

**PROTECCIÓN DEL PÁRAMO DE PISBA, PARTICIPACIÓN DE LA
COMUNIDAD CAMPESINA DE TASCO EN LA DEFENSA DE SU
TERRITORIO Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO**

**LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA
LUIS CARLOS MONTENEGRO ALMEIDA**



**UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.
2013**

**PROTECCIÓN DEL PÁRAMO DE PISBA, PARTICIPACIÓN DE LA
COMUNIDAD CAMPESINA DE TASCO EN LA DEFENSA DE SU
TERRITORIO Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO**

**LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA
LUIS CARLOS MONTENEGRO ALMEIDA**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

**Dr. WILSON PEÑA MELENDEZ
Magister en Filosofía
DOCENTE ASESOR**



**UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.**

2013

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C., _____

DEDICATORIA

Le dedicamos especialmente este trabajo a todas las comunidades colombianas que diariamente enfrentan la arremetida de compañías déspotas y destructivas; a las millones de personas que con esfuerzo, constancia y tenacidad defienden y protegen los bienes naturales, sus territorios y culturas.

Al páramo de Pisba, a toda su comunidad, su magia y su mística.

AGRADECIMIENTOS

A la comunidad del Municipio de Tasco, Boyacá, a las y los campesinos que reconocen la importancia de los páramos en cada una de sus regiones, a las y los ciudadanos que hacen la tarea fundamental de proteger los ecosistemas vitales para la vida, que defienden el agua, el medio ambiente sano y los derechos fundamentales, a las y los estudiantes universitarios que estudian juiciosamente las problemáticas de nuestro país y región latinoamericana, a las organizaciones no gubernamentales que con sus esfuerzos organizativos y de lucha aportan para la construcción del movimiento de defensa de lo público y lo colectivo como nuestro páramo de Pisba y a la comunidad académica de la Universidad Libre.

Agradecemos especialmente a nuestras familias que con esfuerzo y dedicación nos han permitido ser las personas que hoy somos.

Al profesor Wilson Peña Meléndez; sin su capacidad de acompañamiento, análisis sociológico, dirección de la investigación y ajustes permanentes al proceso investigativo, no habríamos logrado éste resultado.

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1: Elaboración propia de la línea jurisprudencial sobre el medio ambiente sano.

Tabla 2: sobre inversión pública y privada en el sector minero.

Tabla 3: De la Contraloría General de la República sobre carbón.

Gráfica 1: Del Parque Nacional Natural de Pisba.

Gráfica 2: De la propuesta de línea jurisprudencial.

Gráfica 3: Sobre costos fiscales en el sector minero.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	I
I. PROTECCIÓN DEL PÁRAMO DE PISBA EN EL MUNICIPIO DE TASCO EN EL CONTEXTO DE LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN	1
1.1 Problema de investigación.	1
1.2 Justificación	2
1.3 Objetivos.....	4
1.3.1 Objetivo general.....	4
1.3.2 Objetivos específicos.....	5
1.4 Hipótesis.	5
1.5 Resultados esperados.	6
1.6 Metodología de investigación.	6
II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN EN EL PÁRAMO DE PISBA, TASCO - BOYACÁ.....	8
2.1 Identificación geográfica, hidrográfica y demográfica del Municipio de Tasco y del Parque Nacional Natural de Pisba, su importancia eco-sistémica.	11
2.2 Afectaciones sociales, económicas y ambientales.	17
2.2.1 Afectaciones sociales.....	17
2.2.2 Afectaciones económicas.....	18
2.2.3 Afectaciones ambientales.....	20
2.2.3.1 Tierra.....	20
2.2.3.2 Aire.	20
2.2.3.3 Agua.....	21
2.2.3.4 Paisaje.	21
III. ANÁLISIS DE LA EFICACIA JURÍDICA DE LA PROTECCIÓN DEL PÁRAMO.....	23
3.1 Comportamiento de la protección jurídica, jurisprudencial y lineamientos políticos del ecosistema de páramo.	23
3.1.1 Ámbito global y lineamientos internacionales medio-ambientales	24
3.2 Ámbito nacional y regional del marco legal ambiental.	28
3.3 Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación a la protección ambiental de ecosistemas especiales.....	38

IV. HERRAMIENTAS JURÍDICAS, CIUDADANAS Y SOCIALES PARA LA PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA DE PÁRAMO.	42
4.1 Herramientas constitucionales.	43
4.1.1 Acción popular.	43
4.1.2 Acción de tutela.	45
4.1.3 Acción de cumplimiento.	46
4.1.4 Acción de grupo.	47
4.1.5 Acción de nulidad.	47
4.1.6 Acción de inconstitucionalidad o inexecutable.	48
4.2 Herramientas técnico-administrativas.	48
4.2.1 Audiencia pública ambiental.	50
4.2.2 Derecho de petición.	51
4.2.3 Consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia.	51
4.2.4 Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales.	52
4.2.5 Participación en los procesos de planificación ambiental.	53
4.3 Ejercicio de derecho comparado entre Ecuador y Colombia.	54
4.3.1 ‘Sumak Kawsay’ – Buen vivir y ‘Sumanka Maya’ – Vivir bien en América Latina.	56
V. POLÍTICAS ESTATALES Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL, EL PARADIGMA DEL DESARROLLO.	61
5.1 Implicaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND), Unidad de Planeación Minero-Energética 2006-2019 (UPME) y Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES).	61
5.1.1 Implicaciones PND 2010-2014.	61
5.1.2 Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.	63
5.1.3 Implicaciones UPME 2006-2019.	67
5.1.4 Implicaciones CONPES sobre minería.	70
5.2 Regalías y descuentos tributarios en la renta minera.	72
5.2.1 Ventajas tributarias en el impuesto a la renta.	72
VI. HERRAMIENTAS ALTERNATIVAS SOCIO-JURÍDICAS DE PROTECCIÓN.	79
6.1 Post-extractivismo.	80

6.1.1 Extractivismo sensato.	80
6.1.2 Extractivismo indispensable	81
6.2 Auto-determinación de los entes territoriales municipales, la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial Alternativo (POTA).....	82
6.3 Protección de zonas de importancia estratégica para el medio ambiente comunitario, la Reserva Natural de la Sociedad Civil	86
VII. MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA SOCIAL	90
7.1 La necesidad del movimiento social colombiano.	90
7.2 Asociación de Acueductos Comunitarios de Tasco (ASOACTASCO).	93
7.3 La Zona de Reserva Campesina, una propuesta popular, jurídica y campesina que complementa las necesidades del movimiento social.....	94
7.4 Experiencias, activismo y realidad en Tasco.	96
VIII. CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Con la constitución de 1991 Colombia adoptó un nutrido marco jurídico de protección medio ambiental y, con el transcurrir del tiempo ha desarrollado diversas normas, la más importante de las cuales es la Ley 99 de 1993 que crea figuras jurídicas de protección y conservación tales como los Parques Nacionales Naturales, los Parques Nacionales Regionales, las Zonas Naturales de la Sociedad Civil (agregar más de éstas) e instituciones gubernamentales entre las que encontramos el Ministerio del Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el IDEAM, entre otras; esto nos ha permitido posicionarnos como un país que, al menos en el papel, protege los bienes naturales.

Lamentablemente y, como consecuencia de las directrices de instituciones supra nacionales y multilaterales, a saber: El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) e impulsadas por las dinámicas de las Bolsas de Valores Internacionales y por el acaparamiento y acumulación de aquellos países autodenominados primer mundistas, ha llevado a que las medidas de protección y conservación medio ambientales pierdan su fuerza y eficacia, siendo vulneradas por las políticas gubernamentales de los dirigentes de turno que ven en el modelo extractivista la salida a los males nacionales.

Es así como vemos que el actual Gobierno Nacional, mediante sus “Locomotoras del Desarrollo”, específicamente la “Locomotora Minero-Energética”, destruye el medio ambiente ocasionando la vulneración al suministro de agua, la pérdida de biodiversidad, el desplazamiento de comunidades, la primarización de la economía, la desprotección y abandono de mineros artesanales, pequeños y medianos y la entrega de los territorios a compañías transnacionales.

En el presente trabajo desarrollaremos, en el primer capítulo, una contextualización del Municipio de Tasco y el Páramo de Pisba, su importancia hídrica, sus características geológicas, demográficas y espaciales, seguidamente analizamos la eficacia jurídica de las múltiples normas, convenciones y acuerdos tanto nacionales como internacionales que protegen el medio ambiente y sus fuentes hídricas; en el tercer capítulo evidenciamos existencia de herramientas constitucionales y administrativas que

permiten a la ciudadanía participar activa y directamente en las decisiones que intervengan el medio ambiental y que les permiten tener una injerencia puntual en proyectos extractivos; en el cuarto capítulo demostramos la vulneración a la protección y conservación del medio ambiental y el suministro de agua, exponemos cómo el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y los CONPES que los desarrollan, atentan contra la sustentabilidad ecosistémica y el futuro de los y las colombianas, seguidamente, impulsamos herramientas alternativas tendientes a la protección del ecosistema y de las y los sujetos que interactúan con él; en el sexto capítulo evidenciamos la importancia de la resistencia social como elemento principal de protección de territorios, costumbres y culturas que permiten hacerle frente a la arremetida de la locomotora minera, por último, hacemos un ejercicio de derecho comparado entre la constitución colombiana de 1991 y la constitución boliviana del 2008 así como una exposición del concepto pluricultural del Buen Vivir tomando como referente de cambio.

Los resultados logrados hasta el momento con esta investigación nos permitieron demostrar la prelación y supremacía de normas de carácter económico, que en ocasiones están muy por debajo en la jerarquía jurídica, por sobre la normatividad que protege los bienes naturales, los territorios y las comunidades; así mismo logramos demostrar la ineficacia jurídica de la normatividad que protege los ecosistemas, ineficacia que radica en la falta de planeación estatal, en el afán desarrollista, en las directrices de organismos multilaterales supra nacionales y en el desconocimiento normativo de la comunidad en general; por otra parte, estamos en la tarea de socializar los resultados y conclusiones de nuestra investigación con diferentes grupos de la sociedad; evidenciamos la existencia de herramientas técnico-ambientales y jurídico-constitucionales que protegen el ecosistema de páramo y a las comunidades que co-habitan con él, pero que, debido su desconocimiento y a la políticas de la Locomotora Minero Energética no son usadas o, en su defecto, son violadas por la institucionalidad encargada de llevar a cabo el desarrollo de dicha política.

Extraemos como conclusión general que dado al interés desenfrenado de desarrollo y progreso se persiguen beneficios inmediatos que, con el paso del tiempo, acarrearán consecuencias nefastas para toda la humanidad y que, en el afán de lograr tales fines se

violan y vulneran gran cantidad de normas, tanto nacionales como internacionales, que protegen a las comunidades, sus territorios y, principalmente, que protegen los bienes naturales, así mismo se puede denotar el profundo desconocimiento tanto de la institucionalidad gubernamental como de la comunidad en general de las diferentes normas que protegen los bienes naturales y que permiten una participación activa y concreta de las mismas comunidades en los diferentes proyectos que intervienen sus territorios y que se aprovechan de las riquezas naturales de estos.

Para la comunidad en general es importante conocer toda esta temática debido a que en la última década en el país se ha venido presentando lo que algunos llaman el “boom minero” y como consecuencia de éste, se han presentado un sin número de problemáticas ambiental, sociales, económicas y políticas; se ha modificado la normatividad minera y ambiental beneficiando intereses foráneos que hacen gran daño al futuro de la Nación, de esta manera se han violado normas y acuerdos internacionales que protegen los bienes naturales y las comunidades que habitan los territorios, todo lo cual ha generado una profunda expoliación y graves ecocidios que empeoran la muy delicada situación de orden público y de estabilidad económica del país.

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las políticas estatales que estimulan el extractivismo minero propuestas por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME 2006-2019) e implementadas y ejecutadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2010-2014) vulneran la eficacia de las herramientas jurídicas que protegen los ecosistemas de páramo, generando *expropiación*¹ y *ecocidios*² imposibles de reparar en el tiempo y en el espacio; impidiendo que la sociedad participe en las decisiones que afectan sus territorios en la explotación de carbón en el páramo de Pisba en el periodo 2012-2013.

Estos graves fenómenos que afectan los ecosistemas que se encuentran en todo el territorio nacional, tienen varios antecedentes y casos emblemáticos; por ejemplo la minería de materiales de construcción de *Cemex en el Parque Minero Industrial Tunjuelo en Bogotá*³ en la localidad de Usme, el caso del río Sinú, el caso de la hidroeléctrica del Quimbo, el caso de la explotación en el Páramo de Santurbán, el caso del embalse del Muña en Sibaté, los conflictos socio-ambientales generados en Curutí, Santander o el desarraigo del pueblo de los Emberas Katios, entre muchos otros.

En los casos anteriores se presentan problemáticas similares, para dar un ejemplo concreto de ello, tenemos la práctica de *minería a cielo abierto* en Bogotá; se encuentra que hay una protección empresarial que se la ha brindado a Cemex y otras compañías para que puedan ejecutar sus actividades extractivas e industriales en zonas de alto riesgo zonas del país, la empresa y contratistas se han amparado en la libertad de empresa y en el desarrollo urbano de ciudades que necesitan a como dé lugar materiales de construcción para sus inminentes expansiones; modificaciones a los modos de vida de las personas que viven cerca de las zonas de extracción y de fabricación de materiales o industriales mineras, hay afectaciones en la calidad del aire que se respira, muchas familias se ven afectadas por varios tipos de enfermedades respiratorias

¹ Es un despojo, quitarle a la comunidad su derecho sobre los territorios con violencia, ilegalidad o injusticia.

² Es el deterioro paulatino de los ecosistemas, del medio ambiente. Se genera por acciones directas o indirectas por parte de la humanidad en su necesidad de usar los recursos naturales de los países.

³ Empresa transnacional mexicana posicionada en el mercado de las construcciones en Bogotá.

provocadas por los olores ofensivos, se presentan agrietamiento de sus casas, entre otras afectaciones.⁴

En vista de la gravedad de este conflicto socio-ambiental y casos expuestos, se demuestra que debido a la inaplicación e ineficacia de la normatividad ambiental que protege el ecosistema de páramo, dada por una ineficiencia de la institucionalidad; que obedece a intereses macro-económicos y al cumplimiento del UPME y del PND; a una desarticulación y desmonte del aparato jurídico y sus herramientas protectoras del medio ambiente y de los ecosistemas; a una falta de planeación y financiación de las entidades competentes que deben cumplir con sus deberes, como son: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (PDAAA), Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible (CAR-DS), Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (UNFDRNMA), Agencia Nacional Minera (AGM), Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Instituto Von Humboldt, Parques Nacionales Naturales, así como las Gobernaciones, las Alcaldías, la Inspección de Policía, la Procuraduría Regional y la Personería Municipal, hay una vulneración directa al páramo de Pisba y al derecho de la comunidad campesina del municipio de Tasco a gozar de un ambiente sano en su contexto de relación.

1.2 JUSTIFICACIÓN

Esta investigación socio-jurídica estudia y analiza una problemática socio-ambiental de un raigambre fundamental para el tiempo que vivimos, se está hablando de los modos y esfuerzos que un sistema económico realiza por sostener sus macro-estructuras, pasando por encima de Estados y con ellos por encima de las personas que viven en territorios que conservan sus inmensas riquezas naturales, que en el papel nos pertenecen a todas y todos los ciudadanos de una Nación y esto se legitima a través del derecho colectivo a tener un medio ambiente sano y a proteger el patrimonio cultural y natural de la humanidad, dentro del cual, está incluido el ecosistema de páramo que se ve amenazado

⁴ Información tomada de la presentación *Ejemplo Rio Tunjuelo, el recorrido de un desastre*, Estudio de la problemática de inundaciones en el río Tunjuelo de Hidro-estudios Ltda. Para la Alcaldía de Tunjuelito, 1996.

seriamente por las promesas de los innumerables negocios mineros, hay zonas del país con amenazas inminentes ante la aprobación no sólo de licencias ambientales y licencias para exploración de terrenos, sino por la ejecución de contratos mineros de mediana escala y de gran escala o a cielo abierto. El tema tiene una trascendencia que la da la preocupación que la sociedad civil demuestra al entender que la pérdida paulatina de los paisajes y de las montañas que los vieron crecer es un problema actual y real, y que las generaciones venideras dentro de las que se incluyen sus hijos, se encuentran en graves problemas para contar con las funciones vitales que cumplen estos ecosistemas, como lo es la producción permanente de agua consumible que da el equilibrio para la sustentabilidad de las vidas de muchas familias campesinas y en general para muchas poblaciones que sabiéndolo o no dependen del sistema hídrico natural del país para abastecerse de agua, lo que cambia es que muchas ciudades tienen acueductos y plantas de tratamiento, en cambio muchos municipios y veredas tienen acueductos comunitarios auto-gestionados.

