización de proyectos de interés nacional. En virtud de esto, la atribución de la CIPE para decidir qué proyectos son de interés nacional y estratégico no vulnera ninguna de las competencias o funciones atribuidas por la Constitución a las entidades territoriales ni los principios que estas atribuciones implican.

Cargo 2.2. La ambigüedad en cuanto a la expresión de crecimiento social, y la indeterminación de la magnitud del crecimiento económico afecta la posibilidad de realizar efectivamente los fines del Estado, necesaria para que la CIPE ejerza su facultad de calificar un proyecto como PINE.

Los demandantes no se refieren ni formulan cargos sobre el contenido del inciso 4° del artículo 49 de la norma demanda.

Cargo 3. En consideración de la Corte, las entidades ambientales locales y regionales mantienen la competencia para otorgar o denegar licencias ambientales en proyectos ambientales ya sean locales o regionales, respectivamente. El hecho de que se trate de proyectos calificados como de interés nacional, como es el caso de los PINES, no significa que los impactos ambientales desconozcan el nivel local o regional, o que los análisis de los mismos desborden la capacidad operativa de las CAR. Las Agencias Nacionales de Licencias Ambientales no pueden desconocer las facultades de las CAR en las regiones donde se desarrollen estos proyectos.

OBITER DICTA

Cargo 1. Distinción entre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto (como parte de los tratados internacionales ratificados por Colombia) y el bloque en sentido lato (compuesto por un conjunto diferentes tipos de normas y criterios auxiliares de interpretación) ambos tipos de bloques sirven a la Corte para interpretar la naturaleza, el contenido, y el alcance de las normas contenidas en los tratados sobre derechos humanos ratificadas por Colombia.

Cargo 2.1. “El principio de descentralización no puede entenderse sino dentro del marco general del carácter unitario del Estado. Es decir, la descentralización opera siempre dentro del contexto de una República unitaria, conforme a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución”.

Cargo 2.2. “En tiempos de paz, la expropiación de bienes debe realizarse con una indemnización previa. En tiempos de guerra, el Estado siempre será responsable por sus actuaciones y las de sus agentes en los procesos de expropiación, como lo establece la Constitución”.

Cargo 3. “La “Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca” fue creada a través del Decreto No. 3110 de 1954. A su vez, la Ley 3ª de 1961 creó la “Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá”, la cual, posteriormente, fue denominada “Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR” a través de la Ley 62 de 1983”.

INTERVENCIONES

Cargo 1. Procurador General de la Nación.

Apoya la exequibilidad del artículo 50 de la ley 1753 de 2015 señalando que esta norma expresa una fórmula compensatoria a los campesinos que se pudieran ver afectados con los PINES, que además obedecen a un interés superior, por esto no se vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos.

Cargo 2. Procurador General de la Nación.

Está a favor de la exequibilidad del artículo 49 y 52 (parcial) de la norma demandada, considera que la decisión adoptada por la CIPE no implica una inclusión automática en los Planes de Ordenamiento Territorial de las entidades territoriales ni las funciones de los consejos distritales, tampoco impide el derecho de participación ciudadana.

Cargo 3. Procurador General de la Nación.

Consideró que en el caso analizado se debe declarar la exequibilidad del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, ya que no se advierte una vulneración del núcleo de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales de su capacidad para gestionar su funcionamiento, toda vez que el asunto regulado es del orden nacional.

ACLARACIONES DE VOTO

Magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio

Cargo 2.2. La falta de argumentos por parte de la Corte para resolver la cuestión de fondo en este cargo, sobre la definición de proyectos estratégicos, significó que no se desarrollara eficazmente la tensión con las facultades propias de los municipios, la garantía de democracia participativa y el derecho de participación ciudadana.

Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo

Cargo 2.2. Por lo sostenido por la mayor parte de la Sala, que consideró declarar como de utilidad pública e interés social a los proyectos PINE, sin ningún argumento válido, desconoció la exigencia constitucional de identificar con claridad la causa *expropiandi*, ya que el criterio del “alto impacto en el crecimiento económico y social del país” resultaba indeterminado y ambiguo.

Magistrado Luís Ernesto Vargas Silva

Cargo 2.1. La sentencia acusa un grado de participación pequeño por parte de las autoridades locales, que no puede compararse con el alcance sustantivo que se he ha dado a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

SALVAMENTOS DE VOTO

Magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio

Cargo 2.1. El argumento principal de los Magistrados Constitucionales para salvar su voto fue que “en los municipios no pueden decidir el uso del subsuelo si están sujetos a las decisiones centrales sobre la delimitación de áreas de reserva minera. Además, la población tampoco puede intervenir en estas decisiones, como lo exige el modelo de democracia previsto por el constituyente de 1991, y el propio artículo 79 Superior, que consagra el derecho a un ambiente sano. El mecanismo intermedio diseñado por la Corte, aunque mejor que la decisión legislativa, carece de precisión para funcionar adecuadamente en la práctica”.

Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo

Cargo 3. La declaratoria de inexequibilidad de los citados preceptos en este cargo: “(i) desconoce la competencia del Congreso para delimitar el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–, (ii) supone la intangibilidad del régimen legal de competencias de dichas entidades y (iii) atribuye a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, un contenido constitucional que no tiene”.

Cuadro 4. Fuente: Sentencia C-035 de 2016-segunda sección. Corte Constitucional.

5.2.3. Desarrollo de la tercera sección.

TERCERA SECCIÓN	
IDENTIFICACIÓN	
NÚMERO	C - 035
FECHA	8 de febrero de 2016
MAGISTRADO PONENTE	Gloria Stella Ortiz Delgado
SALVAMENTO DE VOTO (parcial)	Luis Guillermo Guerrero Pérez Alejandro Linares Cantillo

NORMA DEMANDADA

Un aparte del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

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

PARÁGRAFO 1o. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.

PARÁGRAFO 3o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

PROBLEMA JURÍDICO ENUNCIADO POR LA CORTE

“¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras en ecosistemas de páramo a sus titulares?”

NORMAS JURÍDICAS RELEVANTES PARA EL CASO

Normas constitucionales (artículos):

- 1-Primacía del interés general.
- 58 (inciso 2)- Propiedad privada como función ecológica (social).
- 79-Deber de preservar las áreas de especial importancia ecológica.
- 80-Deber de prevenir deterioro ambiental.
- 95 (ordinal 8)-Deber de conservar el ambiente sano.
- 333-Libertad económica y de empresa.

Normas legales:

- Artículo 3° de la Ley 1382 de 2010-Prohibición de desarrollar actividades mineras en ecosistemas de páramos.
- Numeral 4° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993-Los páramos, suprapáramos y otras reservas naturales como objeto de protección especial.

DEMANDA

El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en consonancia con el artículo 3° de la Ley 1382 de 2010, prohíbe adelantar actividades agropecuarias, de exploración y explotación minera de recursos naturales no renovables en los ecosistemas de páramos en Colombia. Sin embargo, el parágrafo 1° del mismo artículo de la Ley 1753 de 2017, adiciona una excepción a esta prohibición en la que se respetan los derechos adquiridos por los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con licencias ambientales o con instrumentos de control y manejo ambiental equivalentes, o con contratos de concesión que hayan sido otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1382 de 2010 (que prohíbe la actividad minera en los páramos), que es antes del 9 de febrero de 2010.

De acuerdo con la información otorgada por la ANM al senador Iván Cepeda mediante derecho de petición, existen 448 títulos mineros supuestos sobre 26 zonas de páramos. Es decir, sobre 118.461 Ha aproximadas en superposición con los proyectos minero-energéticos (que se subrayan en la figura 1) otorgados antes del 9 de febrero de 2010. En la etapa exploratoria se encuentran 101 títulos, 174 en construcción y montaje, y 174 en la etapa de explotación y ejecución.

Las empresas que cuentan con la mayor parte de las concesiones mineras son: Anglo Gold Ashanti con 36.012 Ha del área total, seguida por Eco Oro 14.215 Ha, y Minas Paz del Río 10.661 Ha. Es decir, solo tres empresas poseen más del 50% de las áreas que gozan títulos mineros sobre páramos en Colombia, lo que concede a sus poseedores significativos beneficios económicos.

Los títulos mineros que serían beneficiados con la excepción propuesta por la norma demandada son los cuentan con licencias ambientales o con instrumentos de control y manejo ambiental. En las etapas de montaje y explotación se presume que ya han sido otorgadas las licencias ambientales, para este caso, 347 títulos tienen permisos ambientales. Y las licencias ambientales de los 101 títulos restantes que cuentan contratos de concesión están siendo estudiados por la ANLA.

Tensión entre proyectos minero-energéticos y la protección ambiental.

La disposición demandada establece que se revisarán las licencias otorgadas, y si resulta imposible mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre los páramos en Colombia, no se podrá seguir desarrollando la actividad minera. Eso indica que las concesiones mineras, bajo esta disposición, seguirán desarrollando sus actividades por el tiempo de las revisiones realizadas por la ANLA. Lo anterior sin tener en cuenta que, mientras se sigan realizando dichas labores extractivas, se desconoce el gran impacto de la minería a gran escala, debido a la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas de páramo.

