

Declaratoria de un ecosistema como sujeto de derechos. Análisis del caso del Páramo de Pisba en Colombia*

Declaration of an Ecosystem as a Subject of Rights. Analysis of the Case of the Moorland of Pisba in Colombia

Ángela María Amaya Arias**

RESUMEN

Este trabajo reflexiona acerca de la declaratoria del Páramo de Pisba (Boyacá, Colombia), como sujeto de derechos y su relación con la vulneración de los derechos de participación ciudadana de los habitantes de la zona. Frente a la necesidad de proteger los páramos del país y las afectaciones que se pueden derivar frente a los derechos colectivos y fundamentales de los habitantes de las zonas de Páramo, la jurisprudencia colombiana ha establecido diferentes reglas para garantizar el derecho a la participación ciudadana como un componente fundamental de la justicia ambiental. En el caso que se presenta, además de garantizar el derecho en mención, se consideró necesario reconocer al ecosistema como un sujeto con derechos propios, lo cual tiene unas implicaciones jurídicas concretas. El trabajo, además, presenta reflexiones sobre la relación de esta tendencia reciente en el país con la justicia ambiental y sus derechos derivados: información, participación y acceso a la justicia ambiental.

PALABRAS CLAVE

Páramo de Pisba, Sujeto de Derecho, Participación Ciudadana, Justicia Ambiental, Colombia, jurisprudencia, ecosistema.

ABSTRACT

This paper reflects on the declaration of the Moorland of Pisba (Boyacá, Colombia), as a subject of rights and its relationship to the violation of the rights of citizen participation of the inhabitants of the area. Faced with the need to protect the country's moorlands and the effects that may result from the collective and fundamental rights of the inhabitants of the moorland areas, Colombian jurisprudence has established different rules to guarantee the right to citizen participation as a fundamental component of environmental justice. In the case presented, in addition to guaranteeing the aforementioned right, it was considered necessary to recognize the ecosystem as a subject with its own rights, which has specific legal implications. The work also presents reflections on the relationship of this recent trend in the country with environmental justice and its derived rights: information, participation, and access to environmental justice.

KEYWORDS

Moorland of Pisba, subject of legislation, citizen participation, environmental justice, Colombia, jurisprudence, ecosystem.

*Artículo de revisión postulado el 5 de marzo de 2020 y aceptado el 22 de octubre de 2020.

**Docente investigadora en la Universidad Externado de Colombia. (angela.amaya@uexternado.edu.co) orcid.org/0000-0002-2445-3683.

SUMARIO

1. Introducción
2. Planteamiento del Problema
3. Fundamentos Jurídicos
4. La sentencia
5. Reflexiones Finales
6. Bibliografía

1. Introducción

En los últimos años, el ordenamiento jurídico ambiental colombiano ha sido escenario de una importante tendencia en materia de justicia ambiental: la declaratoria de elementos de la naturaleza como sujetos de derecho. Esta tendencia se inspira en casos como el del río Whanganui en Nueva Zelanda y la Chimpancé Cecilia en Argentina, que reflejan un cambio de paradigma frente a la visión de la relación existente entre el ser humano y la naturaleza.

Es así como en Colombia, diferentes instancias judiciales han declarado que ciertos elementos de la naturaleza son sujetos de derecho: Río Atrato (Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016); Oso Chucho (Corte Suprema de Justicia), Amazonas colombiano (Corte Suprema de Justicia, STC 4360 de 2018); Páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá); Ríos Combeima, Cocora y Coello (Tribunal Administrativo del Tolima); Río Cauca (Tribunal Superior de Medellín); Río Pance, (Juzgado tercero de ejecución de penas y medidas de seguridad); Río Otún (Juzgado cuarto de ejecución de penas y medidas de seguridad); Río la Plata (Juzgado Único Civil Municipal de la Plata – Huila); Río Magdalena (Juzgado Primero Penal de Neiva).

Lo anterior ha puesto de presente, de manera generalizada, la necesidad de proteger los ecosistemas del país. Uno de los ecosistemas más importantes a nivel nacional son los Páramos, definidos como un “ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros” (artículo 3 Ley 1930 de 2018).

Los Páramos son considerados “ecosistemas estratégicos por su alta diversidad, y por los servicios ambientales que suministran a la población colombiana, verbigracia la regulación hídrica y la captación de carbono que se encuentra en la atmósfera. En Colombia, el bioma paramuno es extremadamente especial, como quiera que tiene una alta diversidad en fauna y flora a diferencia de lo que sucede con otros países, como Perú, Costa Rica o Ecuador. En nuestro territorio existen aproximadamente 124 familias, 644 géneros y unas 4700 especies de plantas; en cuanto a fauna se han registrado cerca de 70 especies de mamíferos, 11 de lagartos, 4 de serpientes, 87 de anfibios, 154 de aves y 130 de mariposas¹. Además, los Páramos domésticos albergan un alto número de especies endémicas. Esa rica calidad de vida pone de presente la importancia de esos ecosistemas para nuestro pueblo y el mundo. La disponibilidad de agua potable es el servicio ecosistémico más importante del Páramo, debido a que ese bioma incluye los nacimientos de varios afluentes de este líquido utilizado para el consumo humano. Ello sucede en ciudades como Bogotá, Bucaramanga o Medellín. Además, dichos nichos ecológicos abastecen de agua a más del 70% de la población colombiana”².