Sin duda alguna, las comunidades al demostrar sus preocupaciones no se quedan pensando en qué van a hacer, sino que actúan a diferentes velocidades dependiendo de la gravedad del caso y del tipo de problema al que se enfrenten, en el caso del negocio minero es bastante complicado enfrentarse a los apoyos estatales y globales que recibe la renta minera, por eso hay que hacerlo desde distintos frentes; y en el que nosotros trabajamos es en garantizar que la normatividad ambiental se haga respetar y cumplir apoyándose en las gestiones de resistencia que realizan las comunidades y en los aportes jurídicos y facticos que se dan a través de herramientas populares y alternativas que complementan la normatividad ambiental nacional, es viable que podamos articular normas que protegen territorios estratégicamente importantes para las comunidades que lo habitan y para el país, con normas que existen en nuestra legislación pero que no han sido desarrolladas, armonizándolas con herramientas jurídicas administrativas que garantizan la participación de las comunidades en tomas de decisiones y con los complementos que las herramientas y teorías alternativas de estudios socio-jurídicos colombianos y latinoamericanos pueden aportar a estas implementaciones paulatinas que tienen como objetivo proteger y conservar con múltiples estrategias en este caso, al páramo de Pisba.

Encontramos que el despertar de una conciencia colectiva también debe generarse a través de diferentes frentes y formas, es por eso que esta investigación al visibilizar una problemática particular asociada a la problemática minera nacional y mundial, hace reflexionar al lector y a la comunidad en general sobre un tema que se vuelve popular, pero que tiene un entramado de problemáticas sociales y ambientales que se explican con fundamentos y claridades para que las comunidades colombianas puedan entender y utilizar para la defensa de sus territorios, para que puedan hacer comparaciones y para que entiendan otros elementos de la importancia de un páramo en el tiempo, en el lugar y en el momento en que vivimos.

El trabajo con comunidades campesinas tiene una relevancia social que le da peso teórico y de impacto a la investigación, pues una buena comunicación y entendimiento con los líderes de movimientos defensores del medio ambiente sano permiten la utilización y contextualización de herramientas y técnicas de la investigación acción participativa, para encontrar que existen diferentes variables e indicadores para aplicar instrumentos, y que esto lo aporta y significa la misma comunidad rural y veredal, es decir, quienes nos dan las pautas fundamentales para aplicar metodologías, teorías y técnicas son las personas para las que trabajamos y las dan los lugares que visitamos, las formas como llegamos y conocemos la problemática, como hay un entendimiento más amplio y en diversas gamas que permiten que la utilidad de las técnicas de investigación sea más amplia y más importante y deje de ser un requisito por cumplir para pasar a ser un eje fundamental para la visibilización de la problemática y un principio transformador para los objetivos que se plantea en esta investigación socio-jurídica.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Diseñar y proponer estrategias que armonicen el ordenamiento jurídico de protección medio ambiental de páramos y las políticas de desarrollo minero del Estado, propendiendo por la protección del ecosistema e incluyendo a la sociedad civil.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la eficacia jurídica de la protección de la zona especial de páramo de Pisba.
- Evidenciar la existencia de herramientas técnico-ambientales y jurídico-constitucionales que protegen el ecosistema de páramo y a las comunidades que cohabitan con él.
- Demostrar la prelación de los intereses extractivistas de las multinacionales mineras sobre el derecho a un medio ambiente sano.
- Impulsar procesos socio-jurídicos alternativos que preserven el ecosistema de páramo y promuevan la materialización de las herramientas de protección vigentes.
- Proponer una reforma al Código de Minas en donde prime la figura de protección del ecosistema de páramo sobre la política extractivista.
- Socializar mediante talleres, charlas y exposiciones a la comunidad unilibrista y a la sociedad tasqueña la problemática de la exploración y explotación de carbón en el páramo de Pisba.

1.4 HIPÓTESIS

Analizando el ordenamiento jurídico y sus herramientas de protección medio ambiental, así como el UPME y el PND, identificamos una evidente desproporción de aplicación dogmática; en la que la locomotora minero-energética prevalece sobre la preservación del páramo y el derecho a un medio ambiente sano, generando ecodidios que conllevan a un debilitamiento paulatino de todas las formas de protección ambiental que fueron identificadas.

El problema de la armonización se resolverá con un cambio de paradigma epistémico, jurídico y social que permita darle fuerza tanto institucional como popularmente a las diferentes herramientas jurídicas que darán como resultado la prelación de la protección del medio ambiente sobre el crecimiento económico, entendiéndose que esto se verá reflejado en la medida en que la eficacia del ordenamiento se traduzca en medidas

concretas de protección del páramo de Pisba, que se lograrán a través del cumplimiento sistemático de los objetivos de investigación propuestos.

¿Será que el problema de la armonización se resolverá con un cambio de paradigma epistémico, jurídico y social?

1.5 RESULTADOS ESPERADOS

- Socialización de los resultados de la investigación en la comunidad tasqueña y en la Universidad Libre.
- Publicación del informe final.
- Organización de un seminario y un taller en la Universidad Libre.
- Presentación de 2 artículos a revistas de la Universidad Libre.
- Conformación de una Reserva Natural de la Sociedad Civil, para la protección integral del ecosistema del páramo de Pisba.

1.6 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Utilizando la Investigación Acción Participación (IAP) consideramos que esa técnica nos dio la metodología que permitió desarrollar los objetivos, pues se requiere de una directa comunicación con la Comunidad campesina tasqueña para poder entender la relación histórica y social que tiene la problemática e identificar las variables y categorías que necesita la formulación de la investigación.

Se realizaron dos salidas de campo al territorio del páramo de Pisba y del municipio de Tasco, Boyacá, en las cuales se evidenció la importancia ecosistémica de este complejo de bosques y desiertos de páramos, lagunas, montañas y frailejones y se constataron las presencias de los destrozos que dejó el auge y promesas del desbocado negocio minero que fue apoyado en la última década sin mayores controles estatales ambientales, a través de la técnica de investigación de acción participación se logró entablar una relación directa con las comunidades campesinas del casco urbana y algunas veredales que nos compartieron sus puntos de vista frente a la realidad de la zona y se encontró que la minería a pequeña escala viene aumentando desde hace 20 años, pero la defensa del territorio se empezó hace 12 años.

Y se realizaron treinta (30) encuestas diseñadas con la intención de conocer las expectativas, experiencia y sugerencias que la comunidad tenía sobre el tema de la amenaza del creciente negocio minero de carbón en la región contra la protección del páramo de Pisba que les vio crecer. Estas encuestas son mixtas, pues algunos datos nos dan evidencia de información cuantitativa de identificación de la población, así como cifras de conocimiento o desinformación de algunas preguntas jurídicas o de información general. Otros datos dan información sobre las percepciones desde una perspectiva abierta sobre la opinión que se tiene en general del tema minero y de la protección del medio ambiente del municipio.

Por otra parte se diseñaron instrumentos cualitativos que por medio de la interacción amena y tranquila se ejecutaron con más solvencia, fueron 4 entrevistas cualitativas y abiertas aplicadas a 4 personas de alto interés para el proyecto y municipio: el Secretario de Gobierno, el Inspector de Policía, el Juez Promiscuo Municipal y al Líder Comunitario de la Asociación de Acueductos Comunitarios de Tasco, de las cuales se encontraron análisis valiosos, información que se corrobora con la investigación y algunos datos imprecisos o que no concuerdan con la realidad.

Se mostrará la información general del municipio de Tasco y del Parque Nacional Natural de Pisba, para entender las actividades que pueden o no realizarse en esos territorios, en ese proceso se indicará la importancia de las tierras, soportado en la información oficial, un ejemplo de un estudio biológico y otro histórico. A continuación, se describirán de manera general los aspectos sociales, culturales y económicos que hay que tener en cuenta para introducirnos en la problemática.

Son ya dieciséis años los que ha durado la problemática de extracción de carbón en el páramo de Pisba del municipio de Tasco, éste posee grandes reservas del importante mineral, pero a su vez sus paisajes y ecosistema paramero dentro de su complejidad cumplen la esencial función de producir el agua que retroalimenta los acueductos comunitarios para las siete veredas: Calle Arriba, La Chapa, San Isidro, Chorroblanco, Hormezáque, Pedregal, Santa Bárbara y al casco urbano del municipio. En este lugar ha existido minería de socavón a pequeña escala por parte de los mismos pobladores, tanto en zonas permitidas como en zonas con prohibiciones legales, en los últimos años se ha agudizado el problema debido a las licencias ambientales que se han asignado para extraer carbón en el páramo, que no tendrían por qué haber sido otorgadas y se han denunciado por parte de la comunidad, con el apoyo de la *Asociación de acueductos comunitarios de Tasco*⁵ y del *Colectivo por la Protección de la Provincia de Sugamuxi*⁶; se encuentran proyectos que buscan ampliar el margen de extracción y abrirle la puerta a empresas integradas por capitales nacionales e internacionales que al conseguir licencias y posicionamiento pasan a ser de capital netamente extranjero. En este caso hablamos de la '*Hunza Coal*'⁷. Estas empresas trabajan por medio de un

⁵ “Los habitantes de Tasco y la *Asociación de Acueductos* hacen un llamado a los Gobiernos Municipal, Departamental y Nacional para resolver esta situación de acuerdo con la política de protección ambiental y de explotación minera a fin de garantizar el bienestar, el respeto de las comunidades involucradas y la protección de los páramos como fuente de vida.” Tomado de: <http://www.colectivodeabogados.org/Mineria-de-carbon-afecta-al> Los acueductos comunitarios de Tasco, han sido un actor fundamental para liderar acciones de defensa del páramo de Pisba.

⁶ Éste Colectivo tiene como consigna “¡Somos ACCIÓN COLECTIVA boyacense orientada a la defensa de nuestro territorio y de nuestra cultura!”, ha liderado varios procesos de denuncia por proyectos mineros en el Departamento de Boyacá, en particular con el páramo de Pisba ha gestado y apoyado caminatas, campamentos, denuncias y acompañado a las y los campesinos en audiencias ante diferentes autoridades.

⁷ “En 2009 la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Corpoboyacá, otorgó licencia ambiental a la empresa canadiense Hunza Coal para la explotación de carbón dentro del páramo de Pisba en Boyacá. El permiso produjo el rechazo inmediato de los habitantes del municipio de Tasco y de los ambientalistas. La rapidez para otorgarle la licencia generó dudas.” Tomado de: <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-colombia/explotacion-minera-dentro-del-paramo-de-pisba>

contrato de concesión minera que se encuentra respaldado en la normatividad minera vigente de carácter nacional y regional, como lo son las directrices de la Contraloría y los apoyos que dan los Planes Nacionales de Desarrollo acompañados por las políticas económicas sugeridas por el documento CONPES, por ejemplo el No. 3394⁸ nos habla de las vías férreas que necesita Colombia para transportar y aumentar las cifras (Millones de toneladas) de producción de carbón en las diferentes zonas del país, encontrándose el sector minero de Paz de Río, que es en donde se encuentra ubicado geográficamente el páramo de Pisba, estos documentos que son el sustento técnico y económico sugieren como deben desarrollarse las fases de esta concesión que en términos genéricos son: exploraciones que incluyen mediciones geográficas y técnicas del territorio, fase en la que proyectan cuántas toneladas de minerales pueden ser extraídos y en qué tiempos, así como qué cantidad de recursos económicos y qué tipo de maquinarias deben ser utilizadas, estas fases de exploración actualmente no requieren de licencias ambientales. La construcción y montaje del tipo de minería que se vaya a realizar inicia cuando se han realizado las gestiones de permisos y licencias ambientales que deben ser debidamente concedidas por las autoridades ambientales de la región, así como cuando se compruebe que existe una armonía tanto con los EOT, como con el POT y con normatividad territorial ambiental, esta fase prevé los inicios de la extracción y estudios de suelos, de vías carreteables, así como el tipo de fuerza de trabajo que se necesita, se juega con los precios del carbón en el mercado y de ese modo fluctúan las demandas y ofertas de los remolques, acopios, transporte y trabajadores veredales, rurales y ciudadanos. Y finalmente la explotación, que es la fase final de proyectos medianos y a gran escala, pues es cuando la mina independientemente del tipo, ya produce ciertas cantidades de mineral que le dan sustentabilidad y estabilidad económica al negocio, hay niveles de extracción y depredación y generalmente no hay controles ambientales sobre los pasivos generados, ni sobre las inversiones que se realizan con las regalías ni en cuestiones de salubridad de los trabajadores mineros de canteras. Obviamente para obtener este tipo de contratos, las personas que desean hacerlo requieren además de los requisitos generales de contratación, cumplir con unos

⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3394, “*Conexión de los Distritos Carboníferos a la red férrea nacional – lineamientos de política.*” Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Noviembre 17 de 2005, Bogotá D.C.

procesos técnicos y legales que deben estar en orden y además asumir los riesgos de sellamientos, bloqueos de actividades y seguimientos a las mismas licencias expedidas. La comunidad tasqueña y la sociedad civil en general serían los primeros afectados si todo este proceso llegara a desarrollarse a cabalidad, el riesgo de perder paulatinamente el páramo de Pisba aumentará con el tiempo y ejecución del contrato minero, es decir, no volveremos a ver a Pisba cumpliendo con sus funciones naturales tal como lo conocemos hoy, pues actualmente es un importante productor de agua que confluye con la estrella hídrica de la región, que alimenta ríos que surten a muchos acueductos comunitarios de Boyacá y Casanare, se verían afectadas las diferentes comunidades aledañas al páramo porque la contaminación a las fuentes hídricas por parte de las minas no se ha prevenido, así como la deforestación y construcción de carreteras para el transporte de maquinaria pesada de excavación, lo que afecta enormemente este frágil ecosistema que además de ser un territorio de protección especial, requiere de una mayor atención por su variedad endémica y debilidad manifiesta ante actividades ajenas a su naturalidad. Las empresas mineras en cuanto a requisitos jurídicos básicamente requieren obtener un contrato minero amparado por una licencia ambiental que para este caso es otorgada por *CORPOBOYACÁ*⁹, y en materia técnica, necesitan de maquinarias y permisos de exploración para arrasar a su paso con todo el ecosistema de vida, lo que generará un deterioro en las capacidades de cultivo del suelo y del subsuelo, el paisaje pierde su belleza natural y si la explotación se pusiera en marcha, todos los factores externos que vienen con su ejecución alterarían para siempre la producción natural de agua de Pisba y dejarían una *huella ecológica*¹⁰ irreparable, que no es negociable desde ningún punto de vista, ni admisible por ningún tipo acuerdo, ni indemnizable por ninguna cifra económica. Habrían serias limitaciones para el cuidado de la tierra campesina que está relacionada directamente con dicho ecosistema desde tiempos ancestrales, por medio de las cuencas hidrográficas, eso sin medir las afectaciones a los campesinos que serían vulnerables a contraer enfermedades y a verse obligados a

⁹ Máxima autoridad ambiental en el Departamento de Boyacá, <http://www.corpoboyaca.gov.co/>

¹⁰ Huella ecológica: Representa, en hectáreas, algunos aspectos importantes del impacto ambiental humano, pero es criticada precisamente por pretender incluir demasiado en un solo índice, que además está dominado en ciudades o países ricos por el uso exosomático de energía, la huella ecológica es un índice territorial, por eso su popularidad. Además; “el área de territorio ecológicamente productivo (cultivo, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida, con un nivel de vida específico indefinidamente, donde quiera que se encuentre esta área”, en Wackernagel & Rees.

consumir agua no potable, sufrir la pérdida paulatina de la capa de ozono e ir perdiendo cuantitativamente los bosques parameros que les brindan calidad de vida y tranquilidad.