Por lo que en la demanda de inconstitucionalidad se explican aspectos relevantes sobre los páramos, su importancia para el país, la fragilidad de dichos ecosistemas, y el impacto de las actividades mineras sobre estos ecosistemas. Esto ha sido detallado en capítulos anteriores en el presente informe.

Los demandantes, al desglosar el artículo 173 (parcial) de la norma demandada, determinan que el fin principal de esta disposición es la protección integral de los ecosistemas de páramo, que se relaciona con uno de los objetivos generales del PND 2014-2018 “proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la gobernanza ambiental”. Pero el parágrafo 1 va en contradicción a la finalidad de este artículo al permitir que se desarrollen actividades mineras en los páramos en las condiciones que se han mencionado, con la intención de proteger el derecho a la confianza legítima para desarrolla proyectos minero-energéticos.

A partir de esta situación se presenta una tensión constitucional, en amplio sentido, entre los proyectos minero energético y la protección ambiental de los páramos en Colombia. Los demandantes consideran una colisión de principios y derechos constitucionales, por un lado, la actividad minera que es ejercida con confianza legítima por actos provisionales del Estado (licencias y permisos ambientales) que les permite a las empresas su desarrollo en los páramos en Colombia, con el choque de intereses generales y particulares, y por otro, el derecho fundamental al agua, al medio ambiente sano, desarrollo sostenible y al patrimonio público.

Aplicando test estricto de proporcionalidad y razonabilidad de la norma, se fundamenta inconstitucionalidad de la norma demandada con los derechos y principios constitucionales como se explica a continuación.

Derecho al medio ambiente sano y obligación al desarrollo sostenible. La exploración y explotación minera y petrolera en ecosistemas de páramos, no es consecuente con la obligación constitucional relativa a la protección del medio ambiente sano y la obligación de adelantar un desarrollo sostenible.

Derecho fundamental al agua. La exploración y explotación minera y petrolera tiene como límite la garantía del derecho fundamental al agua. En consecuencia, la autorización para

llevar a cabo dichas actividades en ecosistemas de páramos, de especial relevancia para la conservación y producción del recurso hídrico es desproporcionada.

Derecho al patrimonio público. La exploración y explotación minera y petrolera en ecosistemas de páramos, vulnera de manera desproporcionada el derecho al patrimonio público.

DECISIÓN

“Declarar INEXEQUIBLES los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. La Corte accede a las pretensiones de los demandantes en la tercera sección de la demanda”.

PROBLEMA JURÍDICO RESUELTO POR LA CORTE

No existen argumentos constitucionales que justifiquen la excepción de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras en ecosistemas de páramo a sus titulares, al restituir los fundamentos jurídicos que tuvo la administración, por medio del otorgamiento de licencias ambientales y/o contratos de concesiones, para preservar los derechos adquiridos.

Por este motivo, no resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería en áreas de especial protección constitucional, como lo son los páramos, cuando existe una situación de “déficit de protección” jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrece una garantía real de protección.

RATIO DECIDENDI

La libertad económica para el desarrollo de actividades de extracción de recursos no renovables

El ejercicio de la libertad económica establecida por el artículo 333 de la Constitución política no supone un derecho absoluto, en la medida de que tiene límites que establece el Estado. Con esta facultad, para este caso, tiene el deber de proteger las áreas de importancia ecológica, prevenir y controlar factores de detrimento ambiental y el interés general, bajo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Con base a lo anterior, el Estado tiene la potestad de intervenir en las actividades de explotación minera de los recursos naturales no renovables, y debe determinar las condiciones sobre el uso del suelo y subsuelo.

Intervención del Estado en la actividad económica de extracción de recursos naturales no renovables

El medio principal que se debe tener en cuenta para la intervención estatal sobre el desarrollo de estas actividades es el contrato de concesión para la extracción de recursos no renovables. El Estado tiene la facultad de limitar, condicionar o prohibir la actividad objeto de la concesión, cuando con ello se pretenda proteger un bien jurídico de mayor importancia

constitucional. En virtud de la prevalencia del interés general sobre el particular es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que el Legislador prohíba una actividad que estaba desarrollando en conjunto con un particular, cuando con ello se pretenda evitar un riesgo para un bien jurídicamente protegido.

Del mismo modo, el requerimiento de licencias ambientales para el desarrollo de actividades de explotación de recursos no renovables. Aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales, y los contratos de concesión seguían siendo válidos a la luz de nuestro ordenamiento, habían perdido su fundamento jurídico, en la medida en que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramos.

Respuesta al problema jurídico

Lo que se busca resolver es la razonabilidad del permiso transitorio para desarrollar actividades mineras en áreas de especial protección constitucional (páramos), cuando existe una protección deficiente sobre éstas. En este punto debe resolverse la tensión entre los derechos adquiridos por la confianza legítima de los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental de los páramos en Colombia.