Debido a la importancia de estos ecosistemas para el país, y dado que la mayoría de ellos no cuentan con una categoría jurídica de protección como áreas protegidas; el gobierno colombiano, en los últimos años, ha comenzado un importante proceso de delimitación de los 37 Páramos que se encuentran en el territorio nacional, por mandato del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015³. Además, con miras a la protección de estos ecosistemas, se prohibió realizar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos, en las zonas delimitadas como tales.

Por su parte, la Corte Constitucional, dispuso que, para este proceso de delimitación, y frente a las dificultades científicas que existen para su determinación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), deberá preferir siempre “el criterio de delimitación que provea el mayor grado de protección del ecosistema de Páramo, puesto que de ello depende la eficacia de un derecho fundamental, y en particular, las garantías de calidad, continuidad y acceso al agua”⁴.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T 361 de 2017

² Corte Constitucional, Sentencia T 361 de 2017

³ En el año 2011 se publicó la *Guía Divulgativa de criterios para la delimitación de Páramos en Colombia*. Disponible en la página web http://www.humboldt.org.co/images/Atlas%20de%20paramos/Guia_delimitacion_paramos.pdf

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C 035 de 2016

En este sentido, la reciente Ley de Páramos dispuso lo siguiente:

Artículo 4: *Delimitación de Páramos*: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los Páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del Páramo.

Parágrafo 2°. Los Páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación. En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Este proceso de delimitación de los Páramos del país ha generado importantes conflictos socioambientales, principalmente desde el punto de vista de la participación ciudadana en dichos procesos, y en relación con la garantía de los derechos fundamentales y colectivos de las personas que llevan habitando y trabajando en dichos ecosistemas. Como señala Montes Cortés, “uno de los mayores tropiezos lo constituyen las actividades económicas que se adelantan en ellos y los precedentes sociales, pues el Estado debe diseñar estrategias previas a la expedición de las normas para garantizar a las poblaciones presentes en esos ecosistemas alternativas de vida digna”⁵. Además, se ha considerado que se “desconocen los nexos derivados de la presencia histórica de campesinos en estas

⁵ MONTES CORTÉS, 2018, p. 242.

zonas y su protagonismo en el moldeamiento de los paisajes de la alta montaña colombiana”⁶.

El contexto anteriormente descrito ha generado acciones judiciales en contra de los procesos de delimitación, por desconocimiento y/o vulneración del derecho de participación ciudadana en dichos procesos, o del derecho al trabajo de los habitantes que venían desarrollando sus actividades (tradicionales o industriales) en estas zonas, que con esta nueva delimitación quedarían prohibidas. Uno de estos conflictos, la delimitación del Páramo de Santurbán culminó con la sentencia T 361 de 2017 de la Corte Constitucional, la cual se analizará más adelante, por ser un importante precedente al momento de establecer las reglas para el proceso de participación ciudadana en la delimitación de los Páramos.

En el mismo sentido, la sentencia que se analiza en el presente artículo, del Tribunal Administrativo del Departamento de Boyacá, resuelve sobre la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso⁷, a la participación ciudadana⁸ y al trabajo⁹ de los demandantes, en el marco del proceso de delimitación del Páramo de Pisba. No obstante, tiene un componente adicional, y es la declaratoria de dicho Páramo como sujeto de derechos.

2. Planteamiento del Problema

La sentencia que se analiza, como ya se mencionó, resuelve una acción de tutela, mecanismo constitucional establecido para la protección de los derechos fundamentales¹⁰.

⁶ MÉNDEZ POLO, 2019, p. 324.

⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 29: “El debido proceso de aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 25: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

¹⁰ Si bien la acción de tutela es el mecanismo establecido constitucionalmente para proteger los derechos fundamentales, se ha determinado que en este caso, excepcionalmente, puede proceder contra actos administrativos de carácter general ya que i) el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional, en la medida en que se discute sobre el alcance y aplicación del derecho fundamental de la participación ambiental en la delimitación de los ecosistemas paramunos, hecho que supone la ausencia de idoneidad del medio de control de nulidad simple para proteger ese principio en su dimensión subjetiva; ii) la aplicación del acto cuestionado posiblemente se encuentra vulnerando los derechos fundamentales de la participación, del debido proceso, de petición y de acceso a la información de los petentes; iii) la resolución atacada tiene la probabilidad de causar un perjuicio irremediable a los derechos de los actores; y iv) el asunto involucra un conflicto social que amerita la intervención y ponderación del juez constitucional. Corte Constitucional. Sentencia T 361 de 2017.

Los accionantes son 56 trabajadores de una empresa de explotación de carbón, que realiza sus actividades en el Páramo de Pisba¹¹. Los accionantes afirman que el MADS, en el proceso de delimitación del Páramo de Pisba, omitió “socializar con los trabajadores demandantes el trámite de la delimitación, vulnerando su derecho al debido proceso, pues no se ha evaluado el conflicto de tipo social y económico que representaría el hecho de dar por terminado el citado título minero; y consecuentemente, los contratos laborales de los demandantes”. Por lo expuesto, “solicitan se ordene la suspensión del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, hasta tanto se socialicen los límites que éste va a tener y se revise el aspecto social de los trabajadores”.