2.1 IDENTIFICACIÓN GEOGRÁFICA, HIDROGRÁFICA Y DEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO DE TASCO Y DEL PARQUE NACIONAL NATURAL DE PISBA, SU IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA

El *municipio de Tasco*¹¹ y sus veredas están íntimamente relacionados con la riqueza hidrográfica del sector perteneciente a la Cordillera Oriental. Se dice que el territorio del municipio está comprendido en un cincuenta por ciento (50%)¹² por zonas de páramo, se encuentra a una altura de 3800msnm, muchos nacimientos de agua se encuentran dentro de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural de Pisba.

Siempre hay momentos en nuestra historia política, religiosa y económica en los cuales la relación del hombre y la naturaleza es importante, para el caso de estudio, la relación del hombre con los páramos representa un vínculo directo con el derecho al agua y por conexidad al mínimo vital, se debe preguntar ¿cómo ha sido la distribución geográfica de los terrenos y cuáles han sido sus usos antes de que llegara la minería?, además hay una necesidad de identificar los múltiples valores que tienen estas maravillas naturales para las comunidades campesinas, que se pueden entender desde el derecho a un ambiente sano y la capacidad de decisión sobre sus tierras.

¹¹ “En la hoya hidrográfica del río Chicamocha, en su banda derecha entre los cerros de Tobanquí, Muerto y Tahúr y en medio de las quebradas de Guaza y Carbonera. Perteneciente a La Provincia de Valderrama y a la Región Centro Oriente del Departamento de Boyacá en la República de Colombia. Se halla a una altura de 2530 metros sobre el nivel del mar y tiene una temperatura promedio de 15° c. Su extensión es de 167 Kilómetros cuadrados y su territorio es montañoso. Su altitud va desde los 2.400 metros sobre el nivel del mar en la parte más baja, hasta los 3.800 metros aproximadamente en la parte más alta. Su territorio mide de Sur a Norte 20 kilómetros y de Oriente a Occidente, 40 kilómetros. Dista de la capital del Departamento de Boyacá (Tunja) aproximadamente a 115 kilómetros por vía carretable. Tasco limita por el Norte, con el municipio de Socha. Por el Sur, con los Municipios de Corrales y Gámeza. Por el Oriente, con el Municipio de Socotá. Por el Occidente, con los Municipios de Betétiva y Paz de Río, su extensión de área urbana es de 0.3 Km2 y su extensión de área rural es 233.7 Km2.” Tomado del enlace: <http://www.tasco-boyaca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mIxx-1-&m=f>

¹² Tomado del documental “Arrasado páramo de Tasco por minería de carbón, parte I”, <http://www.youtube.com/watch?v=juusJLqNCB4>, Consultado por última vez: 10 de julio de 2013.

La identificación del campesino con su tierra, con las lagunas, con especies de plantas y animales locales, es una relación cultural que se enmarca en el respeto y el buen trato, por ser la Naturaleza la fuente de vida y de sustentabilidad de los miembros de la comunidad, ellos entienden su belleza y la extensa tradición sobre lo sagrado de esos espacios, allí radica lo esencial de la preservación y bienestar de estos sitios, que ya han sido protegidos en la antigüedad de nuestro Continente por los ancestros muisca, que veneraban mucho más estos ecosistemas como lugares sagrados de sus deidades.

Para tener una referencia histórica y social de la cultura muisca que nos permita entender su noción sobre el cuidado del medio ambiente se habla de la relación esencial que existía entre la Comunidad y la tierra, enfocada desde la agricultura “La fertilidad de las tierras despertó en ellos el sentido del trabajo comunitario mediante la dedicación a la agricultura; empresa esta común con otros pueblos amerindianos y que un día aportaría a la humanidad elementos agrícolas, base de la alimentación mundial: el maíz, la papa, el tomate, etc. La agricultura los llevó a estructurar el modo de producción propio, como renglón fundamental de la economía, y a gestar el desarrollo integral del pueblo. La flora no sólo les brindó frutos, sino además, materia prima para sus construcciones y artesanías. La fauna les proporcionó alimento mediante la cacería. Es digno de anotar la actitud de nuestros antepasados con respecto a los bosques. Según los cronistas, los muisca tenían algunos montes y bosques como lugares sagrados, en los cuales era prohibido cortar árboles o sus ramas, e incluso hasta tomar agua de allí. Estos lugares los tenían consagrados a sus dioses. Esta actitud respetuosa hacia tales sitios nos pone de manifiesto la protección del medio ambiente y el significado que para ellos tenía. Es una forma natural de guardar el equilibrio ecológico y de vivir en armonía con la naturaleza. Desde luego, el problema ecológico es preocupación reciente. Para ellos se trataba de una relación entre animismo y culto a los bosques.

El sentido asignado a los elementos naturales permitió a los muisca encontrar en ellos los recursos necesarios para su subsistencia. Al mismo tiempo, estos elementos despertaron su ingenio creativo en la industria y en el arte (...) El medio físico era valorado de tal manera que toda la naturaleza estaba dinamizada por fuerzas divinas. Es la razón por la cual la naturaleza es aprehendida como hierofanía. Esta apreciación condujo a estos hombres a considerar el mundo objetivo, no como simples “cosas”

manipulables sino como objetos con sentido y nombre propios. No eran otra cosa que el regalo de los dioses para el servicio de la comunidad. Aquí está la explicación del aprecio y del uso dado a los elementos naturales. Por lo general, les asignan un significado simbólico, con función concreta dentro de su vida social.”¹³

La vocación histórica de las tierras boyacenses está directamente relacionada con la producción de alimentos de distinta variedad, así se ha consagrado en el tiempo una identificación plena en los modos de vida del campesino tasqueño con las tierras susceptibles de ser cultivadas y con el ecosistema productor de agua, es una actividad antigua y tradicional para la cual se preparan las familias locales y para la que las tierras de todo el sector están dispuestas, pues todos los integrantes de la comunidad tienen una labor que cumplir en el arduo trabajo del agricultor, ese es el caso del municipio de Tasco, en el cual históricamente se han cosechado todo tipo de alimentos¹⁴.

Sin embargo esta vocación de trabajo campesino se ha ido perdiendo en los últimos años por diferentes fenómenos y factores económicos, la dedicación actual de los habitantes de la zona ha dado giros hacía unas formas de negocio diferentes a las que ellos estaban acostumbrados y dependen por ejemplo de los elevados costos¹⁵ de las semillas e indumentarias para el cultivo de la tierra y para su supervivencia dedican su tiempo a otras actividades, como el comercio con artículos de primera necesidad, vendiendo y revendiendo. Muchos habitantes, en su mayoría los más jóvenes se han visto obligados y seducidos por las promesas del negocio minero, que ya cumple veinte años de presencia en el sector, los trabajos son atractivos y hay diferentes incentivos y mecanismos que utilizan las empresas mineras de carbón para hacer ver a este tipo de trabajo como la mejor opción de desarrollo para el municipio, eso generó cierto aumento del trabajo en muchas minas de socavón, algunas de éstas se encuentran cerradas por la presión que se ha ejercido por parte de la comunidad campesina en los

¹³ Beltrán Peña, Edilberto. “*Los muisca-Pensamiento y realizaciones.*” Ed. Nueva América, Bogotá D.C. 1993, p. 48-49.

¹⁴ “Un 70% de los habitantes de Tasco, viven de esta actividad. Los principales productos que se cultivan obedecen a la distribución de los pisos térmicos, en consecuencia, en el clima de páramo se cultiva la papa, el haba, las habias, los nabos y rubas, especialmente.” Tomado de: <http://www.tasco-boyaca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mIxx-1-&m=f>, consultado por última vez 28 de junio de 2013.

¹⁵ Los costos para cultivar han aumentado: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-290991-los-guardianes-del-paramo-de-pisba>, consultado por última vez 6 de junio de 2013.

últimos doce años, que como dicen ellos mismos, llevan defendiendo su territorio de la amenaza explotadora ese tiempo y mucho más.

Según cifras oficiales, el 70%¹⁶ de los habitantes del municipio sobreviven de actividades asociadas al cultivo, eso habla de la vocación de cultivo que tiene la tierra y que se podría garantizar una mejor sustentabilidad alimentaria para toda la comunidad campesina, financiando sus actividades de acuerdo a la capacidad de trabajo que tienen. Hay pocas familias dedicadas a la actividad de la tenencia de ganado vacuno¹⁷, estas actividades son desarrolladas en tierras privadas, el problema se presenta en que hay zonas de amortiguación que a la vez son propiedad privada y por eso la actividad de algunos ganaderos foráneos y de otros municipios afecta el ecosistema del páramo.

Este fenómeno se refiere a la transformación que sufre el campesino autónomo económicamente, para pasar a ser un obrero dependiente, lo cual genera una pérdida del carácter de campesino “la acumulación de tierras fértiles en pocas manos tuvo consecuencias mayores: un mayor número de campesinos que se quedaron sin tierras (convertidos en mano de obra barata local) y fueron empujados a tierras marginales (...) Al mismo tiempo, las necesidades diversas y presiones internas y externas hacen que los gobiernos mismos contribuyan a la explotación forestal de estas áreas¹⁸.

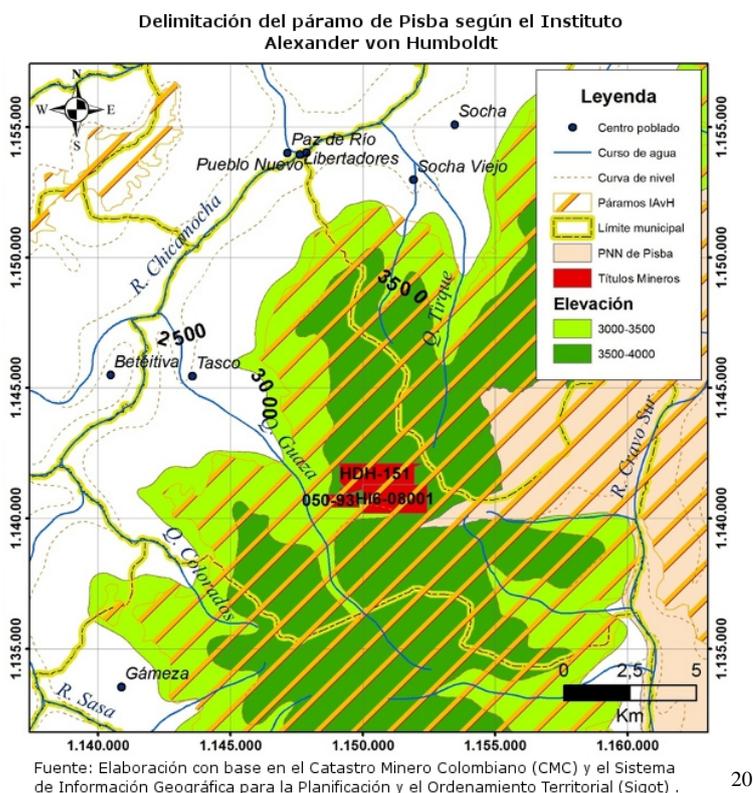
El fenómeno social de la pérdida de autonomía del campesino genera otras problemáticas de orden político y público en el tema de la soberanía alimentaria, en particular para su familia y en general para las y los colombianos, ya que poseyendo tierras tan fértiles el apoyo gubernamental no debe centrar sus inversiones en un único sector económico como el minero, que desfavorece directamente al campesino local y a su trabajo con el que históricamente se ha identificado y es lo que sus familias saben hacer.

¹⁶ En cifras oficiales de la Alcaldía en total hay 6542 habitantes, conformados por 1890 de cabecera y 4652 de zona rural, entonces 4.580 habitantes aprox. viven de la actividad agrícola.

¹⁷ La Alcaldía municipal indica que generalmente “en la parcela campesina también hace presencia el ganado lanar, caballar, porcino, caprino, cunicultura, avicultura, pero todo ellos cultivados con un sistema rústico”

¹⁸ Leff, Enrique. “*Justicia Ambiental-Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina.*” Ed. UNAM, México D.F., 2001, p. 140.

El Parque Nacional Natural de Pisba¹⁹



20

Hay que tener claro que lo que es protegido por los Parques Nacionales Naturales son los ecosistemas en su integridad, dentro del área del parque, se encuentran representados la selva subandina, la selva andina, el bosque altoandino, el subpáramo y el páramo propiamente dicho, pero el entendimiento de la integralidad de conservación y preservación de éste, se refiere a las ‘zonas de amortiguación’ del parque en las cuales

¹⁹ “Fue creado en el año de 1977, sus temperaturas oscilan entre 15 y 16°C, manteniendo un clima frío de páramo a una altura entre 2000 y 4000 msnm con una extensión actual de 45.000 hectáreas. Se encuentra inmerso dentro del Departamento de Boyacá en jurisdicción de los municipios Socotá, Socha, Tasco, Pisba y Mongua, sobre el eje de la Cordillera Oriental y se extiende a lo largo de la zona nororiental. Sus múltiples lagunas de origen glaciar que son lugares de confluencia de una gran diversidad de aves acuáticas, también por estar conectado con los bosques del piedemonte orinocense hay una alta presencia de aves que es un potencial para la investigación.

La importancia de este parque se enmarca en varios factores; Histórico, por ser el paso de la tropa libertadora hacia el interior del país, hídrico, en el sentido de ser nacimiento de ríos que benefician tanto a la vertiente occidental de la Cordillera Oriental, como la vertiente oriental. De igual forma, aquí se encuentran innumerables lagunas de montaña como la de Socha, entre otras. En la parte nororiental prolonga su conectividad con el Parque Nacional Natural El Cocuy, mediante el corredor biológico Pisba-Cocuy.”

Tomado

de:

http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?h_id=683&patron=01.0121

²⁰ Imagen tomada de: <http://www.colectivodeabogados.org/Mineria-de-carbon-afecta-al>, consultada por última vez el 25 de junio de 2013.

hay ecosistema de páramo y bosque alto andino que también debe ser protegido, fenómeno presentado por el crecimiento paulatino del ecosistema.

Cada páramo es único en cuanto a su localización, clima, geología, geomorfología, suelo, biota y uso de la tierra, por eso se indica que la tarea importante a emprender es la de realizar investigaciones ecológicas de las regiones colombianas, sin esa información será imposible aportar a la preservación de la diversidad biológica de nuestros sistemas hídricos. Existen unos disturbios antrópicos, contra los cuales hay que generar prevención y recuperación. “La destrucción de los ecosistemas de montaña se inició hace aproximadamente 450 años, cuando los españoles abolieron el sistema de producción indígena y se formaron las grandes haciendas ganaderas. Posteriormente la influencia de una ganadería extensiva y los problemas de tenencia de la tierra originados en la hacienda terrateniente iniciarían la colonización y utilización de las tierras paramunas.”²¹

Con estudios técnicos que amparan el estudio realizado por Orlando Vargas se concluye que “sólo si se logran conservar grandes extensiones de páramo y se limita el pastoreo y quemas a determinadas áreas, se podría garantizar que estos frágiles ecosistemas no van a desaparecer dentro de pocos años, con las consecuencias que puede esto tener sobre el balance hídrico en general y sobre los acueductos locales en particular.”²² Lo cual avala el concepto manejado desde la estrategia de conservación, como la única tarea fundamental que garantiza la protección del páramo de Pisba, pues la fragilidad de los procesos naturales que allí existen hace que tanto las tareas investigativas como institucionales se encaminen a ese objetivo consensuado de trabajo; se sugieren desde la academia trabajar en los puntos de hidrología, geomorfología, suelos y vegetación y dentro de esa dinámica técnica se deben incluir como interlocutores esenciales los factores sociales que indudablemente aportan a la construcción de una política de protección integral de ecosistemas de páramo, pues los pobladores aledaños del páramo de Pisba están en contacto con una estrella hídrica fundamental para el país, lo cual los

²¹ ICFES & Ministerio del Medio Ambiente, “*Memorias, Caracterización y manejo de las zonas de páramo*”, Vargas Ríos, Orlando, Artículo: “*Problemas para la conservación, protección y manejo de los páramos*”, Universidad Nacional, Ed. Alternativa gráfica limitada. Publicación realizada en el marco del Programa Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Villa de Leyva, 1998, p. 33.

²² *Ibíd.*, p. 39

empodera como actores críticos interesados en entender el contexto de problematización que rodea la protección de nuestros ecosistemas, para aportar a la construcción y uso de los procesos de fundamentación de normas técnicas y jurídicas relevantes para sus territorios y para seguir defendiendo lo suyo, lo autóctono.