Los ecosistemas de páramos son objeto de especial protección por la constitución debido a que es el albergue de múltiples especies de fauna y flora, y a su importancia en cuanto a la regulación hídrica y su capacidad de desacelerar el calentamiento global gracias a su función receptora de carbono.

Los proyectos minero-energéticos se sustentan bajo el derecho adquirido de libertad económica, por medio de licencias ambientales y contratos de concesión otorgados por la Administración Pública. Empero, este derecho es susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda colisionar con fines constitucionalmente valiosos, dentro de los cuales se destaca el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.

La protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión porque, estudiando cada caso particular, la manera como se desarrolla la explotación minera tiene gran incidencia negativa sobre los ecosistemas de páramos, debido a su vulnerabilidad y su dificultad para auto recuperarse. Por otra parte, las falencias jurídicas en cuanto a la protección de los páramos en Colombia no permiten desarrollar una actividad minera responsable, pues no existen disposiciones que señalen formas de prevención y mitigación del impacto ambiental al máximo.

OBITER DICTA RESALTABLES

Iniciativas legislativas para la protección de los páramos.

En el momento de proferir la sentencia de marras la Corte resaltó que “en la presente legislatura se están tramitando dos proyectos de ley en la Cámara de Representantes y en el Senado con miras a establecer un marco general de protección de los ecosistemas de páramo”.

En ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, del Proyecto de Ley número 45 de 2014 (Senado), el órgano legislativo recoció que “[l]os páramos deben protegerse permanentemente, en la medida que no se encuentran aislados y se vinculan con otros sistemas que ya presentan serias afectaciones en los niveles de deshielo y pérdida de cobertura vegetal y masa glaciaria...”

Para primer debate al Proyecto de Ley número 106 de 2015 (Cámara), se resaltó “(...) la importancia de contar con un instrumento normativo que permita dar un mayor rigor jurídico y técnico a la conservación y protección de los complejos de páramos y los ecosistemas de páramos en Colombia...”

En los últimos años han habido varios intentos por expedir una ley que cree medidas de protección en los páramos, pero estos han sido infructuosos y todos los proyectos han sido archivados.

INTERVENCIONES

Procurador General de la Nación.

Solicitó que el parágrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 fuese declarado exequible de forma condicionada. El Procurador consideró que la tensión constitucional radica entre el deber de proteger propiedad privada como derecho adquirido, y el deber de salvaguardar la biodiversidad e integridad del ambiente. A su juicio, la disposición demandada que protege la propiedad privada no desconoce la supremacía del principio de protección ambiental. Aunque el término que establece la ley, para la revisión de las licencias ambientales otorgadas a los proyectos minero-energéticos y su suspensión de ser necesario, puede ser considerado indeterminado, lo que implica grandes impactos sobre los páramos.

Por lo anterior, el Procurador solicitó a la Corte que el parágrafo primero del artículo 173 de la ley 1753 de 2015 fuese declarado exequible de manera condicionada.

Fundación Greenpeace Colombia.

Para esta institución, cuando la disposición demandada permite la actividad minera en los páramos se favorece el interés particular sobre el general, lo que implicaría un impacto ambiental negativo de gran magnitud ligado al cambio climático, que de manera indirecta afecta el derecho fundamental al agua, vida digna, salud y ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente.

Ergo, la Fundación Greenpeace Colombia apoya la pretensión de la demanda de inconstitucionalidad de declarar inexecutable del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en especial los incisos 1, 2 y 3 del mismo.

SALVAMENTO DE VOTO

Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo

Para los togados, la Constitución Política debe interpretarse como un texto unitario. Por lo tanto, todas las disposiciones correspondientes a esta que se encuentren validez formalmente, y así, la interpretación de los principios y derechos constitucionales debe fundarse en las exigencias que imponen la Carta Política en su esencia y la armonización concreta con todas las normas constitucionales dispuestas. Estos criterios de interpretación, a juicio de quienes suscriben este salvamento de voto, permiten identificar correctamente el significado de la Constitución, y detallar cual es el alcance jurídico de una disposición (principios, derechos, fines) al momento de interpretarla.

Cuadro 5. Fuente: Sentencia C-035 de 2016-tercera sección. Corte Constitucional.

COMENTARIO

Para efectos académicos, y con el fin de desarrollar un análisis adecuado de la tensión que se propone como problema y objetivo en la presente investigación, en este aparte del informe final con la aplicación de una interpretación finalista se desarrollaran 2 técnicas constitucionales: examen de proporcionalidad y precedente judicial.