La sentencia de primera instancia (29 de junio de 2018, Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Duitama), resolvió el asunto y tuteló los derechos a la participación ciudadana y al debido proceso, dando órdenes especiales al MADS. Esta sentencia fue impugnada por el MADS, indicando, entre otras cosas que “se debe privilegiar el interés general sobre el particular, en tal virtud la pretensión de delimitación de la zona de Páramo afecta a las generaciones presentes y futuras, en tal caso, tal actividad prima sobre los intereses de los demandantes, quienes en todo caso, en aplicación del Convenio 169 de la OIT, no tienen derecho a ser escuchados en consulta previa, pues este mecanismo existe exclusivamente en favor de las comunidades indígenas y afrodescendientes”. Además, insistió en que “el Ministerio garantizó el derecho a la participación ambiental y que en todo caso la función de delimitación de Páramos es un acto reglado (...), que el Ministerio de Ambiente asistió a sendas reuniones con la comunidad, en las cuales se brindó información respecto a la delimitación del Páramo de Pisba, así se estableció que se han brindado espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos”.

La sentencia que se analiza en el presente artículo es la sentencia de segunda instancia (9 de agosto de 2018, Tribunal Administrativo de Boyacá) la cual expresa la problemática a abordar en los siguientes problemas jurídicos. Principal: ¿Es procedente la aplicación del precedente sentado por la Sentencia T 361 de 2017, respecto a la delimitación de las zonas de Páramo? Asociados: ¿Tiene la protección del ambiente, materializada en el principio democrático el carácter suficiente para limitar derechos fundamentales de los pobladores de las áreas de Páramo? ¿Tiene mérito la argumentación expuesta mediante el recurso de apelación a efecto de desestimar el fallo emitido en primera instancia?

¹¹ El Páramo de Pisba se encuentra ubicado en la Cordillera Oriental en la Región Andina de Colombia. Su superficie forma parte del Departamento de Boyacá.

3. Fundamentos Jurídicos

Los fundamentos jurídicos de la sentencia analizada se presentarán de la siguiente manera: en primer lugar, los relacionados con el precedente de las sentencias de tutela. En segundo lugar, los relacionados con los Páramos como sujeto de derecho; y, en tercer lugar, los relacionados con la protección del ambiente y la limitación de derechos particulares.

3.1. Fundamentos jurídicos en relación con el precedente de las sentencias de tutela.

El Tribunal determinó que si es aplicable el precedente sentando en la sentencia T – 361 de 2017 pues existe analogía fáctica en las situaciones estudiadas, por lo que se torna de imperiosa aplicación las reglas fijadas en dicho precedente.

Mediante la T 361 de 2017, como ya se indicó, la Corte Constitucional estudió la procedibilidad de una acción de tutela promovida por una serie de colectivos ambientalistas de la ciudad de Bucaramanga, al considerar que la Resolución mediante la cual se delimitó el área del Páramo de Santurbán, violaba derechos fundamentales al haber limitado la participación ciudadana y al no respetar los criterios científicos aportados al efecto por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAvH). En esta sentencia la Corte Constitucional declaró que el derecho a la participación ambiental tiene el estatus de ius fundamental. Por lo anterior, se “abrogó la facultad de crear una serie de reglas jurídicas en aras de regular de forma particular la debida satisfacción del derecho antes indicado”; señalando que en los procesos de delimitación de estos ecosistemas deben regir “los elementos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos”¹².

De manera resumida, las reglas establecidas por la sentencia T 361 de 2017 para la delimitación de los Páramos son las siguientes:

- i) El procedimiento de delimitación de Páramos debe iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe. Ese llamamiento debe realizarse por diferentes medios de

¹² Corte Constitucional. Sentencia T 361 de 2017.

comunicación. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de establecer criterios para identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación, en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella. Lo anterior, con el objetivo de que, en colaboración con la administración de nivel departamental y local, se convoque a los actores relevantes para la deliberación y el diálogo, por ejemplo, a las asociaciones o cooperativas de mineros artesanales y organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental de los Páramos. Nótese que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.

- ii) Las autoridades ambientales deben establecer una fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los Páramos. Ello es necesario para que los agentes conformen una opinión fundamentada sobre el alcance de la delimitación de esos biomas. Como mínimo, esta etapa debe suponer una amplia socialización y explicación de la cartografía de esos ecosistemas elaborado por parte del IAvH. Para su materialización, se debe establecer plazos razonables para que la comunidad conozca la información, la estudie y pueda preparar su postura para el proceso de diálogo.
- iii) La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones, así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno. Ese procedimiento debe regirse por los principios de publicidad y libertad, de modo que los participantes escuchen las posiciones de los demás. Las entidades representantes del Estado fijarán un plazo para que se adelante esa fase y se garantice la igualdad en la intervención.
- iv) Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes. Ello implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios. Por ejemplo, la administración debe adoptar medidas que eviten que ciertos actores se tomen el debate aprovechando su superioridad técnica y/o económica. La Sala

Octava de Revisión quiere advertir que la participación en el procedimiento de delimitación de Páramos debe ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, debe ser abordada desde una perspectiva local. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

- v) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el Páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final.
- vi) Al momento de proferir la resolución que delimite un Páramo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.
- vii) Las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. Además, esos escenarios deben garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas.