2.2 AFECTACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y AMBIENTALES

La política de crecimiento económico del actual gobierno, denominada “locomotora minero energética”, ha impulsado de manera exacerbada y sin precaución la exploración y explotación de diversos minerales y ha permitido la entrada de compañías transnacionales, para lo cual ha desregulado el sistema jurídico y tributario en lo que se ha llamado “confianza inversionista”; esto ha generado inmensos daños en las diversas capas bióticas y sociales de nuestro territorio, daños que sin lugar a duda son irreversibles e incuantificables y que de manera manifiesta son rechazados por la ciudadanía.

2.2.1 AFECTACIONES SOCIALES

La extracción de minerales y, más exactamente, la exploración y explotación de carbón en el páramo de Pisba ha llevado a un resquebrajamiento del tejido social, una separación y debilitamiento de las relaciones sociales de los habitantes del territorio. Esto, debido a los intereses que se ven enfrentados entre sus pobladores y entre éstos y las instituciones encargadas tanto de velar por la protección de los ciudadanos y del ecosistema como de las encargadas de impulsar las políticas estatales.

Lo anterior se ve reflejado de manera clara en el aumento de las movilizaciones sociales que “entre enero de 2001 y diciembre de 2011 se han registrado, en la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, 274 acciones sociales colectivas²³, asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro que, aunque solo corresponden al 3.7% del total de luchas sociales del mismo periodo, su comportamiento en el tiempo muestra un ascenso desde 2005 y un crecimiento sostenido a partir de 2008 [...] las comunidades rurales (indígenas, campesinas, afrodescendientes) fueron cobrando visibilidad como protagonistas de luchas sociales asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro, hasta cubrir una cuarta parte del total de estas acciones

²³ Acciones sociales colectivas llevadas a cabo en espacios públicos, tales como marchas, paros cívicos, huelgas, tomas de entidades, bloqueos de vías, huelgas de hambre, acciones de resistencia civil, disturbios.

sociales colectivas (10% corresponden a grupos étnicos, 15% a campesinos). Los asalariados vinculados a las empresas extractivas participaron en la mitad de las luchas registradas, los pobladores urbanos en el 13% y los trabajadores independientes (que, en este caso, corresponden a los mineros artesanales) en el 12%”²⁴, esto, como respuesta a las violaciones de derechos de los habitantes en los territorios concesionados.

Para mencionar puntualmente algunos conflictos sociales generados por la exploración y explotación minera en el páramo de Pisba basta mencionar la venta de tierras a personas ajenas a la comunidad, el cambio cultural y de uso del suelo y, con esto, de su fuerza de trabajo, de sus hábitos y costumbres, que en determinado momento los deja en un limbo socioeconómico, los despoja de su conocimiento histórico y de sus prácticas ancestrales obligándolos a subirse a la locomotora, desatendiendo las consecuencias que esto conlleva y que serán mayores que los beneficios prometidos por la retórica política y por el desarrollismo del siglo XXI.

Además de lo anterior y como hechos poco documentados encontramos las graves afectaciones a la salud pública que se presentan en todas las poblaciones aledañas a cualquier tipo de explotación minera, esto como resultado de la contaminación del aire y el agua así como, “en algunos sitios aumenta la violencia y la criminalidad, y prolifera la prostitución; y en otros se destruyen redes locales de cooperación”²⁵.

2.2.2 AFECTACIONES ECONÓMICAS

“Diversos estudios constatan que los excedentes de la minería y el petróleo no provocan mejoras significativas en las condiciones de vida de la población: la red de mercados es débil, la producción interna no es suficiente para abastecer los territorios donde se ubican las explotaciones minero-energéticas, las vías internas son deficientes y las troncales que las atraviesan no dan origen a procesos endógenos de desarrollo”²⁶.

Es así como, entre las principales afectaciones económicas producidas por la exploración y explotación de carbón en el páramo de Pisba podemos encontrar un

²⁴ CINEP, “*Minería, conflictos sociales y Violación de derechos humanos en Colombia.*” CINEP, Octubre, 2012.

²⁵ Gudynas, Eduardo. “*Transiciones para salir del Viejo Desarrollo, Hay Alternativas al Extractivismo*”, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Lima, Agosto del 2012.

²⁶ González, Jorge Iván, Cardozo, Martha y otros. “*Circuitos centralidades y estándar de vida. Un Ensayo sobre geografía económica.*” Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, ODECOFI/Colciencias/, Diciembre de 2011. Citado en “*Minería, conflictos sociales y Violación de derechos humanos en Colombia.*” CINEP, Octubre de 2012.

cambio de modelo económico debido a que en los últimos 20 años, el territorio que circunda éste ecosistema pasó de una economía netamente agraria en donde se cultivaba papa, habas, cubios, nabos, rubas, entre muchos otros; además de la crianza y venta de animales de granja pasando a una economía de enclave²⁷, la cual basa su sustento en la extracción y venta del mineral, generando, entre otras consecuencias económicas, inflación y consecuente devaluación de la moneda, con todo lo que ello implica para las familias que no son mineras y que ven disminuido su poder adquisitivo y deben sobrevivir al alza de los precios de la canasta familiar.

Por otra parte, el argumento estatal nos menciona el “inmenso crecimiento económico” que representa para el Estado la explotación minera, beneficios reflejados en regalías y en generación de empleo que, como se demostrará más adelante, son ambos irrisorios si se tiene en cuenta los inmensos descuentos tributarios y la incalculable devastación medio ambiental y social, además de que se trata de la extracción de bienes no renovables, que son finitos y que en un momento dado se agotarán. Como si lo anterior fuera poco, habría que recordar que dado los imaginarios sociales en los cuales se ve al campo como sitios de atraso social, económico y epistemológico, debemos tener en cuenta que estas ganancias en poco o nada beneficiaran a la comunidad que las “produce” -añadiendo a esto la centralización de las regalías que modifica el régimen anterior²⁸- dado que los dineros que de ésta actividad provengan irán a alimentar las arcas del Estado que invertirá en ciudades “foco de progreso” y de aglomeración socioeconómica.

2.2.3 AFECTACIONES AMBIENTALES

Este eje lo dividiremos, para un mejor desarrollo, en los elementos que integran el ecosistema, estos son:

2.2.3.1 TIERRA

²⁷ Aquella que se dedica al sector primario de la economía y que no genera un encadenamiento productivo.

²⁸ Acto legislativo 5 de 2011.

En la explotación de cualquier mineral se generan grandes cantidades de desechos inorgánicos, “por ejemplo, para obtener un kilogramo de cobre, se extraen y procesan, en promedio, 349 kg de materia; para obtener oro la relación es todavía más pobre: un kilogramo de oro requiere remover y procesar unos 540 mil kgs. de materia. Ese material que no se utiliza es llamado ‘mochila ecológica’²⁹,”³⁰ y, dependiendo del mineral extraído cambian en su cantidad y toxicidad, además de lo cual, se genera la deforestación de grandes extensiones de tierra para poder acceder al terreno donde se encuentra el mineral deseado, esta deforestación afecta al medio ambiente de diversas maneras ya que produce erosión, esteriliza la tierra, disminuye el rendimiento agrícola y pecuario de la zona, destruye la flora y la fauna del entorno y cambia el curso de las aguas lluvia, por otra parte, debilita las pendientes montañosas lo que conlleva a futuros deslizamientos y aludes de tierra.

2.2.3.2 AIRE

Toda explotación minera genera polución y contaminación atmosférica, ya sea de manera directa, que es la generada por la explotación misma, o indirecta, la producida por toda la maquinaria necesaria para la explotación; la generada por la consiguiente quema del mineral y/o la transformación de éste, es decir, la resultante de toda la cadena extractiva y de transformación que devenga de la actividad primaria. Además de lo cual, es necesario tener en consideración la contaminación generada por gases y ruido resultante del mismo proceso.

2.2.3.3 AGUA

Tratándose del ecosistema de páramo es el agua el principal bien afectado, ya que éste ecosistema es un generador hídrico de gran relevancia ecosistémica y de una vulnerabilidad incalculable debido a su gran sensibilidad e interrelación de organismos, lo cual conlleva a que cualquier modificación exógena repercuta de manera directa en

²⁹ Cantidad de desecho generado de la extracción y/o producción de un producto de consumo.

³⁰ Gudynas, Eduardo. “*Transiciones para salir del Viejo Desarrollo, Hay Alternativas al Extractivismo*”, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Lima, Agosto del 2012.

su capacidad de captación y almacenamiento, además de esto, es necesario para cualquier explotación minera la utilización de ingentes cantidades de agua, que luego de ser utilizadas arrastran consigo innumerables cantidades de metales pesados resultantes de la remoción del material de interés y químicos tóxicos utilizados para la separación de los mismos, así mismo, “el agua ácida, resultado de la oxidación de la pirita, puede ocasionar la colación de metales pesados de las rocas a su alrededor. La contaminación del agua causada por el drenaje ácido o la contaminación metalúrgica, puede ocurrir al mismo tiempo de la extracción y continuar filtrándose desde las minas y túneles, y “jales” por cientos de años, después de que la extracción ha finalizado.

El proceso utilizado para producir mineral concentrado de carbón o mineral metálico, puede crear o contribuir a la contaminación del agua. Algunas sustancias químicas como el cianuro de sodio, ácidos y otras soluciones, son utilizadas para separar el mineral concentrado de los minerales metálicos. Los jales, residuos generados como resultado de la concentración de mineral, a menudo pueden contener estos químicos y de esta manera contribuir a la contaminación de los acuíferos cercanos y aguas superficiales. Los compuestos de sulfuro y metales en las pilas de residuos, pueden también generar contaminación del agua. Además, la acumulación de jales, puede ser una fuente de polvo factible de ser dispersado por el viento”³¹.

2.2.3.4 PAISAJE

Es el paisaje tan importante para la identidad y formación cultural de una sociedad que la UNESCO los ha considerado patrimonio de la humanidad; lamentablemente es éste el más deteriorado, por decir lo menos, y el de mayor y más fácil percepción debido a que integra los factores anteriormente descritos.

Cuando termina la explotación del mineral el entorno queda devastado, destruido, irreconocible, inhabitable e irrecuperable y se ha llevado consigo, flora y fauna que en miles de años no volverá a florecer en ese territorio, esto es tan evidente y preocupante, que países como Canadá –principal país de donde provienen las multinacionales que extraen los recursos de nuestro territorio- tiene prohibida la extracción a gran escala, es decir, a cielo abierto de minerales en su propio territorio.

³¹ Citado en Sentencia C - 339 de 2002.

En este análisis por los marcos legales se hará un breve recorrido por la normatividad de carácter internacional que ha sido ratificada por Colombia, así como se revisarán los aspectos constitucionales de suma importancia para la protección del medio ambiente. Se identificarán que normas vigentes representan un auge del desarrollo de la categoría de los derechos de la naturaleza o de protección de ecosistemas o zonas especiales de protección por parte del Estado Social y Democrático de Derecho.

Se describirá en general desde el ámbito global como influyen los lineamientos políticos de instituciones u organizaciones de carácter internacional que tienen relevancia para el objeto de investigación, así mismo se hará el ejercicio con la normatividad nacional y políticas gubernamentales; momento de análisis que arroja el resultado de la crítica y comparación realizada en la primera parte, que es una síntesis que nos demuestre el conflicto jurídico entre normatividades. Luego por medio de una línea jurisprudencial se expondrán los factores que sean más relevantes para la investigación.

Dado el creciente interés mundial y el fuerte aumento de la demanda de los países del norte global³² por materias primas, las políticas y lineamientos internacionales de los últimos años han tendido a una estimulación extractiva fundamentada en el *desarrollo económico*. Es así como podemos ver que “estas agendas globales incluyeron modificaciones en los códigos mineros de la mayor parte de Latinoamérica en la década de 1990, y en Colombia la derogatoria del Decreto 2655 de 1988, reemplazado por la Ley 685 de 2001”³³, modificación de fuerte y marcada tendencia desregulatoria de los parámetros jurídicos y tributarios en los países que cuentan con grandes yacimientos de los minerales que interesan a éste eje global y a sus bolsas financieras.

Para interpretar las normas que tienen que ver con la protección de páramo y la explotación de *bienes*, se entiende que Colombia cuenta con una legislación ambiental y una legislación minera que tiene diversos trámites y figuras jurídicas que se encuentran en conflicto en los casos de explotación de *bienes naturales*³⁴, se expondrá de modo

³² Norte global: término utilizado por Julio Fierro en sus textos.

³³ Fierro Morales, Julio. “*Políticas mineras en Colombia*”, ILSA, Bogotá, 2012.

³⁴ “*Bienes naturales*: es un concepto diferente al de recursos naturales, se ha interpretado esta diferencia desde el ‘*Colectivo Soberanía y Naturaleza*’, en tanto que la concepción de recursos tiene preestablecido el destino de los mismos y es que sean consumibles sin importar su condición de ser no-renovables, pero si se habla de bienes, se tiene que entender necesariamente que estos hacen parte del patrimonio cultural

crítico con comentarios y análisis la regulación relevante que en primera medida corresponde a modo de tesis a la legislación ambiental y en segunda medida a una antítesis que corresponde a la normatividad minera.

3.1 COMPORTAMIENTO DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y JURISPRUDENCIAL DEL ECOSISTEMA DE PÁRAMO Y LÍNEAMIENTOS POLÍTICOS

Dado el creciente interés global y el fuerte aumento de la demanda de los países del norte global por materias primas –commodities–, las políticas y lineamientos internacionales de los últimos años han tendido a una estimulación extractiva fundamentada en el *desarrollo económico*. Es así como podemos ver que “estas agendas globales incluyeron modificaciones en los códigos mineros de la mayor parte de Latinoamérica en la década de 1990, y en Colombia la derogatoria del Decreto 2655 de 1988, reemplazado por la Ley 685 de 2001”³⁵, modificación de fuerte y marcada tendencia desregulatoria de los parámetros jurídicos y tributarios en los países que cuentan con grandes yacimientos de los minerales que interesan a éste eje global y a sus bolsas financieras.

Por otra parte “el proceso de apropiación de esas riquezas ha pasado de las modalidades crudas de ocupación de territorios y saqueo, al fomento de estrategias calificadas como libre comercio, que se complementan con la promoción de grandes proyectos de infraestructura para terminar con estrategias de seguridad que pasan por calificar de terroristas a quienes viven en territorios con riquezas”³⁶.

Además se entiende que hay correlativas responsabilidades por parte de Autoridades ambientales, lo que conlleva a tener la necesidad institucional de saber cómo manejar y enfrentar ciertos retos de ejecución y cumplimiento de políticas ambientales a través de; la Corporación Autónoma Regional (CAR), Parques Nacionales Naturales (PNN), Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas Departamentales, entre otras, entonces es necesario preguntar: ¿cómo se

de todas y todos los colombianos y por tanto merecen una protección jurídico ambiental desde un enfoque diferente al que se le da actualmente a la naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico.

³⁵ Fierro Morales, Julio. “*Políticas mineras en Colombia*”, ILSA, Bogotá, 2012.

³⁶ Gudynas, Eduardo, “*Mandato Ecológico*”, Abya Yala Ediciones, Quito, Ecuador. 2010.

incluyen materialmente a las comunidades en la toma de decisiones frente a los territorios en que conviven, en las diferentes etapas de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes Municipales de Desarrollo (PMD). Es lógico afirmar que en esas formulaciones es necesario contar con la participación activa de los pobladores de los territorios desde el inicio, elaboración, diseño y demás fases de estas herramientas y otras alternativas que se puedan ejercer en el marco de garantizar la autonomía de las comunidades. Y todos estos son componentes jurídicos de la protección de ecosistemas especiales que deben ser tenidos en cuenta desde el ámbito global y local teniendo claridades en los momentos de diseño, estructuración y ejecución de los lineamientos que protegen, las políticas que favorecen al páramo y los conceptos jurídicos que son progresistas en su forma de interpretar la política medio ambiental nacional.

3.1.1 ÁMBITO GLOBAL Y LINEAMIENTOS INTERNACIONALES MEDIO-AMBIENTALES

En la escena global, es fácil ver como las corporaciones multilaterales tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras, instan a los países en *vía de desarrollo*³⁷ para que fomenten e inicien la extracción de sus bienes naturales, es así como, en el caso de la ONU, mediante el documento “Opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: Minería (Grupo temático para el ciclo de aplicación 2010-2011) de la comisión sobre desarrollo sostenible se plantea que “muchos países podían incrementar la contribución de sus recursos minerales a su economía nacional [...] la comunidad internacional puede ayudar a los países a sacar el máximo de provecho de sus recursos minerales mediante la cooperación técnica, el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de iniciativas para fomentar la transparencia”³⁸.