Examen de Proporcionalidad

El grado del examen se justifica porque los derechos constitucionales sobre la confianza legítima y los derechos adquiridos por los proyectos minero-energéticos coalicionan con varios principios y derechos constitucionales correspondientes a la protección ambiental en los páramos en Colombia.

El medio que propone el párrafo 1 de la Ley 1753 de 2015 es “una excepción a la prohibición general de no realizar actividades de exploración y explotación minera, en ecosistemas paramunos”. Y el fin que persigue esta disposición es “la confianza legítima de realizar actividades de exploración y explotación minera en los páramos en Colombia, por licencias ambientales y contratos de concesión, derechos adquiridos legítimamente, con el interés particular de desarrollar actividades económicas libres”.

Al seguir las pautas explicadas comienzo de este capítulo, se estudiará el medio y el fin de las disposiciones referida a los proyectos minero-energéticos en los páramos en Colombia. Para este examen se tienen en cuenta: la adecuación o idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto.

1- Adecuación o idoneidad: el medio de la disposición analizada satisface, indudablemente, el fin de proteger la confianza legítima por licencias ambientales y contratos de concesiones, otorgadas válidamente por el Estado, que permite hacer trabajos de exploración y explotación minera en los páramos en Colombia. Sin embargo, para lograr el objetivo principal del artículo 173, y en general de la Ley 1753 de 2015, que es “proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la gobernanza ambiental”, el medio propuesto no es el idóneo.

En todo caso, al desmenuzar el fin perseguido en esta medida, la confianza legítima tiene sus límites en el interés general (principios y derechos ambientales), y no se considera un derecho adquirido. Por eso, debe ser respetado y protegido el Estado mediante el uso de su facultad de modificar las licencias y contratos de concesión otorgados a estos proyectos minero-energéticos en pro de derechos colectivos y el medio ambiente.

Por lo antes señalado, en la primera parte del test de proporcionalidad el medio señalado por la norma estudiada no satisface la idoneidad para lograr el fin.

2- Necesidad: La medida adoptada por el Gobierno de permitir la exploración y explotación minera en los páramos a quienes cuenten con licencias ambientales y contratos de concesión otorgados por el Estado, no es el medio único y necesario para lograr el fin de preservar la confianza legítima por los proyectos con títulos mineros válidos y legítimos, para ejercer sus actividades. Existen otras formas para proteger este fin legítimo, sin el detrimento excesivo de los principios de preservación del medio ambiente y demás derechos involucrados en la protección ambiental en los páramos.

De hecho, en el mismo artículo 173 de la norma acusada, el Gobierno establece una compensación y traslado de otra actividad, como la agricultura, para que no se desarrolle en los páramos, con el fin de aplicar la prohibición de las actividades extractivas en estos ecosistemas. Este medio antes mencionado, puede ser utilizado para la minería, sin desconocer la finalidad la confianza legítima de los títulos mineros. Estas medidas alternativas resultan más benignas para lograr el objetivo que persigue la disposición, sobre la protección ambiental.

Por lo anterior, en la segunda etapa del test de proporcionalidad el medio no es necesario ni el único que satisface el fin perseguido por la norma en estudio.

3- Proporcionalidad en estricto sentido: por último, en la ponderación entre los fines en tensión, se determinará si el fin que persigue la norma al proteger principios y derechos constitucionales en cuestión, es proporcional al detrimento que sufren otros principios y derechos igualmente superiores. Por un lado la confianza legítima a los proyectos minero-energéticos por los títulos mineros legítimos (interés particular), y por otro, el principio de preservación ambiental de la protección de los páramos en Colombia. Al estudiar a fondo la finalidad que persigue la norma en cuestión, este principio protege la confianza legítima para

que los proyectos minero-energéticos, con títulos legítimos, desarrollen libremente actividades económicas con intereses particulares.

Las licencias ambientales y contratos de concesión no implican derechos adquiridos por estas empresas, ya que no pueden desconocer intereses generales ni ambientales como lo señala el mismo artículo 333 y 334 de la Constitución que regulan la libertad económica y la iniciativa privada.

Para este caso, es evidente que la medida sostenida en el párrafo 1 de la Ley 1753 de 2015, es desproporcional en estricto sentido, con la afectación de otros principios y derechos constitucionales. La probabilidad de que la actividad minera siquiera se desarrolle en los páramos, implica una amenaza evidente a los derechos de gozar de un ambiente sano, derecho fundamental al agua, y al patrimonio público.

Por lo anterior, en la medida que se estudia establece de manera desmedida una intervención grave sobre los derechos que contiene la protección ambiental de los páramos en Colombia.