Además de estas reglas generales, se establecieron unas subreglas, entendidas como parámetros adicionales regulatorios del derecho a la participación ambiental. Todas estas reglas fueron sentadas en aplicación del principio democrático, lo que involucra que para su aplicación deben guardar estricta observancia de dicho principio. En consecuencia, “las actividades que debe desarrollar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en desarrollo del derecho fundamental a la participación ambiental, deben respetar todas y cada una de las subreglas fijadas y, además, debe siempre armonizarse su interpretación con sustento en el principio democrático y la prevalencia de los derechos humanos como un fin en sí mismo”.

Por lo anterior, el Tribunal encuentra perfectamente aplicable el precedente establecido en el caso de Santurbán al caso del Páramo de Pisba.

3.2. *Fundamentos jurídicos en relación con los Páramos como sujetos de derecho*

Frente a este aspecto, el Tribunal hace referencia a jurisprudencia de la Corte Constitucional, concretamente frente al reconocimiento de elementos de la naturaleza como sujetos de derecho. Referencia la sentencia T – 622 de 2016, que reconoce al Río Atrato como sujeto de derechos¹³, y la sentencia C – 035 de 2016¹⁴, con el fin de reconocer que los Páramos son entidades de especial importancia por una doble función jurisprudencialmente reconocida como principal, no así las únicas, cuales son la producción de agua y la absorción de carbono de la atmósfera.

Continúa la sala afirmando que los deberes a cargo del Estado, en relación esa especial importancia que tienen los Páramos, no pueden ser satisfechos si previamente no se da a los Páramos la especial protección que merecen como sujetos de derechos, y como entes de los cuales también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de éste dependen, so pena inclusive de comprometer su responsabilidad internacional”.

El Tribunal también trae como fundamento el Principio de Precaución Ambiental, introducido en el ordenamiento jurídico a través del numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, únicamente señalando que que la adopción de dicho principio “es acorde con los mandatos de optimización de la carta Política, pues, los artículos 8, 79, 80, 289 y 334 proclaman el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente y el deber de garantizar su existencia, desarrollo y preservación”. No dice nada el Tribunal sobre la aplicación del Principio de Precaución frente al caso concreto que se estudia. Pareciera más una referencia sin contexto alguno, pues en el caso que se estudia, no se encuentran razones para aplicar dicho principio.

Nuevamente el Tribunal retoma la declaratoria de elementos de la naturaleza como sujetos de derecho: reitera el caso del Río Atrato e introduce la referencia a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 de 2018, que declara a la Amazonía colombiana como sujetos con derechos autónomos, afirmando que

¹³ El argumento de esta sentencia para reconocer al Río Atrato como sujeto de derecho es que “en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados”.

¹⁴ Esta sentencia estableció el deber del estado de brindar una especial protección a los Páramos, dada su vulnerabilidad, fragilidad y pocas perspectivas de recuperación ecosistémica ante los daños causados por las actividades humanas.

“similares consideraciones son aplicables a los Páramos”. Afirmar el Tribunal que tal reconocimiento tiene los siguientes efectos:

1. Plena aplicación del Convenio de Diversidad Biológica.
2. Se le concede el estatus de protección autoejecutiva del Páramo de Pisba. Es decir, “como derecho fundamental autónomo, para su protección no requiere de desarrollo legal que prohíba el ejercicio de actividades que atenten contra su conservación, como sujeto de protección constitucional, tales como la minería, la agricultura, la extracción de hidrocarburos, etc.; tal protección es extensiva a la fauna y flora que la componen, por lo tanto no es posible tampoco, la realización de actividades de caza y pesca industrial. Tal orden es también extensiva a los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores. La presente prohibición se impone en virtud del principio de precaución ambiental y solo es posible su excepción cuando científicamente se demuestre que la actividad a realizar no genera daño ambiental”.
3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene el deber de delimitar las áreas del Páramo de Pisba bajo criterios eminentemente científicos, en procura del respeto y armonización de los derechos que puedan verse en conflicto.
4. Dicha entidad o quien el presidente de la República designe, fungirá como representante legal del Páramo de Pisba y actuará ante la Agencia Nacional de Minería.
5. Las Corporaciones Autónomas Regionales de la Orinoquía y de Boyacá no podrán autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tengan por objeto servir de requisito a la obtención de un título minero en las zonas que sean delimitadas como Páramo.

En la cuarta parte de este artículo me referiré con detalle a esta fundamentación, por ser parte expresa de la decisión del Tribunal.