Por otra parte, podemos evidenciar la gran influencia ejercida por los tratados de libre comercio que han generado “preocupaciones en los actores ambientales y sociales sobre

³⁷ Concepto creado e impuesto por el norte global.

³⁸ Citado en Fierro Morales, Julio, “*Políticas mineras en Colombia*”, ILSA, Bogotá, 2012.

las implicaciones de dichos tratados en cuanto a las normativas ambientales locales y a la preservación de la biodiversidad y el conocimiento cultural”³⁹.

De lo anterior es fácil percibir el creciente interés mundial por los minerales que se encuentran en nuestro territorio y una fuerte tendencia a la reprimarización de la economía, ofreciendo espejismos de crecimiento económico y transparencia corporativa que no tienen ningún sustento científico.

Es preciso mencionar que existen políticas internacionales ambientales que influyen directamente en las políticas internas de los países en la medida en que los Convenios Internacionales en materia medio-ambiental sean ratificados por la legislación nacional. Y debemos indicar que estos lineamientos que se vienen implementando desde muchas filosofías, visiones y temporalidades, vienen enmarcadas en variedad de intereses, que en muchos de los casos, desafortunadamente para la protección del paisaje y medio ambiente, están vinculados a intereses económicos.

Basta mencionar el ejemplo del reciente Protocolo de Kyoto, que tiene como problemática fundamental el enfrentar el cambio climático global y las emisiones de CO₂, pero un país como EE.UU. que es potencia económica para el mundo y es el principal emisor de CO₂ no ha firmado, precisamente porque los intereses de la banca internacional priman sobre los filántropos intereses de protección de los ecosistemas que son patrimonio de la humanidad. Y frente a esto queremos afirmar que las políticas internacionales que buscan proteger el medio ambiente tienen un amplio carácter enunciativo y descriptivo y tienen intereses políticos de los países que las elaboran y de quienes las promulgan y firman. Detrás de grandes iniciativas proteccionistas se encuentran infiltrados los intereses de campañas ambientalistas que buscan obtener amplios márgenes económicos, este fenómeno es el que conocemos como *‘capitalismo verde’*, un discurso que contiene múltiples promesas al mundo occidental, en el que dice proteger zonas ambientales de especial importancia pero, las cuida a plazos para poder otorgarlas a los intereses que financian las mismas campañas ambientalistas.

³⁹ *Ibíd.*

A pesar de que existen estas amenazas – *las del capitalismo salvaje verde* – algunas de estas políticas ambientales están bien diseñadas y pueden favorecer en estos tiempos de crisis a algunas campañas o problemáticas tanto internacionales como locales, es por eso que haremos mención de las más importantes y que guardan una relación con nuestro interés de propugnar por la protección del Páramo de Pisba involucrando a la sociedad civil. La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, es conocida como la Convención sobre los Humedales Ramsar, éste fue “el primer tratado ambiental de tipo global que provee un marco para la conservación y uso racional de los humedales. Actualmente hay 133 países parte de la Convención, con 1179 lista de humedales de importancia internacional.”⁴⁰

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural 1972, celebrada en París, juega un papel fundamental en cuanto a que es el lineamiento internacional que le da importancia al patrimonio cultural y natural, abriendo las puertas al desarrollo de una serie de interpretaciones que fortalecen los conceptos de protección de lo colectivo y lo público, en este caso, lo colectivo ambientalmente son todos los ecosistemas que alberguen vida y sean esenciales para la supervivencia del planeta y de todos los que cohabitamos con él. Nos parece importante generar una cultura educaciones que promueva el entendimiento y la importancia de nuestros ecosistemas, es por eso que en la Convención se menciona en su “artículo 8; 1. Se crea en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura un Comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, denominado “el Comité del Patrimonio Mundial”. Estará compuesto de 15 Estados Partes en la Convención, elegidos por los Estados Partes en ella, constituidos en Asamblea General durante las reuniones ordinarias de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El número de Estados Miembros del Comité se aumentará hasta 21, a partir de la reunión ordinaria de la Conferencia General que siga a la entrada en vigor de la presente Convención en 40 o más Estados. 2. La elección de los miembros del Comité garantizará la representación equitativa de las diferentes regiones y culturas

⁴⁰ “Congreso Mundial de Páramos”, Memorias Tomo I, Paipa, mayo de 2002, P. 456.

del mundo. 3. A las sesiones del Comité podrán asistir, con voz consultiva, un representante del Centro Internacional de estudios para la conservación y restauración de los bienes culturales (Centro de Roma) un representante del Consejo internacional de monumentos y lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) y un representante de la Unión internacional para la conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN), a los que se podrán añadir, a petición de los Estados Partes reunidos en Asamblea General durante las reuniones ordinarias de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, representantes de otras organizaciones intergubernamentales no gubernamentales que tengan objetivos similares.”⁴¹

Otro lineamiento internacional es fundamental para ciertas estrategias de protección, pero debe ser desarrollado con cautela por parte de los legisladores ambientales y recibiendo seguimientos adecuados por parte de la Comunidad, pues existen serios problemas con los registros y derechos que existen sobre patentes, especies, plantas, animales, células y en general la diversidad biológica a la que se refiere el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB); “*Conscientes* del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes(...) *Preocupadas* por la considerable reducción de la diversidad biológica como consecuencia de determinadas actividades humanas...”⁴² se realiza en la introducción de este Convenio una serie de premisas que contienen las más apremiantes preocupaciones por el futuro de las especies en el planeta y se genera una conciencia de los inminentes riesgos y de las tareas que deben cumplirse para mitigar los impactos, pero todas estas políticas y discursos son difícilmente viables, sino se cuenta con voluntad política en cada una de las naciones, es un lineamiento político de una alta importancia para la definición de riesgos y límites de las políticas proteccionistas y se hace evidente el vínculo que hay entre los grandes intereses farmacéuticos y de la ciencia genética en conservar y obtener patentes legalmente a través de mecanismos internacionales, para el fin de la protección de ecosistemas, resulta inconsistente la

⁴¹ http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html revisado por última vez el 25 de junio de 2013.

⁴² Convenio de Diversidad Biológica, ONU, 1992. P. 2.

aplicación de este tipo de política pues no tiene en cuenta las necesidades primarias de las especies y de las relaciones que éstas tienen con sus pobladores humanos más cercanos y con las políticas locales y comunitarias que los protegen desde otros puntos de vista.

Afirmamos finalmente que existen diferentes figuras de protección ambiental a nivel internacional que han sido creadas en el marco de elaboración de Políticas Internacionales, pero ¿en qué medida es tenido en cuenta su contenido y demás políticas complementarias que reflejen una preocupación sobre la protección del medio ambiente?, para el caso colombiano este tipo de políticas son aprobadas por el Congreso de la República, pero no son considerados como lineamientos fundamentales al momento de diseñar las políticas públicas concernientes a los temas de *desarrollo minero* y protección de territorios.

3.2 ÁMBITO NACIONAL Y REGIONAL DEL MARCO LEGAL AMBIENTAL⁴³

Existen figuras de protección medio-ambiental y un amplio marco jurídico que describe y orienta desde diferentes perspectivas algunos problemas que Colombia ha tenido como territorio biodiverso, planteando así posibles alternativas jurídicas que en muchos casos no han sido debidamente desarrolladas por las autoridades nacionales y regionales competentes.

Desde la Constitución Política de Colombia, encontramos que en el artículo 72 se habla del patrimonio cultural de la Nación y la protección que debe ejercer el Estado, y se señala que también existen “*otros bienes culturales que conforman la identidad nacional*”, en ese sentido como un bien cultural de importancia nacional tenemos al paisaje de los Parques Nacionales y en general de todos los ecosistemas del país, pues su preservación es importante para garantizar la identidad que los diferentes habitantes de las regiones nacionales tienen con sus territorios, cuando en el art. 79 se habla del

⁴³Fuentes que fueron consultadas: Constitución Política de Colombia, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23624>, http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.pdf y otras normas que complementan el análisis propio que se contextualiza a la problemática socio-jurídica. La normatividad ambiental fue consultada en: http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido_preview.aspx?conID=5921&catID=991, vistos por última vez el 25 de junio de 2013.

derecho a gozar de un ambiente sano se entra en un terreno demasiado complejo, pues para hablar de esa categoría se requieren de unos elementos previos que puedan garantizar paulatinamente la verdadera satisfacción de la construcción de un ambiente sano ya que es un derecho de tercera generación. Esos elementos se encuentran en la participación que las diferentes comunidades tienen por la incidencia que decisiones gubernamentales tengan en sus territorios y que los afecten o modifiquen. Hay unos deberes que tiene el Estado, referidos a la protección y conservación de áreas especiales orientados por tres tareas fundamentales: La integridad del ambiente, vista como la función de conservarlo en su mejor estado para que cumpla sus funciones esenciales para la vida de todos y todas. La importancia ecológica como la capacidad de conciencia que debe existir sobre la riqueza cultural que generan los ecosistemas para el futuro de cualquier sociedad. El fomento de la educación como herramienta esencial para conseguir que las leyes que regulan estas tareas se articulen de tal forma que ese cambio de conciencia ambiental sea una construcción mutua en ese marco de deberes y derechos que tenemos todas y todos.

En el art. 80 la planificación y manejo de los recursos naturales debe tener una orientación más allá de la que garantiza un desarrollo sostenible que cada gobierno trae con un PND, el desarrollo rural que se enmarca en la conservación y restauración de ecosistemas es también una tarea que orienta el adecuado manejo de los recursos naturales, ya que de nada nos sirve obtener sanciones legales por un deterioro ambiental causado por empresas mineras, que muchas veces no es cuantificable, ni medible y las reparaciones por ende no surten ningún efecto más allá del meramente económico.

La crítica que puede hacerse al art. 82 es que es inapropiado pensar que en el marco de una política de desarrollo sostenible, debe haber un aprovechamiento de los recursos naturales sin una retribución –entendiendo que las retribuciones en regalías no son suficientes – por esos usos que se le dan a los ecosistemas vivos que nos dan las materias primas para que se haga industria en otros países. Más que un provecho, debe hablarse del mejor uso de estos recursos pensando en el beneficio para los ciudadanos colombianos y no para los capitales extranjeros, el art. 88 nos permite entender que hay una indudable relación entre lo rural y la ciudad, la protección del espacio público también es una tarea ambiental, por las estrechas relaciones existentes entre las

actividades agropecuarias y las ciudadinas que convergen por ejemplo en la defensa del agua desde los movimientos sociales o en el simple transporte de los alimentos. Lo importante es entender que las necesidades de los habitantes son comunes y que éstas siempre prevalecerán sobre intereses particulares empresariales. Respecto al artículo 333 nos interesa significar que existe una responsabilidad del Estado ante los daños, con un deber correlativo de prevención y control de los factores de deterioro ambiental. La intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales, uso del suelo y producción de los bienes y servicios públicos y privados, se inscribe en las garantías que tiene la libertad económica de las empresas mineras.

Como principios manejados en la Constitución Política de trascendental importancia para la investigación, tenemos el reconocimiento de la diversidad natural y cultural de la Nación, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general, así como la conservación de las áreas de especial importancia ecológica.

Para hacer un recorrido legal necesario, se hace un ejercicio cronológico que demuestra la relevancia del análisis de las normas vigentes, entonces, la ley 2 de 1959 por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, nos aporta a modo de antecedente, la creación de las 'zonas de reserva forestal', teniendo en cuenta "los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación." Eran facultades del Ministerio de Agricultura y del Agustín Codazzi, llevar a cabo tareas de protección. La limitación de esta ley es que se habla únicamente de los nevados y las áreas que lo circundan, por lo tanto la declaración de Parques Nacionales Naturales y/o zonas de reserva forestal se limitaba a éstos y sus zonas circundantes.

El decreto-ley 2811 de 1974 que expide el Código Nacional de Recursos Naturales, tiene una importancia esencial para comprender teórica y jurídicamente algunas figuras de protección civiles con un nexo de interpretación hacia la transición en el ámbito constitucional de 1991, así pues, se habla del manejo sostenible del páramo con unos principios orientadores frente al uso de los recursos naturales renovables, hay también unas reglas que determinan la actividad administrativa en relación con el manejo de

recursos, se crearon nuevas Reservas de recursos naturales y se da una priorización del uso de algunos recursos, existe una facultad administrativa de adquirir bienes para asegurar la provisión de agua de las regiones del país, “las áreas de manejo especial son genéricamente, aquellas que se delimitan para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.” Deben según el Código, tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico-sociales, los páramos pueden encontrar según sus particularidades, posibilidades de protección a través de cualquiera de las figuras de áreas de manejo especial.

Entre otras cosas esta ley atribuye la función de desarrollar la política ambiental al gobierno nacional, para ejecutarla podrá crear incentivos y estímulos económicos fomentando programas que se encaminen a la protección del medio ambiente, por ejemplo sancionando a industrias o actividades empresariales que generen una contaminación que afecte la salud humana o ambiental.

El Decreto 622 de 1977, se refiere al Sistema de Parques Nacionales Naturales, se encuentra que es primordial reservar y conservar áreas que posean valores sobresalientes de paisaje, mantener la diversidad biológica y el equilibrio ecológico mediante la conservación y protección de áreas naturales, existe además una conciencia de utilizar a los parques como herramienta pedagógica y fuente de educación, para entender con más elementos la importancia de la relación del hombre con la naturaleza. Este decreto es fundamental porque orienta las funciones y lineamientos que tienen los parques nacionales, les da elementos y significados de zonas que pueden ser creadas así como su ideal manejo y las formas institucionales que se tienen para desarrollar sus objetivos de conservación, se encuentran señaladas las prohibiciones respectivas que puedan afectar al medio ambiente, así como las sanciones.

La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, que es en sí la ley general ambiental de Colombia, fue diseñada por la necesidad de contar con una normatividad que fuera compatible con la Constitución Política de 1991 y las entidades ambientales creadas en ésta, entonces se

introduce la importancia de los páramos así: “Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.” Se hace hincapié, “en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso”, tenemos entonces que los principios generales ambientales nos permiten interpretar que el ser humano tiene el derecho a generar un lazo de armonía con la naturaleza, se debe proteger el paisaje por ser patrimonio común, se apoyarán investigaciones que adviertan de los daños que pueden generarse en un ecosistema, se habla de los costos ambientales que deben ser resarcidos por parte del Estado y que las acciones que deban tomarse para salvaguardar el medio ambiente deben ser conjuntas.

Son muy importantes los estudios de impacto ambiental, pues son el instrumento básico que permite advertir el riesgo en el que se encuentren las zonas especiales de protección. Se habla de la coordinación y creación de una Política Nacional Ambiental⁴⁴ que debe ser coordinada con el Ministerio del Medio Ambiente y el SINA. El DNP es el encargado de asesorar al Minambiente en la elaboración de proyectos que deban incorporarse en el PND (2010-2014) y en el Plan Nacional de Inversiones del Gobierno. Se deben evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales en la lógica del mercado de bienes y servicios, lo que se traduce en la mercantilización de los bienes naturales y encontrar el mayor beneficio para que la economía colombiana crezca en estadísticas e índices que fortalezcan el ambiente de negocios de inversión extranjera.

Se introduce el concepto de desarrollo sostenible como "el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de 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

⁴⁴ No se encuentra un documento que se denomine Política Nacional Ambiental. Sin embargo en la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo se encuentran lineamientos políticos nacionales en temas particulares: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7292&catID=991> y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2010-2014) se encuentran descripciones sobre problemáticas en la gestión ambiental, el documento está en el Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3d&tabid=1238>. Esta información puede ser complementada por guías de políticas en: <http://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/politicas-ambientales/>, vistos por última vez el 25 de junio de 2013.

necesidades."⁴⁵ En el tiempo que ha estado vigente, la evolución de este concepto ha generado precisamente un uso indiscriminado de los recursos naturales, lo que puede llevar a su agotamiento, a que se afecte el medio ambiente y que los esfuerzos por proteger el mismo se vean desamparados y afectados por los ambiciosos objetivos del plan nacional minero.

El Ministerio puede ordenar la suspensión de trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar, puede reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el SPNN y las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento. En cuanto a esta función hay ciertos riesgos frente a la sustracción de áreas que seguramente serán objeto de concesión minera o extractiva, la posición que debe asumirse es que una vez declarada una zona de protección, la única modificación que pueda realizarse sea la de extender la zona de protección, cumpliendo con la función de velar por la protección del patrimonio natural.