Revisión de algunos precedentes judiciales

Desde muchos puntos de vista puede revisarse el precedente judicial del tema intervenido, en la medida en que hay una tensión entre dos tipos de derechos, que en el entramado normativo, a su vez, tienen relación con muchos otros. Se presentará, brevemente, cuál ha sido la postura de la Corte frente al tema de la intervención del Estado en la economía y los derechos a la libertad económica.

Encontramos que la sentencia C-150 de 2013 dice que el Estado tiene la obligación de dirigir de manera general la economía y por ende, la facultad de intervenir el mercado. Esto lo hace a través de la limitación o promoción de ciertas actividades económicas. Pero no actúa de forma arbitraria porque debe respetar el núcleo esencial de las libertades involucradas, criterios de razonabilidad, proporcionalidad, entre otros.

Hay distintos tipos de intervenciones estatales. Está la global, sectorial (cuando recae en una actividad o gremio); directa, cuando recae sobre la existencia de un agente económico, e indirecta, enfocada en el resultado de la actividad económica; unilateral cuando reglamenta prohíbe o permite por su cuenta; por vía directiva cuando adopta medidas que orientan a agentes privados o por vía de gestión, cuando por medio de sus instituciones trabaja por la ejecución de actividades económicas. Tenemos, entonces, que existe un modelo de economía social de mercado que reconoce que el Estado no es el único agente y que existe la iniciativa privada.

Dos formas a través de las cuales el Estado regula la actividad extractiva de recursos naturales sin hacerlo directamente son el contrato de concesión y la licencia ambiental. Aquél es por el cual se otorga a un concesionario la prestación, operación, organización, gestión de un servicio público, construcción, conservación de una obra o bien destinado a servicio público, así como a las actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento

por cuenta y riesgo de esta persona y bajo la vigilancia de una autoridad que es entidad contratante, a cambio de una remuneración; y la otra, consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una actividad u obra que potencialmente puede generar afectación, para con ayuda de la técnica, tratar de eliminar o mitigar efectos nocivos.

Es importante anotar que ninguna de éstas otorga derechos adquiridos a los particulares y el Estado, a través de cualquier de sus representaciones puede reversarlas, incluso después de haber expedido las licencias, pues es desproporcionado afectar los páramos para garantizar derechos económicos de privados. Los costos económicos de esto podrían llegar a ser altos en la medida en que el sector minero podría elevar reclamos por vía legal por posibles pérdidas en la inversión, algo que deberán ser asumidos por el Estado y la contribución tributaria de los ciudadanos.

En segundo lugar, se revisará qué ha dicho la Corte respecto al tema de protección de páramos. Es claro que si bien ha habido esfuerzos por parte de Legislativo de regular la materia, todos han sido infructuosos y los proyectos han sido archivados. La sentencia C-035 constituye un hito en materia de protección aunque deja algunos cabos sueltos que se destacarán en la parte final de este escrito.

Hoy en día, reconoce el alto tribunal, los páramos no son una categoría de protección especial y uno de los aspectos que más los amenaza es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de un amplia e indiscriminado margen de discrecionalidad, puede delimitar páramos apartándose injustificadamente de los conceptos del Instituto Humboldt. Queda claro que el modus operandi del Sistema Nacional Ambiental (SINA, por sus siglas - incluyendo ANLA y CAR) no es el correcto y que solo con una justificación científica puede actuar por su cuenta, como se consignó en el séptimo punto del Resuelve.

Sobre la implementación de la sentencia

En un artículo publicado por el periódico El Tiempo, un año después de la publicación del fallo, da cuenta de las dificultades que se ha tenido en la aplicación del mismo. Según cifras oficiales, la labor del SINA en la delimitación de los 36 páramos del país ha sido incipiente, pues en solo 19 de ellos se ha completado el trabajo, aun cuando se han invertido más de 50.000 millones de pesos en la tarea. Por otro lado, preocupa la actividad agrícola y minera que se ha detectado en algunos de ellos como es el caso de la Sierra Nevada de Santa Marta.



6.0. RECOMENDACIONES FINALES

- Es pertinente que, tratándose de los conceptos y decisiones del máximo tribunal constitucional, las pautas que se fijen para la interpretación y posterior aplicación de la norma sean más precisas para que el ejercicio de ellas por parte de las autoridades o cualquier otro sujeto, y no dé lugar a ningún tipo de arbitrariedad. En este caso, al hablar de “escenarios de concertación” entre los niveles central y local para delimitar las AEM, la Corte es muy imprecisa.

Por otro lado, en la tercera parte de la sentencia creemos que no hubo un análisis hermenéutico resaltable por parte de la corporación, lo que nos animó aún más a revisar los elementos de juicio que tuvo en cuenta y a realizar una interpretación sistemática y finalista como se vio en páginas anteriores. Sin embargo, es loable la audaz y responsable decisión que la Corte tomó.