3.3. Fundamentos jurídicos en relación con la protección del ambiente y la limitación de derechos fundamentales.

Frente a lo expuesto previamente, el Tribunal señala que “el reconocimiento del área de Páramo como sujeto de derechos, dada la especial protección que merece como ecosistema; la delimitación de una específica zona como área de Páramo; la prohibición de realizar actividades económicas, sociales, culturales que

pueden considerarse tradicionales, o no, por cuenta de las comunidades asentadas en áreas de Páramo; son factores que esta Sala reconoce como causal de una confrontación de derechos constitucionalmente amparados”. Se encuentra una “evidente contradicción entre los derechos del Páramo a su conservación e integridad como ecosistema, el derecho fundamental al agua de las comunidades beneficiarias del Páramo -entendido desde una perspectiva de órgano fuente de cauces hídricos-, así como de los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal de dichos individuos, por una parte; y los derechos al trabajo, a la libertad para escoger profesión u oficio y al libre desarrollo de la personalidad de las comunidades parameras, por la otra”.

Afirma que en estos casos, la procura de satisfacción de derechos fundamentales debe garantizar, aún en eventos de confrontación de derechos, un núcleo esencial inherente a los mismos cual es el respeto por la dignidad humana, entendida esta desde tres facetas, a saber: “(i) como autonomía individual; (ii) como condiciones materiales de subsistencia; (iii) como expresión del carácter intangible de determinados bienes.”

Tomando como fundamento nuevamente las sentencias ya citadas (T 622 de 2016, C 035 de 2016 y T 361 de 2017) señaló que “el precedente constitucional dio explícitamente un grado de prevalencia a los derechos de los Páramos, así como a los de las comunidades que de estos se benefician. En consecuencia, para la Sala tal determinación es constitucionalmente válida y torna en adecuada cierta restricción de los derechos de las comunidades paramunas, sin desvanecer su núcleo esencial, esto es, garantizando que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de dichos principios constitucionales, para alcanzar el fin de la protección medioambiental; y que el trato desigual no sacrifique valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”. La Sentencia del Tribunal Superior de Boyacá agrega que “el interés general que representa la protección de los Páramos no puede constitucionalmente afectar los derechos de una población minoritaria que para el caso sería la persona ligada por diferentes vínculos al área a delimitar como tal, por el contrario, se debe procurar la adopción de medidas que maximicen la protección del derecho deben ser guiadas por la proporcionalidad y la racionalidad un criterio determinante para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En tal contexto, se hace imprescindible la participación de cada comunidad afectada, así como de los entes territoriales con influencia en la zona de delimitación, con miras a dilucidar e incluir la diversa gama de intereses particulares que rodean el proceso en el marco de la máxima representatividad que sea posible”.

Así, determina que corresponde al Estado, en su conjunto, la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados en forma amplia a las personas que tienen interés directo e indirecto en la delimitación del área de Páramo. De acuerdo con la sentencia T 361 de 2017, se deben tomar medidas mínimas, orientadas bajo los siguientes criterios:

«Las comunidades afectadas con políticas ambientales que prohíben actividades que presionaban el ambiente y que fungían como sustento económico de ese colectivo tienen el derecho a la creación de planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de dicho grupo. Ello abarca: i) la intervención en el proceso de elaboración de los censos de afectados y en todo el plan de sustitución de la actividad; ii) la financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas con la delimitación, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva; y iii) la injerencia de las comunidades perturbadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control.

Adicionalmente, en todo el procedimiento de delimitación de Páramos, las autoridades deben garantizar el acceso a la información pública en materia ambiental. Los ciudadanos tienen el derecho a obtener los datos y conceptos en poder del Estado. En este trámite no es indispensable acreditar un interés legítimo para acceder a la información. Por ende, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sólo pueden negarse a entregar los documentos con fundamento en una justificación válida para la reserva”.

4. La sentencia

En el caso concreto, frente a la problemática expuesta en el presente análisis, el Tribunal encontró lo siguiente:

1. El impacto de la delimitación del Páramo de Pisba no es menor, sin embargo su protección como sujeto de derechos constitucionalmente amparados, así como los derechos de las comunidades que aprovechan los beneficios del recurso hídrico que este ecosistema genera, es axiológicamente superior en el contexto de los fines de nuestro Estado en el marco de las disposiciones del bloque de constitucionalidad, en tanto, tiene

- estrecha relación con la pervivencia de la naturaleza y de la humanidad como especie.
2. La solución al tenor de la jurisprudencia constitucional que se ha traído a colación, en desarrollo del sustento normativo, es la democratización del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, a través de la efectividad del proceso de participación ambiental, en el cual se pueden presentar criterios científicos que determinen un área de protección diferente a aquella presentada por el instituto de investigación de recursos biológicos Alexander von Humboldt, siempre y cuando estos sean más benéficos para el ecosistema de Páramo, a efectos que sea considerado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme lo establece el numeral (iii) de la subregla A sentada por la Sentencia T-361 de 2017.
 3. Ahora bien, la constitucionalidad de la medida, esto es, el cumplimiento del deber de delimitar el Páramo a efectos de establecer el alcance de su protección debe procurar la proporcionalidad entre el mayor beneficio de esta respecto a la menor restricción de los derechos de las comunidades parameras.
 4. Se plantea entonces la necesidad de establecer planes de compensación o reubicación laboral, según el caso, que deben ser fruto de la concertación democrática, a través de los representantes de los distintos grupos de interés y luego de un proceso en el que es esencial la garantía al acceso a la información a favor de las comunidades, en los que no basta poner en conocimiento los respectivos proyectos gubernamentales sino que es necesario garantizar que el grupo poblacional procure el asesoramiento idóneo respecto al alcance de las medidas, según las reglas de la sentencia T-361 de 2017.
 5. Si bien dichos planes deben ser concertados, se reitera, deben procurar el mayor grado de satisfacción de los derechos ambientales protegidos a costa del menor grado de afectación de aquellos inherentes a la población paramera, además, deberá respetar unos parámetros mínimos definidos por la Corte Constitucional y por esta sentencia.
 6. Establece unos estándares mínimos para dicha concertación: no puede conducir a la renuncia de derechos, ni por el Páramo como sujeto de derechos, ni por cuenta de los pobladores en cuanto a recibir una compensación y/o reubicación que procure la satisfacción cabal del principio de dignidad humana; se prohíbe cualquier tipo de discriminación derivada del tipo de actividad que realiza la persona en el área que va a ser delimitada como Páramo; se debe priorizar en los planes de compensación