Como medida proteccionista, el Ministerio puede adquirir para el SPNN bienes de propiedad privada o bienes patrimoniales de las entidades de derecho público, "adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar." Existe el ordenamiento ambiental del territorio, el cual debe orientar "el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible."

“Declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a acueductos municipales y distritales para lo cual los Departamentos y municipios deberán dedicar durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos a la adquisición de dichas zonas” la conservación prioritaria de los ecosistemas de páramo, es una tarea que está señalada en esta ley, se asignan diferentes competencias a cada una de las entidades ambientales del país; Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales, Corporación Autónoma

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo (PND 2010-2014), tomado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3d&tabid=1238>, revisado por última vez el 2 de julio de 2013.

Regional (CAR), Reservas Naturales de la Sociedad Civil, también se plantean las funciones complementarias y concurrentes del Ministerio con las Corporaciones, Territorios Indígenas, Departamentos y Municipios.

Por otro lado, la Ley 139 de 1994 trae unos incentivos forestales, como un reconocimiento a externalidades que aporten a la reforestación que genera impactos sociales y ambientales positivos, se trata de un trabajo armónico que lidera el Ministerio de Agricultura con Minambiente, basados en la política nacional ambiental, lo que les permitirá definir las condiciones para otorgar los incentivos y para asignar los respectivos recursos. El párrafo del art. 250 de la Ley 223 de 1995 complementa que “El Certificado de Incentivo Forestal (CIF), creado por la Ley 139 de 1994, también podrá ser utilizado para, compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de éstos.

La ley 373 de 1997 por su parte trae una importante reflexión sobre los usos del agua, es función de la CAR entonces, que haya un manejo, protección y control del recurso hídrico en cada una de las jurisdicciones, así como las fuentes que abastecen los usos. Se menciona que las zonas de páramo son de manejo especial, y por ende deben ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario para determinar sus servicios ambientales e identificar las tareas de recuperación, protección y conservación respectivas.

La Resolución 769 de 2002 dicta disposiciones que contribuyen a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos, delimitando alturas por Cordillera⁴⁶,

⁴⁶ “Artículo 1. La presente resolución se aplicará a los páramos del territorio nacional, ubicados en la cordillera occidental a partir de aproximadamente los 3.300 m.s.n.m., en la cordillera central desde aproximadamente los 3.700 m.s.n.m., en la cordillera oriental desde aproximadamente los 3.000 m.s.n.m. y en las demás regiones del país aproximadamente a partir de los 3.300 m.s.n.m.” Tomado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd38/Colombia/R769-02.pdf>, visto por última vez el 2 de julio de 2013.

dando algunos significados relevantes y asignando la importante labor de realizar un estudio sobre el estado actual de los páramos del país.

Existió el Proyecto de Ley 032 de 2003 que proponía dictar disposiciones para garantizar la conservación y uso sostenible de las áreas de páramo en Colombia, en realidad fue un proyecto incompleto y mal formulado pues le faltó mucha claridad en diferentes temas jurídicos y técnicos sobre el manejo de los ecosistemas de páramos, es muy similar a la resolución anteriormente explicada.

Es importante la Ley 388 de 1997 que desarrolla la figura de los POT enfocados en la función social y ecológica de la propiedad, en ese sentido las propiedades privadas que se encuentran en zonas de amortiguación de páramos deben ser declaradas como terrenos de interés de la Nación, para poder ejecutar estrategias de conservación que legalmente están diseñadas.

La Resolución 769 del 5 de Agosto de 2003 ordena el Estudio del Estado Actual de Páramos (EEAP), indica que debe ser un documento técnico base para formular el Plan de Manejo Ambiental para páramos (PMA), éste a su vez es un instrumento de planificación y gestión participativa, para su ejecución se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de manejo en corto, mediano y largo plazo. A su vez la Res. 0839 del 1 de Agosto de 2003 indica los términos de referencia para el diseño de estos dos instrumentos. El Decreto 1729 de 2002 trae la obligación de elaborar el Plan de Manejo Sostenible y Reparación de los Páramos, se ordena a las CAR y a la Unidad Administrativa Especial de PNN, los diagnósticos de los diferentes páramos. La Ley 812 de 2003 le indica al Ministerio, Corporaciones y entes territoriales habilitados para adquirir bienes dentro de áreas de páramo; que éstas adquisiciones deben ir acompañadas de una estrategia que asegure la ayuda a la gente afectada, que haga las respectivas reubicaciones y que asigne los recursos necesarios.

La Circular 8 de 2008 Contraloría General de la República recuerda a los Gobernadores y Alcaldes del país para que, con base en la planificación y manejo conjunto con las autoridades ambientales regionales, destinen anualmente las partidas correspondientes para delimitar y adquirir las áreas para la conservación de los recursos hídricos en los términos establecidos en la Ley 99 de 1993, artículo 111 y la Ley 1151 de 2007, artículo

106. La Circular 9 de 2008 Contraloría General de la República, Recuerda a los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, que en el ejercicio de las tareas que le han sido encomendadas en virtud del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 para que con fundamento en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio, participen en la administración de las zonas de interés para acueductos referidas en la Ley 99 de 1993, artículo 111 y la Ley 1151 de 2007, artículo 106. También recuerda a las CAR y Autoridades Ambientales Urbanas del país para que dentro del ámbito de sus competencias y con el mismo fundamento, participen en el proceso para la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, determinado en la Ley 99 de 1993, artículo 111 y la Ley 1151 de 2007, artículo 106, por cuanto es una labor que materializa la función constitucional asignada al Estado en la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales para lograr su conservación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 por medio de la Ley 1151 de 2007 modifica el art. 111 de la Ley 99 de 1993, declarando de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales, por lo cual los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Adicionalmente los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 por medio de la ley 1450 de 2011 modifica el art. 111 de la Ley 99 de 1993 sobre adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, estableciendo, entre otros, que las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas, además adiciona el art. 43 sobre rentas, tasas retributivas y compensatorias y tasas por utilización de agua.

El Decreto 1640 de 2012 “Reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Dispone como ámbito de aplicación que estas disposiciones son de carácter permanente y rigen en todo el Territorio Nacional aplicando a todas las

personas naturales y jurídicas, en especial a las entidades del Estado con competencias al interior de la estructura definida para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país. Señala la competencia de las autoridades ambientales para hacer “Evaluaciones Regionales del Agua”. Señala la competencia y procedimiento al Ministerio del Medio Ambiente para adelantar Planes Estratégicos en las áreas hidrográficas o macrocuencas, a la vez que determina las funciones de los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas y los lineamientos del Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico y el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas. Por último establece el Plan Nacional de Microcuencas y de Acuíferos.”

El Decreto 266 de 2012 reglamenta la tasa retributiva por el uso directo o indirecto del agua como receptor de vertimientos de la que serán sujeto los usuarios que ejecuten la conducta que la origina, define para su correcta aplicación los términos ambientales propios de la actividad que regula, detalla los componentes y factores de la fórmula por la que se liquida la tasa, asigna a las autoridades ambientales la responsabilidad de definir las metas de carga contaminantes para cada cuerpo de agua entregando a cada usuario la meta individual que le corresponde; determina el procedimiento previo que permite establecer una meta de carga contaminante. Le corresponde al Ministerio de Ambiente establecer los elementos, sustancias o parámetros contaminantes objeto del cobro, el dinero recaudado se destinará a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad del agua.

A modo de antítesis, también existe una legislación minera que garantiza económicamente su presencia en el territorio nacional y ha generado fuertes discusiones con las protecciones que deben darse a los ecosistemas de especial protección constitucional. Se quiere evidenciar el choque jurídico generado en contraposición frente a la protección del páramo.

En la legislación nacional ambiental existen diferentes figuras y herramientas de protección, así como prohibiciones expresas de actividades mineras en determinadas zonas especiales, limitaciones que deben cumplirse con el rigor necesario para que sea respetado en su integralidad el territorio nacional, con toda su biodiversidad. Éste es el

caso del ecosistema de páramo, un territorio que es profundamente frágil ante la ejecución de cualquier tipo de actividad, nada diferente a su conservación y vigilancia puede hacerse allí. Cuando se habla de prácticas que garanticen la sustentabilidad de estos lugares naturales, solo se puede indicar que la restauración y conservación son las primeras medidas que la sociedad civil puede ejercer en él mismo, entendiendo que la capacitación y concienciación concertada y retroalimentada con las comunidades que conviven con el ecosistema, son la segunda medida que en conjunto son fundamentales para éstos procesos.

3.3 LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE ECOSISTEMAS ESPECIALES⁴⁷

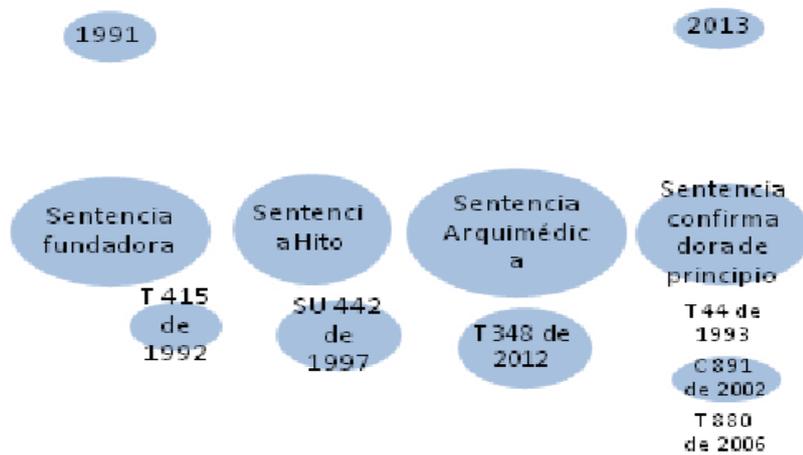
	<u>Identificación de la sentencia</u>	<u>Tema tratado</u>	<u>Argumento expuesto por la Corte Constitucional</u>
1	T-415 de 1992	Derecho colectivo al medio ambiente sano	El medio ambiente es uno de los fines del Estado, porque de su concreción depende no sólo el desarrollo integral de la especie humana, sino también la protección de las más mínimas condiciones de supervivencia.
2	T-444 de 1993	Derecho colectivo al medio ambiente sano	Su protección se logra a través de las llamadas acciones populares. No obstante, cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros) la acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección directa del derecho fundamental, e indirecta del ambiente
3	T-361 de 1994	Derecho colectivo al medio ambiente sano	Se pueden particularizar cuando por los efectos de su transgresión se lesiona o se pone en peligro la vida y la integridad física de alguien en particular.
4	C-058 de 1994	Derecho colectivo al medio ambiente sano	Las colonizaciones sólo podrán efectuarse en tierras baldías por cuanto no pueden desconocer el derecho de propiedad en general ni en particular los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y aquellas que hagan parte del patrimonio arqueológico de la Nación, puesto que, conforme al artículo 63 de la

⁴⁷ El cuadro es de elaboración propia, como propuesta de línea jurisprudencial sobre el derecho fundamental al medio ambiente sano en relación con la participación de las Comunidades en la toma de decisiones sobre su territorio.

			Constitución, todas ellas son inalienables.
5	C-536 de 1996	Derecho a la participación comunitaria en la toma de decisiones de su territorio	El Estado tiene unos deberes generales de protección y preservación del medio ambiente a fin de garantizar el derecho de todas las personas al mismo.
6	C-126 de 1998	Derecho a la participación comunitaria en la toma de decisiones de su territorio	La ley debe asegurar la participación de las comunidades en aquellas decisiones sobre concesiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79); igualmente, las autoridades deben reservarse mecanismos jurídicos eficaces no sólo para proteger la integridad del medio ambiente sino también para prevenir el deterioro ambiental
7	C-1647 de 2000	Derecho colectivo al medio ambiente sano	La Corte estima sobre el particular que se hace preciso distinguir entre las zonas de reserva natural y los terrenos cultivables. De otra parte, si bien es cierto existen zonas geográficas que, por sus características ecológicas, es necesario preservar, puesto que su importancia trasciende incluso nuestras propias fronteras, también lo es que, para el desarrollo de las actividades agrícolas, cabe la utilización del territorio, en cuanto no revista las características de "reserva natural" o de "bien ecológicamente protegido", para adelantar obras de adecuación de tierras que permitan su explotación económica con fines de producción de alimentos, sin que con ello se estén desconociendo los preceptos constitucionales.
8	C-891 de 2002	Derecho a la participación comunitaria en la toma de decisiones de su territorio	Corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna. Respetar la organización local y regional del ambiente físico y humano como tal y redefinir 'territorio' como fundamento de soberanía, consistente en regiones y basado en la diversidad, el pluralismo y la autodeterminación
9	Octubre 30 de 2003, Sala Contencioso Administrativo, Sección primera 11001-03-24-000-2002-00374-01(8402)	Protección al derecho a un medio ambiente sano desde el Estado	La guía ambiental y el registro es un mecanismo de la Administración para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente
10	T-774 de 2004	Derecho colectivo al medio ambiente sano	Zona de interés ecológico nacional. Modelo de parques naturales, una de las

			<p>políticas iniciales de carácter ecológico adoptada por Colombia, estuvo inspirada por la creación del primer parque natural en Estados Unidos de América, en el siglo XIX (Yellowstone).</p> <p>Las nuevas políticas ambientalistas avanzan en la construcción de modelos sostenibles de desarrollo donde se protege la evolución del ser humano en la naturaleza, sin ponerlos aparte.</p>
11	T-880 de 2006	Derecho a la participación en megaproyectos	<p>Medidas respecto a la delimitación territorial de la comunidad.</p> <p>Para adelantar proyectos, los ministerios responsables y la empresa contratista debe realizar la consulta previa y tener los consentimientos de la Comunidad.</p>
12	T-348 de 2012	Derecho a la participación en megaproyectos	<p>Cuando los megaproyectos afectan los recursos naturales, las autoridades deben garantizar espacios de participación, para que los intereses del proyecto y de la Comunidad, se vean favorecidos.</p> <p>La consulta previa como mecanismo de participación en la toma de decisiones ambientales.</p>

Gráfica de la línea jurisprudencial:



48

Se explicará la importancia de la existencia de herramientas constitucionales que están al servicio de las y los ciudadanos, así como la manera adecuada de utilizarlas para la protección de sus territorios, en relación con el páramo de Pisba y con la Comunidad

⁴⁸ Esta gráfica es resultado de la propuesta de línea jurisprudencial, en los anexos se encuentra el documento del cual salió este resultado

campesina tasqueña que cohabita con éste. Estos mecanismos legales que están al alcance de las poblaciones, deben ser usados eficientemente y por eso se analiza el fundamento de su uso en el marco de problemáticas medio-ambientales que enfrenta el país. En segunda medida se describe e indica la relevancia de las herramientas técnico-administrativas que utilizan las entidades territoriales y autoridades ambientales administrativas, en relación con las etapas de protección del páramo y la relación de los instrumentos técnicos con las tareas de zonificación y declaración de zonas especiales.

El Estado colombiano, enmarcado en un *Estado Social de Derecho*⁴⁹ considera la participación ciudadana, no solo en los momentos electorales, sino en todos los momentos de decisión, como parte fundamental de su andamiaje y funcionamiento; es así como en la misma carta política se consagran herramientas y mecanismos de participación que permiten al ciudadano del común tener voz y voto y participar de manera activa y concreta en el desenvolvimiento político, social y económico del país, permitiéndole accionar de manera concreta ante las diferentes instancias gubernamentales, sean estas del orden nacional, departamental o regional.

“El campo de la gestión pública ambiental, por lo tanto, no es ajena a este nuevo proceso de participación generado a raíz de la promulgación de la Carta Política. La Constitución de 1991 que dio especial importancia al tema ambiental, no sólo consagró obligaciones en cabeza del Estado y los ciudadanos encaminadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, sino que de manera específica estableció la obligación de asegurar la participación de la comunidad en la toma de decisiones de carácter ambiental (art. 79) y, asimismo, diseñó mecanismos de participación que hicieran efectivo el derecho a gozar de un ambiente sano”⁵⁰.