- Le corresponde a la Rama Legislativa crear una política efectiva que busque ubicar a los ecosistemas de páramo en una categoría especial de protección que defina sus usos, preservación, conservación y regeneración, así como cuál es la autoridad específica para su administración, manejo y control, teniendo en cuenta, entre otros, los estudios llevados a cabo por el IAvH (que promueve, coordina y realiza investigaciones con capacidad de incidir en la toma de decisiones y en las políticas públicas). Actualmente, es ostensible la falta de garantías y un déficit normativo y regulatorio que incumple el deber de cuidar las áreas de importancia ecológica.

Los proyectos de ley No. 45 de 2014 de la Cámara de Representantes y 160 de 2015 del Senado dan cuenta de unos intentos por regular la materia, los

cuales desafortunadamente no han derivado en la expedición de una norma, debido a la falta de trámite e iniciativa en las comisiones respectivas. Los antecedentes del proyecto No. 160 datan del año 2007 con la realización de varias audiencias públicas en el país, en las que se convocaron a distintos miembros de la sociedad civil para que presentaran sus inquietudes, y alimentaran la propuesta. Igualmente, se han tenido en cuenta muchas de las sugerencias hechas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR. En los años 2008 y 2014 se promovieron fallidamente proyectos de ley relacionados pues no se surtieron los cuatro debates reglamentarios, faltó iniciativa por parte de los congresistas.

7.0. CONCLUSIONES

Con el desarrollo de esta investigación se cumplieron los tres objetivos específicos fijados, y a su vez, se resolvió el problema planteado y se alcanzó la meta principal del proyecto que es analizar la tensión entre los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental de los páramos en Colombia.

Para esto, se realizó el estudio de aspectos relevantes de los ecosistemas de paramos, concepto, delimitación de cada uno de estos biomas sobre territorio Nacional, sus características fundamentales, su importancia para el país en todos los aspectos (económicos, sociales y políticos). También, se examinaron los proyectos minero-energéticos en Colombia, su impacto ambiental en general, y sobre los páramos en especial, el desarrollo de la minería en el ordenamiento jurídico colombiano, y en los PND de los 8 últimos años. Y, finalmente, se efectuó un análisis jurídico de la tensión entre los proyectos minero-energéticos y la protección ambiental en los páramos en Colombia, al considerar como metodología la interpretación finalista y sistemática, el examen de proporcionalidad y precedente judicial para lograr una ponderación entre los principios.

Al terminar esta investigación, se aprecian las siguientes conclusiones:

- Los páramos son de vital importancia para el país. Ellos albergan flora y especies exóticas que son exclusivas de este territorio. Además, se caracterizan por retener partículas de carbono que desaceleran el proceso de calentamiento global. Pero sobre todo, y es la función principal de estos ecosistemas, regulan los ciclos del agua que abastecen a miles de comunidades.

- Los proyectos minero-energéticos han sido parte de la economía del país por mucho tiempo. El Gobierno Nacional buscó favorecer estas actividades al crear áreas estratégicas mineras en el territorio colombiano, sin percatarse que se superponen sobre algunas reservas naturales como los páramos. Su práctica en estos ecosistemas, produce un impacto en su funcionamiento normal, y amenaza su sobrevivencia, debido a sus características.
- La falta de una reglamentación jurídica para la protección de este paraíso natural, afecta su preservación por los sujetos que intervienen en este. Esto conlleva a la justicia constitucional a dirimir estos tipos de tensión que pueden surgir por la regulación precaria sobre este asunto.
- La tensión jurídica planteada en esta investigación se inclina hacia la protección ambiental de los páramos en Colombia sobre los proyectos minero-energéticos. Sin mencionar que las disposiciones que permiten su desarrollo en esos ecosistemas han sido considerados prohibidos por la sentencia C-035 de 2015 de la Corte Constitucional.

8.0. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(s.f.).

Ambiental, A. N. (2015). *ANLA*. Obtenido de ANLA.GOV: <http://www.anla.gov.co/>

Bernal, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Externado de Colombia.

Claudia Serrano, A. P. (2008). *Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación .

Cleef, C. (9 de septiembre de 2016). El holandés que más sabe sobre los páramos en Colombia. (S. Sostenible, Entrevistador)

Colombia, C. C. (016). *Sentencia C-035*. Bogotá.

Colombia, C. C. (2016). *Sentencia C-035. Expediente D-10864*. Bogotá.

Colombia, C. d. (1958). *Ley 19. Sobre Reforma Administrativa*. Bogotá: Diario Oficial.