a los sujetos reconocidos como beneficiarios de una especial protección constitucional, como las mujeres; y las concertaciones deben ser lo más inclusivas posible, y realizarse como mínimo con la intervención de la totalidad de entes territoriales cuyo territorio se encuentre al interior del Páramo, representantes de los títulos mineros, trabajadores, entre otros.

Finalmente, el Tribunal falla lo siguiente:

1. Confirma la sentencia de primera instancia.
2. Declara que es plenamente aplicable al proceso de delimitación del Páramo de Pisba el precedente constitucional sentado por la sentencia T 361 de 2017.
3. Declara que el Páramo de Pisba es sujeto de derechos, y en consecuencia:
 - a. Se le aplicará el Convenio de Diversidad Biológica.
 - b. Se le concede estatutos de protección autoejecutiva.
 - c. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene el deber de delimitar las áreas del Páramo de Pisba bajo criterios eminentemente científicos.
 - d. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien el presidente de la República designe, actuará como representante legal del Páramo de Pisba.
 - e. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá actuar como representante del Páramo de Pisba ante la Agencia Nacional de Minería.
 - f. Las Corporaciones Autónomas Regionales de la Orinoquia y de Boyacá, no podrán autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tengan por objeto servir de requisito a la obtención de un título minero en las zonas que sean delimitadas como Páramo de Pisba.
4. Declara que corresponde la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados en forma amplia a las personas que tienen interés directo e indirecto en las resultas del proceso de delimitación del área de Páramo.
5. Declara que el MADS deberá respetar los siguientes parámetros mínimos:
 - Compensar a las personas afectadas con la delimitación del Páramo de Pisba, atendiendo las medidas consideradas por la Corte Constitucional o las que resulten proporcionales a la afectación.
 - De ser solicitado por: i)

la sociedad civil ambientalista, ii) la comunidad que pretenda salvaguardar el ecosistema de Páramo, o iii) los pequeños agricultores, ganaderos o mineros, brindar el acompañamiento de centros de educación superior o de las organizaciones sociales para construir una posición informada, instituciones que podrán intervenir en los espacios de participación. - Prevenir que concertación conduzca a la renuncia de derechos del Páramo de Pisba como sujeto de derechos y/o de los pobladores a recibir una compensación y/o reubicación que procure la satisfacción cabal del principio de dignidad humana. - No incurrir en ningún tipo de discriminación derivada del tipo de actividad que realicen las personas que ocupan el área que va a ser delimitada como Páramo, asumiendo como criterio determinante el respeto del principio de dignidad humana y la satisfacción de los derechos humanos de las comunidades. - Priorizar en los planes de compensación a los sujetos reconocidos como beneficiarios de una especial protección constitucional. - Adelantar concertaciones inclusivas, con la intervención de la totalidad de entes territoriales cuyo territorio se encuentre dentro de la delimitación del Páramo de Pisba, los representantes de los titulares mineros, los mineros tradicionales, los trabajadores mineros, los agricultores, los habitantes de las regiones ubicadas en las zonas objeto de delimitación, sin excluir a los pobladores que tengan vicios en la tradición de sus propiedades, bien sea por carencia de título o por cadenas de falsa tradición a las que le sean aplicable a los efectos de la sentencia T-488 de 2014.”

6. El Tribunal ordena que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita Resolución que delimite el Páramo de Pisba, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.
7. Ordena al MADS, presentar en el término perentorio de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia y ante el ad-quo, un cronograma de actividades a realizar para la efectividad de las reglas que desarrollan el derecho fundamental a la participación ciudadana. Deberá la entidad ministerial cumplir cabalmente los términos que su cronograma detalle, so pena de incurrir en desacato.

Resulta imprescindible hacer una reflexión crítica sobre la orden 4 de la sentencia y sus efectos. Retomando los fundamentos jurídicos analizados en la parte 3 de este escrito, es necesario indicar que no se considera adecuado utilizar la analogía para argumentar que así como los Ríos Amazonas y Atrato fueron

declarados sujetos de derecho, lo mismo sucede con el Páramo de Pisba. Si bien son 3 ecosistemas de especial importancia ecológica para el país, existen condiciones socioeconómicas y culturales que los diferencian: por ejemplo, en los Ríos Atrato y Amazonas habitan comunidades afrocolombianas e indígenas, que tienen una cosmovisión especial, en la que los respectivos ríos juegan un papel fundamental. Esto no sucede de la misma manera en los ecosistemas de Páramo. Todas estas cuestiones no fueron analizadas por el Tribunal, lo que demuestra una insuficiencia en la argumentación que sustenta esta declaratoria.