Como consecuencia de lo anterior, surge la Ley 99 de 1993 denominada Código de Recursos Naturales que a su vez crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental y que en su Título X se refiere específicamente a *Los modos y procedimientos de participación ciudadana* “enmarcando la participación

⁴⁹ Consagrado en el párrafo de la Constitución Política de 1991.

⁵⁰ Mora, Pineda, Claudia. Capítulo “*La defensa judicial del medio ambiente en Colombia*”, en el texto “*Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*”, Coordinador: Enrique Leff, Ed. UNAM, México D.F., 2001

dentro de los trámites administrativos de permisos y licencias ambientales, aunque incluye algunas normas referentes a algunos instrumentos de participación judicial para la defensa del medio ambiente, como la acción de nulidad y las acciones populares [...] El deber del ciudadano de proteger y defender los recursos naturales (arts. 8 y 95) responde al principio consagrado en el artículo 1 de la Constitución, según el cual Colombia es un Estado Social de Derecho democrático y participativo, con prevalencia del *interés general*. Esta obligación del ciudadano puede ser cumplida únicamente a través de mecanismos de participación ágiles que aseguren la efectividad del derecho a gozar de un ambiente sano”⁵¹.

Entre las herramientas que el Estado colombiano estableció mediante la Constitución Política de 1991 podemos encontrar las siguientes:

4.1 HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES

Estas herramientas se encuentran consagradas en el articulado de la Constitución política de 1991, entre ellas encontramos:

4.1.1 ACCIÓN POPULAR

Es éste el mecanismo judicial idóneo para defender los derechos colectivos que, por ser colectivos, no poseen un titular que se encuentre a la cabeza de estos sino que, por el contrario, pertenecen a una colectividad o a un conglomerado social; en este sentido, el medio ambiente sano consagrado en el art. 79 de la Constitución se encuentra enmarcado en este tipo de derechos colectivos. Así mismo, “la acción popular tiene una finalidad preventiva, reparadora y restablecedora. Su objetivo es público y no persigue intereses subjetivos o pecuniarios, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos”⁵².

De tal forma que la Constitución de 1991 no podía omitir ésta herramienta y la consagro en el artículo 88 de la carta: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Rodríguez, Gloria Amparo & Muñoz, Lina Marcela, “*La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*”. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, *el ambiente*, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”⁵³

Con fundamento en este mandato constitucional se creó la Ley 472 de 1998 que reglamenta y regula las acciones colectivas y de grupo.

La legislación vigente establece que como se trata de un derecho colectivo, cualquier persona, natural o jurídica así como “las organizaciones populares, cívica y similares; la Defensoría del Pueblo o sus delegados; los personeros distritales o municipales; toda autoridad que por su función debe proteger o defender los derechos e intereses colectivos”⁵⁴ pueden acudir ante un juez de la República, para que por medio de la Acción Popular se les ampare el derecho vulnerado, “[lo que] quiere decir que el actor popular (demandante) no requiere demostrar interés jurídico o afectación (daño) alguna individual para demandar la protección del derecho colectivo”⁵⁵.

El accionante puede solicitar:

- **Obligaciones de hacer o no hacer:** es decir, que de acuerdo con lo que se pretenda, se le puede solicitar al juez que profiera órdenes en contra del demandado de hacer algo o de abstenerse de hacerlo.

- **Indemnización:** esto es, solicitar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la vulneración del derecho colectivo. Nótese que no se trata de resarcir los perjuicios de carácter individual, sino los perjuicios sobre los bienes colectivos en concreto⁵⁶.

⁵³ Citado en: Mora, Pineda, Claudia. Capítulo “*La defensa judicial del medio ambiente en Colombia*”, en el texto “*Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*”, Coordinador: Enrique Leff, Ed. UNAM, México D.F., 2001

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Los artículos pertinentes de la ley 99 de 1993, señalan lo siguiente: Artículo 46 “Constituye el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales [...] 7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponden a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones [...]”. Artículo 90 “[...] los recursos financieros de que podrá disponer el FONAM para el cumplimiento de sus deberes, tendrán origen en las siguientes fuentes: [...] 7) El 50% del monto de las indemnizaciones impuestas y recaudadas como consecuencia de las acciones instauradas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política, por daños

- **Recompensa:** en otras palabras, la recompensa es el “regalo” que le otorga la ley al defensor de los derechos colectivos.

“Después de la notificación de la sentencia, si se falla a favor, se crea un comité de verificación con el fin de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en esta”⁵⁷.

4.1.2 ACCIÓN DE TUTELA

“La Acción de tutela constituye la herramienta expedita, conveniente y necesaria de actuación ciudadana en defensa de los derechos constitucionales fundamentales y propia de una sociedad participativa y directamente involucrada en la actividad estatal”⁵⁸. La acción de tutela se podrá instaurar toda vez que un derecho fundamental sea vulnerado o esté en riesgo de serlo, la limitante que tiene ésta herramienta es que sólo podrá ser utilizada cuando no haya otra acción judicial que permita la protección del respectivo derecho, además de esto, el derecho vulnerado debe ser intrínseco al ser humano.

Increíblemente, aunque un medio ambiente sano es indispensable para la supervivencia del ser humano, este no fue introducido como derecho fundamental causando un gran debate que fue resuelto por “la Corte Constitucional mediante sentencia T 415 de 1992 abordando el tema desde dos perspectivas a) si existen bases para afirmar que el derecho al ambiente es un derecho humano fundamental a la luz de la Carta Política o b) si el problema se limita a la protección de un derecho a través de su conexidad con otros”⁵⁹.

La misma sentencia sentó el precedente de conexidad de derechos en los siguientes términos “La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, puede ser de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, éstos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz”⁶⁰, así mismo, “la tutela en materia ambiental [...] precisa, además,

ocasionados al medio ambiente y a otros de similar naturaleza que se definan en la ley que regule esta materia [...]”.

⁵⁷ Rodríguez, Gloria Amparo & Muñoz, Lina Marcela, “*La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*”. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

⁵⁸ Monroy Torres, Marcela & Álvarez Rojas, Fernando. “*Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Acción de Tutela*.” Biblioteca Jurídica Dike. Tomo I, 1993.

⁵⁹ Citado en: Mora, Pineda, Claudia. Capítulo “*La defensa judicial del medio ambiente en Colombia*”, en el texto “*Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*”, Coordinador: Enrique Leff, Ed. UNAM, México D.F., 2001

⁶⁰ *Ibíd.*

que exista la prueba del perjuicio concreto que una acción u omisión del Estado o de los particulares pueda causar a un grupo de personas o a una persona individual”⁶¹.

De esta manera, está en cabeza del juez juzgar la conexidad existente entre la afectación del medio ambiente y un derecho fundamental en particular.

4.1.3 ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

A través de este instrumento, los ciudadanos pueden acudir al órgano jurisdiccional con el fin de buscar el efectivo cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

“La acción de cumplimiento le brinda a los ciudadanos la realización de los deberes omitidos por la autoridad, con lo cual se logra la verdadera vigencia y aplicación de las leyes y de los actos administrativos, lográndose con ello la materialización del imperio de la ley”⁶².

“La Acción de Cumplimiento puede presentarla cualquier persona, natural o jurídica, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales y, en general, los servidores públicos, en cualquier tiempo. Esta acción se debe solicitar de manera escrita y excepcionalmente se podrá hacer en forma verbal, esto cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menos de edad, o se encuentre en situación de extrema urgencia”⁶³.

En materia ambiental, la acción de cumplimiento debería tener un gran desarrollo y utilización si se tiene en cuenta la gran cantidad de normas ambientales que no son cumplidas o que son omitidas por las diferentes autoridades gubernamentales e institucionales.

4.1.4 ACCIÓN DE GRUPO⁶⁴

“La acción de grupo o de clase es una garantía constitucional que permite a un número plural de personas acudir ante la justicia para reclamar el reconocimiento y la reparación

⁶¹ Ver sentencias T-451/92, T-536/92, T-411/92 y T-528/92, entre otras.

⁶² Mora, Pineda, Claudia. Capítulo “*La defensa judicial del medio ambiente en Colombia*”, en el texto “*Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*”, Coordinador: Enrique Leff, Ed. UNAM, México D.F., 2001

⁶³ Rodríguez, Gloria Amparo & Muñoz, Lina Marcela, “*La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*”. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

⁶⁴ Reglada por la Ley 472 de 1998.

de un daño ocasionado a un derecho o interés colectivo, cuando el daño sea producido por la misma causa para todos [...] su finalidad es, por consiguiente, reparadora, dado que con ella se puede conseguir el pago de una suma de dinero para reparar los daños ocasionados”⁶⁵.

El grupo de afectados no puede ser menor a 20 personas y deben ser representados por un abogado, también puede ser ejercida por el defensor del pueblo y por los personeros municipales y distritales.

4.1.5 ACCIÓN DE NULIDAD

Con este mecanismo legal, cualquier persona puede anular un acto administrativo. “La acción de nulidad procede cuando [...] 1) se violen normas en que debería fundarse; 2) que haya sido expedido de manera irregular o por autoridad u organismo que no tenía competencia para hacerlo, o con una motivación falsa, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa”⁶⁶.

En materia ambiental esta acción es de gran importancia ya que permite anular un acto administrativo que sea lesivo para una comunidad, para el ambiente o que vaya en contra de normas superiores, un ejemplo de este caso es la declaratoria de nulidad ante licencias ambientales expedidas por el Ministerio del Medio ambiente y Desarrollo Sostenible o por las CAR.

4.1.6 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INEXEQUIBILIDAD

Esta es un herramienta que faculta a todos y todas las ciudadanas para que impugnen ante la Corte Constitucional las normas que consideren violatorias de la Constitución Política, la corporación tiene 60 días para fallar y sus efectos, de cosa juzgada constitucional, son definitivos y de carácter *Erga Omnes*. Su importancia, en materia ambiental, se manifestó con la demanda a la Ley 1387 de 2010 que pretendía modificar

⁶⁵ Rodríguez, Gloria Amparo & Muñoz, Lina Marcela, “*La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*”. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

⁶⁶ Estipulado en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

la Ley 685 de 2001 -Código de Minas- la cual fue declarada inexecutable debido a la ausencia de consulta previa a las comunidades indígenas y afro⁶⁷.

4.2 HERRAMIENTAS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

En el Sistema Nacional Ambiental se encuentran los lineamientos que orientan y dirigen las políticas nacionales que han diseñado las herramientas técnico-administrativas de que disponen las entidades del Estado para proteger los ecosistemas que son zonas especiales, desde los parámetros identificados en la normatividad general ambiental.

En ese sentido tenemos: el Plan de Manejo Ambiental (PMA), el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Plan de Ordenamiento Municipal (POM), Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la posibilidad que tiene la CAR de crear parques nacionales regionales y la Alcaldía de crear áreas protegidas municipales, así como la iniciativa ciudadana de crear Reservas Naturales de la Sociedad Civil⁶⁸, se puede indicar entonces que para la protección de los páramos cualquiera de estos instrumentos pueden ser utilizados por las autoridades, así como pueden ser creadas cualquiera de las zonas especiales mencionadas que se articulen con las respectivas estrategias de conservación.

El Ordenamiento Territorial Municipal es importante porque “comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertados, en ejercicio de la función pública que les compete” se debe contar con instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, dándole relevancia a la armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales, tal como lo señala la ley 388 de 1997. El artículo 6 de la misma ley señala que esta política se realiza con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las actuaciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de estrategias de uso ocupación y

⁶⁷ Consultar Sentencia C-366/11.

⁶⁸ Algunas de las herramientas y elementos son analizados desde el trabajo de: Ponce de León Chaux, Eugenia, *"Marco jurídico colombiano relacionado con los páramos en el contexto de las transformaciones y el cambio uso del suelo"*, En: Colombia. 2002. *Evento: Congreso Mundial de Páramos Ponencia: Libro: Congreso Mundial De Páramos, Gente Nueva Editorial , p.865 - 885 , v. II*

manejo del suelo, actuaciones urbanas integrales y articulación de las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. Todo ello, tomando en cuenta los objetivos económicos, sociales y ambientales, las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, las condiciones de diversidad étnica y preservación del patrimonio cultural y la incorporación de instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y futura.

Por otra parte los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio, que por ende pertenecen al SINA, cumplen labores técnicas fundamentales que complementan el trabajo del diseño jurídico ambiental. El trabajo [del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales \(IDEAM\)](#), tiene el objetivo de obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información relativa al medio ambiente físico; es una labor importante porque nos ofrece todos los datos técnicos que pueden ser utilizados para actualizar la base de datos del SINA, así como para optimizar el trabajo de las medidas de protección en cuanto a su desarrollo y cumplimiento, de hecho cumplen con una de las labores esenciales para proteger un ecosistema como el de páramo, y es precisamente contar con soportes científicos y técnicos que digan cuáles ecosistemas y porque forman parte del patrimonio ambiental del país, para pasar a clasificar y zonificar e incluir esta información que debe ser conocida por los gobernantes y por la ciudadanía en general.

Las herramientas administrativas se encuentran consagradas en el código administrativo, código de procedimiento administrativo y demás decretos reglamentarios, entre ellas encontramos:

4.2.1 AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL⁶⁹

Este mecanismo de participación tiene por objeto “dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencia, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los

⁶⁹ Establecida en la Ley 99 de 1993 y reglamentada por el Decreto 330 de 2007.

impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos⁷⁰.

En ésta audiencia se recibirá información, documentación y opiniones tendientes a comunicar a los y las interesadas las diferentes particularidades del proyecto, pero en esta audiencia nunca se tomarán decisiones, esta no es una instancia de debate ni discusión.

Esta audiencia procederá en los siguientes casos: 1. Con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables. 2. Durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental”⁷¹.

Serán los interesados en la ejecución del proyecto los que correrán con todos los gastos que se generen en la celebración de ésta incluyendo los viáticos y costos de transporte en los que tenga que incurrir la autoridad ambiental competente.

Con respecto al procedimiento de esta audiencia, el Decreto 330 de 2007 establece las siguientes etapas: 1) solicitud; 2) evaluación del a solicitud; 3) convocatoria; 4) preparación para la audiencia pública ambiental; 5) proceso de inscripción de realización de la audiencia; 6) desarrollo de la audiencia pública; 7) tipos de audiencia.⁷²

4.2.2 DERECHO DE PETICIÓN

Este mecanismo de participación permite, tanto a personas naturales como jurídicas, hacer una solicitud, verbal o escrita, ante una autoridad con el fin de obtener información y recibir una pronta respuesta.

⁷⁰ Rodríguez, Gloria Amparo & Muñoz, Lina Marcela, “*La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio*”. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Para profundizar acudir al Decreto.

"Está consagrado como derecho fundamental en el art. 23 de la Constitución Política (...) y en materia ambiental permite que cualquier persona solicite información a la autoridad ambiental con relación a los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana, y sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente. En estos casos específicos la autoridad ambiental cuenta con el termino de 10 días hábiles para responder la petición⁷³"

4.2.3 CONSULTA PREVIA CON PUEBLOS INDÍGENAS Y DEMÁS COMUNIDADES ÉTNICAS DE COLOMBIA

"La consulta previa es un derecho fundamental, que se convierte en un procedimiento obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretenda tomar decisiones que afectan a los pueblos indígenas y a las comunidades negras"

Este derecho permite la autodeterminación de las comunidades diferenciadas, brindando la oportunidad de negarse ante la prospección y desarrollo de un emprendimiento de alto impacto, tal como la minería. Lastimosamente, aunque éste derecho proviene del art 7 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia, el estado no se ha puesto en la tarea de desarrollar legislativamente este mecanismo, además de vulnerarlo en repetidas ocasiones, la más llamativa de las cuales fue la promulgación de la Ley 1382 de 2010 que pretendía reformar el código minero y que la Corte Constitucional que ha sido la principal garante y desarrolladora de este derecho declaro inexecutable por termino de dos (2) años mediante sentencia C-366 de 2011.

Por otra parte, resulta absurdo y contradictorio que se permita a la empresa que realiza el emprendimiento minero contratar a quienes vayan a hacer el procedimiento de consulta, toda vez que esto manifiesta un grave riesgo de alteración y mal manejo de ésta, favoreciendo los intereses del contratista.

⁷³ *Ibíd.*

"La sentencia SU 039/97 señaló los parámetros para la realización de las consultas previas con los grupos étnicos del país [...] [dejando] claro en esta jurisprudencia que la consulta previa se constituye como un derecho fundamental. Al respecto manifestó:

La explotación de los recursos naturales en territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación"

Pese a lo anterior, la Consulta Popular no tiene poder coercitivo y, a pesar de la decisión adoptada por la comunidad, y en gracia de que la minería es de *interés general* como así lo establece la Ley 685/01, el emprendimiento puede ser desarrollado pese a la negativa de la comunidad en cuestión.