Colombia, C. d. (2015). *Ley 1753. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Diario Oficial Bogotá No. 49538.

Colombia, G. P. (2009). *Cambio climático: futuro negro para los páramos*. Bogotá. Obtenido de http://www.greenpeace.org/colombia/Global/colombia/informes/informe_todoo3.pdf

Colombia, P. d. (1974). *Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá: Diario Oficial No. 34243.

Colombia, P. N. (13 de Abril de 2017). *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co>

Constitucional, C. (1992). *Sentencia T-411*. Bogotá.

Constituyente, A. N. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.

Contraloría General de la República. (2014). *Minería en Colombia institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.

- Contreras, J. (2011). El precedente judicial en Colombia: un análisis desde la teoría del derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias políticas*, 331=361.
- Derecho, U. d. (15 de Abril de 2017). Obtenido de Formación Ciudadana y Constitucional:
http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/accion_inconstitucionalidad.html
- Espectador, E. (2016). Corte Constitucional prohíbe minería en páramos del país . *Revista El Espectador* , 2.
- Greenpeace. (3 de noviembre de 2011). *Paramos en peligro*. Obtenido de Greenpeace Org:
<http://www.greenpeace.org/colombia/Global/colombia/images/2013/paramos/12/Informe%20P%C3%A1ramos%20en%20peligro.pdf>
- Hofstede, R. (16 de enero de 2002). Importancia de los paramos. *Congreso mundial de paramos*. Boyaca, Colombia.
- Humanos, N. U. (2012). *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (2013). *Vision socioeconomica de los paramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definicion de criterios para la delimitacion de paramos*. Bogota: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- judicial, R. (8 de febrero de 2016). Corte Constitucional prohíbe la minería en paramos del país. pág. 1.
- Lopez, D. (2006). *Interpretacion Constitucional*. Bogota: Consejo Superior de la Judicatura.
- Ministerio del medio ambiente. (2002). *Programa para el manejo sostenible y restauracion de ecosistemas de la alta montaña colombiana*. Bogota: Ministerio del medio ambiente.
- Paramos en Colombia, c. s. (15 de febrero de 2016). *el tiempo*. Obtenido de periodico el tiempo: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/paramos-en-colombia-claves-sobre-el-debate/16509457>

- Planeación, D. N. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá.
- Planeación, D. N. (20 de Mayo de 2017). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de www.dnp.gov.co
- Pombo, D. (1898). *Identificación de prioridades para la gestión ambiental en ecosistemas de paramos, sabanas, zonas áridas y humedales*. Bogotá.
- Poveda, A. (2010). El precedente judicial en el derecho colombiano, un estudio comparado con la jurisprudencia. *tesis*. Universidad Católica de Colombia.
- publica, D. A. (23 de septiembre de 2011). Decreto 3573. *Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones.*, Diario Oficial No. 48.205. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.205.
- Pública, D. A. (2011). *Decreto 3573. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-*. Bogotá: Diario Oficial No. 48205.
- Rangel, O. (2000). *Colombia diversidad biótica III. La región de vida paramuna*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- regionales, C. a. (2015). *Asocars*. Obtenido de [Asocars.Gov: http://www.asocars.org/2015/index.php/las-car](http://www.asocars.org)
- Relatoria. (8 de febrero de 2016). *Corte constitucional*. Obtenido de Corte Constitucional comunicado: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202016.pdf>
- República, C. G. (2013). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá.
- Semana, R. (2016). El holandés que más sabe sobre los páramos en Colombia. *Semana*, 1.
- Serna, J. M. (2014). *Propuesta metodológica para el análisis de sentencias de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Serrano, C. P. (2008). *Situación de los paramos en Colombia frente a la actividad antroponómica y el cambio climático, informe preventivo*. Bogotá: Procuraduría delegada en asuntos ambientales y agrarios.

Talavera, E. (6 de febrero de 2010). *Uniderechobga*. Obtenido de Uniderechobga blog spot: <http://uniderechobga.blogspot.com.co/2010/02/racionalidad-razonabilidad-judicial-y.html>

tiempo, E. (9 de febrero de 2016). *El tiempo*. Obtenido de Periodico el tiempo: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corte-constitucional-prohibe-proyectos-mineros-en-los-paramos-del-pais/16504666>

Van de Hammen, T. P. (2000). *El cambio global y los ecosistemas de alta montaña: Colombia*. Bogota: Instituto Von Humblodt.

Van der Hammen, T. (1997). *Atlas de paramos en Colombia*. Bogota.

Vega, J. (2014). *La ponderacion como tecnica de solucion de conflicto de principios en el derecho administrativo*. Bogota, Colombia: Universidad del Rosario.