Pero tal vez el aspecto más interesante tiene que ver con los efectos derivados de la declaratoria del Páramo de Pisba como sujeto de derechos, ya descritos previamente. Sobre estos efectos, se pueden hacer las siguientes consideraciones¹⁵:

En primer lugar, hay que señalar que la plena aplicación del *Convenio de Diversidad Biológica*¹⁶ no se deriva de la declaratoria del Páramo como sujeto de derechos. La aplicación de este Convenio en el país se deriva de su ratificación por medio de la Ley 165 de 1994; y entrada en vigor el 26 de febrero de 1995. Es claro que no hay ninguna novedad en este efecto; pues, con o sin declaratoria, el Convenio de Diversidad Biológica se aplica para el manejo y la gestión de los ecosistemas colombianos, incluyendo los Páramos.

En segundo lugar, frente a la *protección auto ejecutiva de los Páramos*, el Tribunal refiere que no se requiere ningún desarrollo legal para la prohibición de actividades que atenten contra su conservación. Esta precisión resulta interesante, pues los Páramos han sido reconocidos como ecosistemas ambientalmente estratégicos desde la Ley 99 de 1993¹⁷, pero solo recientemente se han desarrollado normas encaminadas a su protección (Ley 1450 de 2011¹⁸ y Ley 1930 de 2018¹⁹). Entonces, podría afirmarse que la declaratoria de sujeto de derecho está en plena sincronía con la protección de los Páramos como ecosistema estratégico, por lo que no se requieren normas que prohíban actividades en contra de su conservación. El punto radica en la delimitación del Páramo, cuestión de suma importancia para determinar cuáles son las zonas efectivamente consideradas como tal, en las que se prohíban las actividades que atenten contra su conservación. Surge la inquietud entonces de qué tan “auto ejecutiva” es dicha protección; pues si bien es cierto que no se requiere desarrollo legal para prohibir las

¹⁵ Reflexiones tomadas de AMAYA ARIAS y QUEVEDO NIÑO, 2020.

¹⁶ Fue adoptado en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

¹⁷ Ley que crea el Sistema Nacional Ambiental en Colombia.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

¹⁹ Ley de Páramos

actividades, si se requiere el acto administrativo de delimitación del Páramo que permita identificar la zonificación del mismo.

El tercer efecto tiene que ver con la *obligación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar el Páramo*. Es claro que, en este caso, la obligación de delimitar este ecosistema no se deriva de la declaratoria del mismo como sujeto de derecho, sino que se deriva del mandato legal establecido en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015²⁰ (y leyes posteriores). Es decir, esta obligación es independiente a la declaratoria como sujeto de derecho.

Finalmente, mediante el quinto efecto se *prohíbe a las corporaciones regionales del territorio autorizar nuevos planes de manejo* ligados a la obtención de títulos mineros en zonas delimitadas como Páramo. Frente a este tema tampoco se encuentra una relación directa con la declaratoria del Páramo como sujeto de derecho. Lo anterior se argumenta en que la prohibición de realizar actividades mineras en las zonas delimitadas como Páramo tiene su fundamento legal en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y en el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018. Por lo tanto, si estas actividades se encuentran prohibidas, las corporaciones no tendrían la facultad para autorizar planes de manejo ligados a estas prohibiciones; independientemente de las previsiones jurisprudenciales al respecto.

Como se puede ver, la mayoría de estos efectos derivados de la declaratoria de Páramo como sujeto de derecho ya existían previamente y son de obligatorio cumplimiento por las autoridades ambientales con fundamento en diferentes mandatos legales. Es decir, que no se hizo nada novedoso con esta declaratoria, y hubiera sido interesante un análisis jurídico propio por parte del Tribunal que profundizara en lo que significa jurídicamente esta declaratoria y por qué era necesaria. Podría llegarse a pensar que para el Tribunal era necesario declarar el Páramo como sujeto de derecho para equipararlo – al ecosistema y su protección – al nivel de los otros sujetos de derecho que intervienen en el contexto: los campesinos. Pero no se hizo ningún análisis jurídico detallado al respecto. Además, se considera que esto tampoco hubiera sido necesario, pues frente a la existencia de conflictos jurisprudenciales en los que se enfrentan la protección de ecosistemas ambientales estratégicos frente a derechos de naturaleza social y económica; la jurisprudencia ya ha sentado criterios y reglas claras para resolver dicho conflicto, sin necesidad de recurrir a la declaratoria estudiada.

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018

5. Reflexiones Finales

Con el fin de cerrar este escrito, resulta importante destacar el reto que representa para el ordenamiento jurídico colombiano la protección de los ecosistemas estratégicos del país. Principalmente, porque dichos ecosistemas no se encuentran vacíos: tienen poblaciones que habitan en ellos desde hace cientos de años (incluso más si se trata de poblaciones indígenas en el Amazonas), que han desarrollado sus medios de vida en armonía con la naturaleza, y que tienen derechos socioeconómicos en el territorio. Esto, evidentemente, tiene relación directa con la noción de justicia ambiental, que implica que en la toma de decisiones con contenido ambiental se cuente, en un primer momento con información y participación ciudadana; y en un segundo momento, con mecanismos de acceso a la justicia.

Así, debe entenderse que la información es un derecho que “les permite a los interesados, usualmente las comunidades afectadas, a realizar el control ciudadano, político y judicial sobre las decisiones administrativas o legislativas que impacten el disfrute del medio ambiente sano a las mismas comunidades y a sus generaciones futuras”.²¹

En el mismo sentido, es necesaria la participación, que puede ser entendida como un “mecanismo de difusión y toma conjunta de las decisiones”, que posibilita el establecimiento de reglas que permiten una verdadera democracia, generan el consenso y el acceso ciudadano a la toma de decisiones; de igual forma la participación hace viable la gestión y el efectivo equilibrio en las fuerzas sociales en pos de un acaecer que refleje los intereses de toda la colectividad y, de esta manera, contribuye a fortalecer la credibilidad en la institucionalidad y el redimensionamiento del sector público²².

Y finalmente el acceso a la justicia ambiental, materializada en los mecanismos jurisdiccionales que permitan la protección efectiva de estos derechos.

En el caso analizado, la delimitación y la gestión de Páramos se presenta como un reto de gran envergadura para la institucionalidad ambiental del país, y por lo mismo, como una oportunidad para garantizar estos derechos de manera eficaz. Así, los procesos de delimitación deberán contar con la información clara, pertinente y eficiente, y con la participación real de los habitantes de los Páramos; y así mismo, deberán garantizarse mecanismos judiciales para hacer valer los derechos, en caso de que sean vulnerados.

²¹ MENDOZA, 2018, p. 73.

²² RODRÍGUEZ, 2018, p. 33.

Lo anterior presenta un reto adicional en el marco de los derechos de la naturaleza, pues esta nueva tendencia impone una transformación de la relación entre el ser humano y el medio ambiente, que, a su vez, modifica las estructuras y categorías jurídicas. Si bien muchos jueces del país, en aras de proteger estos ecosistemas y subsanar las falencias administrativas e institucionales en su gestión y administración han optado por este tipo de decisiones; es necesario que no sea una decisión “a la ligera”, llevada por la tendencia mencionada, sin el debido análisis de las implicaciones jurídicas de estos fallos. La protección del medio ambiente, para que sea verdaderamente sostenible, no debe desconocer el componente social, económico y cultural de los territorios, y debe garantizar la equidad y la justicia ambiental de las comunidades. En consecuencia, es claro que “amplios procesos de participación pueden lograr el apoyo, el reconocimiento y legitimidad de las decisiones ambientales. Estos escenarios facilitan la discusión sobre las percepciones y criterios para la adopción de planes y proyectos concertados, permitiendo además establecer mecanismos para dar continuidad al proceso, vigilancia y seguimiento a los proyectos”²³.

Finalmente, es necesario insistir que la justicia ambiental inicia desde la gestión administrativa, de la cual depende un correcto ejercicio de las acciones administrativas encaminadas a la protección del medio ambiente, que deben garantizar la participación efectiva y la protección de los derechos de las comunidades. El reto está en la institucionalidad, en el desarrollo de procesos participativos y sostenible, que sean apoyados y legitimados por las comunidades. Las instancias judiciales, por su parte, deben intervenir en un segundo momento, para subsanar las falencias de las acciones administrativas, y así garantizar de manera efectiva los derechos de las generaciones presentes y futuras.

6. Bibliografía

AMAYA ARIAS, Angela María, QUEVEDO NIÑO, Diana Geraldine. “La declaratoria de la naturaleza como “sujeto de derechos” ¿Decisión necesaria para la efectividad de las órdenes judiciales?” En: *Reconocimiento de la Naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2020.

MÉNDEZ POLO, Olga Lucía. “Los intereses emergentes sobre la alta montaña y la vida campesina: tensiones y contradicciones de la delimitación de Páramos en Colombia.” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. 2019. 28 (2): 322-339. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.70549.

²³ *Ibid.*, p. 49.

- MENDOZA, Nicolás Felipe. “El derecho al acceso a la información en Colombia. Noción, evolución y retos”. En: *Justicia ambiental en Colombia. Una mirada desde el acceso a la información y a la participación primera parte*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez. 2018.
- MONTES CORTÉS, Carolina. “Los páramos como ecosistemas estratégicos. Dimensión jurídica y política de protección”. En: *La Conservación de la naturaleza. Su régimen jurídico en Colombia y en España*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018. p. 217-258.
- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. “Reflexiones y perspectivas de la justicia ambiental y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia”. En: *Justicia ambiental en Colombia. Una mirada desde el acceso a la información y a la participación primera parte*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez. 2018.

Sentencias

- Corte Constitucional, Sentencia C 035 de 2016
- Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016
- Corte Constitucional, Sentencia T 361 de 2017
- Sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá de 9 de agosto de 2018