4.2.4 VEEDURÍAS CIUDADANAS EN ASUNTOS AMBIENTALES

Las veedurías se establecen desde el derecho ciudadano que tenemos quienes pertenecemos a un Estado Social de Derecho, por eso en la Constitución Política de Colombia, se establece que los ciudadanos en general podemos ejercer nuestra capacidad de participación y control de las gestiones públicas por medio del seguimiento de los resultados de las gestiones que tienen como objetivo y proyecciones impulsar políticas públicas o cualquier forma y estrategia gubernamental o popular que busca mejorar condiciones sociales de problemáticas que aquejan a las Comunidades en particular y al país en general.

Como tal, la veeduría es un mecanismo de participación por medio del cual se vigila, fiscaliza y evalúa las gestiones que realizan todos los entes de poder a nivel nacional y regional, pero el impacto real de estos seguimientos depende en su gran mayoría de la capacidad de organización que tengan las Comunidades que puedan ejercer este tipo de seguimientos, pues como es una participación abierta, que le permite a todas y todos los ciudadanos ejercerla en diferentes espacios sociales y políticos en los que este permitido realizarla, deben crearse ciertas garantías y condiciones que le permitan a la gente

primero, acceder a ella y saber cómo realizar la veeduría y segundo, que existan los espacios, modos y maneras que le permitan al ciudadano o al grupo de ciudadanos a cumplir con los objetivos de las veedurías. Algunos de ellos son la vigilancia que se hace a los procesos de planeación y participaciones comunitarias de las personas, vigilar ejecuciones presupuestales, así como exigir informes sobre proyectos ejecutados, conocer tiempos y costos de obras de interés social, participar y conocer sobre los procesos de control y ser entes informadores y no solamente estamentos que ejercen un poder sobre la comunidad.

4.2.5 PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

Esta participación, es la que la comunidad debe materializar en términos de protección y cumplimiento en ejecución de los derechos ambientales vistos desde un enfoque colectivo. La planificación ambiental es un principio que existe en nuestra legislación para diseñar y elaborar diferentes instrumentos amparados desde la ley 99 de 1993 y normatividades complementarias a las políticas nacionales ambientales, enmarcados en las funciones que tienen las instituciones de carácter nacional, las regionales y locales. Entonces legalmente existen unas fases de la elaboración de los planes de manejo ambiental o planes de manejo de cuencas hidrográficas en los que los ciudadanos y comunidad en general pueden participar, influyendo directa o indirectamente en la toma de decisiones o en la fundamentación de los documentos que vayan a contener el resultado final de los estudios que se realicen en zonas de especial protección ambiental.

4.3 EJERCICIO DE DERECHO COMPARADO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

Los derechos de tercera generación, a saberse: [*Derechos de los pueblos colectivos y de medio ambiente*](#)⁷⁴, consagran el derecho a gozar de un medio ambiente sano; la

⁷⁴ Se denominan así a un conjunto de derechos de aparición reciente, producto de acuerdos de la comunidad internacional, se demanda un medio ambiente sano y libre de problemas. Por su parte, la

Constitución Política de 1991 lo recoge en el artículo 79⁷⁵, empero, otros saberes y nuevas tendencias latinoamericanas han venido desarrollando principios y mandatos que integran el saber tradicional indígena generando con ellos grandes transformaciones políticas y epistemológicas que se ven cristalizadas en la Constitución de 2008 en Ecuador, conocida como la Constitución de Montecristo, lugar donde se llevó a cabo tal convención.

Es así como esta constitución da un paso más allá del denominado derecho al medio ambiente sano, que, en principio, fue un gran avance, pero, no deja de estar relacionado directamente con los seres humanos, es decir, la protección del medio ambiente se da en la medida que las afectaciones a éste involucren a un sujeto (a), dañen un patrimonio o revistan un grave daño para la salud humana, sin importar nunca, la afectación ecosistémica en sí misma.

La importancia de la Constitución ecuatoriana radica en que por “primera vez se reconocen derechos propios a la Naturaleza o Pachamama. En los principios básicos de aplicación de los derechos, se indica que la ‘naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución’. Consecuentemente, más adelante se precisa que esta ‘tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y el mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos’ (art. 71)”⁷⁶

De esta manera haremos una comparación entre la Constitución ecuatoriana y la Constitución colombiana, para evidenciar sus diferencias y similitudes, buscando la protección de la Naturaleza por su importancia y valor en sí mismas.

En la Constitución colombiana de 1991; se recoge la defensa y protección del medio ambiente desde diferentes puntos de vista, involucrando a diversos actores, a saberse: 1.

tercera generación de derechos humanos, surgida en la doctrina en los años 1980, se vincula con la solidaridad. Los unifica su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario y universal. Tomado de http://es.wikipedia.org/wiki/Tres_generaciones_de_derechos_humanos consultado el 16 de Julio de 2013.

⁷⁵ Todas las personas tiene derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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

⁷⁶ Gudynas, Eduardo. “*El Mandato Ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución.*”, Abya Yala Ediciones, Quito, Ecuador. 2009.

“Como una obligación en cabeza del Estado y los particulares; 2. Como un derecho y un deber colectivo; 3. Como un factor determinante del modelo económico que se debe adoptar; 4. *Como una limitación al ejercicio pleno de los derechos económico*”⁷⁷. Además, este mandato constitucional adopta conceptos tales como “ambiente sano”, “calidad de vida”, “desarrollo sostenible”, “función ecológica” y “participación ciudadana”, conceptos que para el momento no tenían un desarrollo doctrinal ni jurisprudencial pero que con el tiempo se han ido robusteciendo.

En la Constitución de la República de Ecuador; la principal y más fundamental diferencia con la Constitución colombiana radica en que esta, la constitución de Montecristo le otorga derechos a la naturaleza en el entendido de que esta “será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución. Consecuentemente, más adelante se precisa que esta ‘tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y el mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos’ (art. 71)”⁷⁸ además le otorga derechos a la restauración integral (art. 72); introduce el principio internacional de la precaución en el entendido que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente del los ciclos naturales.

Como se expresó anteriormente, esta constitución esta enmarca en los saberes y tradiciones indígenas, en su cosmovisión y maneras de relacionarse con la naturaleza, que, como sabemos, distan mucho de las de la cultura occidental, por esta razón introduce principios que van más allá de la declaración de un medio ambiente sano, protegiendo a los ecosistemas de manera integral y brindándole herramientas a la ciudadanía para defender la protección y conservación de espacios naturales, de la fauna y la flora que en ellos habitan sin importar que los daños ocasionados no los afecten de manera directa, cosa que, como se expuso, no ocurre con nuestra carta política.

⁷⁷ Amaya Navas, Oscar Darío, “*La Constitución Ecológica de Colombia.*”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

⁷⁸ Gudynas, Eduardo. “*El Mandato Ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución.*”, Abya Yala Ediciones, Quito, Ecuador. 2009.

4.3.1 SUMAK KAWSAI “BUEN VIVIR” Y SUMANKA MAYA “VIVIR BIEN” EN AMÉRICA LATINA

La declaración de una teoría política del *Buen Vivir*⁷⁹ propiciará la protección de los ecosistemas, en tanto que la declaración es sólo el primer paso para lograr el objetivo del buen vivir, pero consideramos que se trata de una transición en la cual se deben incluir diversos y diferentes modos de vida de todas las personas y colectivos que hacen parte de nuestra sociedad, armonizando tanto los intereses privados, públicos, colectivos y comunes, entendiendo que la declaración de ésta política es un medio y no un fin en sí mismo. Ésta es una herramienta que armoniza la relación entre el ser humano y la naturaleza ya que nos permite identificarnos en un contexto de igualdad no jerarquizado, asumiendo una postura diferente frente al sistema mundo hegemónico, que fundamenta el desarrollo en la extracción exacerbada de los bienes naturales sin calcular los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos irreversibles.

El reflejo de la visión –concepción- del ser humano con respecto a la naturaleza no para ahí, “los ecosistemas son vistos como productores y de esta forma entran en el lenguaje económico cotidiano, de tal forma que el manejo adecuado de los recursos está orientado a la minimización de costos, maximización de ganancias, oferta y demanda”⁸⁰

Es tan latente e intrínseco el concepto antropocéntrico de naturaleza, que se manifiesta de manera clara en el propio lenguaje del sujeto, que observa a lo natural como una fuente de recursos y que por ende la llama “recursos naturales”, denotando que se puede apropiarse de ésta sin tener presente la finitud, vulnerabilidad y fragilidad de la interacción eco-sistémica; el antropocentrismo se evidencia cuando se ve a la naturaleza como un objeto, cosificándola, alejándola de la interacción dinámica con el propio sujeto que la observa, apartado de ella, derivando en la concepción que se tiene de la misma, que además de ser fuente de recursos es también lugar de dispersión y

⁷⁹ Teoría de protección del medio ambiente a través de lineamientos jurídicos de protección incluidos en las Constituciones Políticas de Ecuador y Bolivia, en las que se protege desde varios indicadores y maneras a la madre naturaleza o pacha mama, el *Sumak Kawsay* es la reivindicación de los derechos de la naturaleza.

⁸⁰ Implicaciones empíricas de la visión alternativa de la Tierra como sujeto de derechos. Febrero 5, 2010 en [Derechos Madre Tierra, Grupos de Trabajo](#).

distracción para la sociedad actual, que en sus modernos automóviles suelen visitarla para dejar en ella todos los residuos que él/ella desprenden.

Por estos motivos, consideramos urgente y necesario una transformación cultural, que permita romper el ciclo reproductivo del antropocentrismo para reencontrarnos con la Madre Tierra, que durante millones de años nos ha proporcionado abrigo y sustento. Para esto, recurrimos a la filosofía indígena del “Buen Vivir” que comprende y escucha a lo natural, no como ente separado de sí, sino como entorno de interacción y mancomunado crecimiento y que ve al ecosistema y al sujeto como uno solo; de éste modo, es necesario la introducción de una visión cosmogónica en todas las dinámicas actuales de nuestra Nación y en general, de nuestro planeta, introduciendo, de manera paulatina, en los diferentes ámbitos educativos e institucionales una nueva y revolucionaria concepción del entorno natural que propenda por la protección y buen entendimiento entre el mundo humano y el mundo natural, respetándonos los unos a los otros y esforzándonos por escuchar y comprender lo que ella nos enseña, para que de ésta manera logremos un cambio en pro de nosotros mismo, ya que es la naturaleza, la que nos sustenta y sin ella no existiría vida.

Sujetización y entendimiento: En el ámbito socio-ambiental, desde la relación de interacción entre la naturaleza, el hombre y la sociedad se busca implementar que la naturaleza sea considerada como un sujeto activo de derecho, entendiéndola como un ser vivo, que tiene su propio lenguaje, convive con el ser humano, siendo propensa a una vulneración en esta relación directa y constante.

Esa vulneración se puede ver reflejada desde el no entendimiento o negación de su existencia, sea por ignorancia o por incompreensión por parte de las personas. Es un tipo de violencia con otros seres vivos que no reconocemos en las condiciones de igualdad en las que reconocemos a nuestros supuestos iguales. Entonces vemos que debe existir una capacidad de asimilar que las relaciones desde el *lenguajear*⁸¹ tradicional con otros seres humanos, no son las únicas que existen en el planeta, existen todo tipo de relaciones de carácter directo e indirecto traducidas en múltiples formas de contacto.

⁸¹ Para el científico chileno Humberto Maturana Romesín, el *lenguajear* es la capacidad que tenemos los seres humanos para intercambiar conocimientos a través de las millones de formas que nos permite el lenguaje simbólico, de sentimientos y de diferentes maneras de expresiones corporales e intelectuales.

Pero para poder llegar a este punto es necesario identificar y entender que existen diferentes posiciones culturales que se han construido a través del tiempo y con las que ciertos grupos de personas se sienten identificados; unos, en los que se entiende a la naturaleza como un objeto, que hace parte de un ciclo de consumo, en el que tiene valores comerciales y por lo tanto es rentable, se vende y se compra, en esa lógica se ha generado la suposición de que estos recursos no tienen fin y por eso puede dárseles ese uso. Y otra visión que se inscribe en el entendimiento mutuo relacional que existe entre todos los seres vivos que interactúan de diferentes maneras, incluida la naturaleza, la que es considerada como un sujeto generador de vida que no tiene las capacidades de autodefensa en el contexto relacional: humanos-sociedad, no tiene las posibilidades de comunicarse en los mismos términos y por eso la protección nace a partir de comprender esa dicha ‘incapacidad’ y de asimilar que nuestros bienes naturales tienen finitud.

Lo que nos lleva a analizar que debemos ser nosotros los que nos encontremos siempre en una posición de garante frente a los sistemas vivos que se encuentran en riesgos inminentes, que seamos las personas las encargadas de asumir la protección de la naturaleza siendo tutores de ella, es una necesidad que surge de la ausencia o falta de tutores que sean la voz enérgica que traduzca las heridas de colonización que están viviendo nuestros bienes naturales a un resarcimiento y restauración de ecosistemas que nos permitan desarrollar el principio de complementariedad que plantea la filosofía del ‘buen vivir’; en términos de Ana Esther Ceceña: *“El buen vivir coloca el punto central en la complementariedad en el diálogo con las diferentes maneras de vida, la madre tierra vista no como objeto ajeno a mi realidad, sino como un sujeto que contiene a los demás sujetos vivos.”*⁸²

Todos debemos ser los tutores de la naturaleza, porque así como es importante identificar las debilidades institucionales de nuestras autoridades ambientales o las necesidades básicas de nuestros campesinos, también debe ser un objetivo fundamental asimilar los ciclos en los que se desenvuelve la vida y las condiciones actuales en las

⁸² Ceceña, Ana Esther. *“Capitalismo, geopolítica y transformaciones hacia el buen vivir.”* Conferencia de la economista mexicana en el Encuentro Latinoamericano de Comunicación Popular y Buen Vivir organizado por Aler en Quito, Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana, 21 de septiembre de 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=Kvw0T1hC0VI>, consultado por última vez el 2 de julio de 2013.

que se está produciendo nuestro líquido vital, las relaciones de sujetidad que estamos teniendo con todos los sujetos vivos, el papel que cada uno juega en la construcción común de un colectivo vital que es consciente del estado de depredación humana en el que se encuentra nuestro planeta.

En un texto del Censat Agua Viva se dice: *“Afirmamos, no estamos en el paisaje, somos parte del paisaje. Este reconocimiento es fundamental para superar iniciativas que se destinan a lo aparente, para evitar un ambientalismo de ornato”* y si somos parte de ese paisaje, es porque las condiciones de igualdad se presentan frente a nosotros de formas que no hemos querido interpretar, porque no son susceptibles de racionalización o porque no hemos hecho ese ejercicio de reconocimiento. En otro aparte indica: *“¿Cómo no reconocer en la piel, en el lenguaje y en el pensamiento que el entorno que construimos nos construye a su vez y que el paisaje y la piel son expresiones de las características históricas de nuestra relación con el mundo y de las relaciones sociales?”*⁸³

Es por eso que se plantea que desde el *Abya Yala*⁸⁴, deben existir estrategias conjuntas que nos permitan alimentarnos de las diferentes problemáticas que enfrenta cada Nación del continente latinoamericano, para entender qué puntos en común hay, y poder desarrollar estrategias mancomunadas que orienten no sólo la protección de los ecosistemas de América Latina, sino también estrategias económicas que fortalezcan los nexos entre nuestras redes económicas existentes como el ALBA u otras, que hacen frente a las políticas internacionales y globales que hacen de la renta minera una imposición por parte de las multinacionales y no una política que las comunidades latinas hayan decidido implementar en sus territorios, es decir, es fundamental entender que los sistemas constitucionales de nuestros países pueden enfrentar desde lo jurídico ciertos problemas extractivistas, pero necesitan de los movimientos sociales para consolidar estrategias políticas y ambientales que están en curso por parte de comunidades campesinas, indígenas y afros, y hay que asimilar que sin esos actores es imposible enfrentar los intereses económicos que devoran nuestros recursos y vulneran

⁸³ Censat Agua Viva, “Páramos y bosques de niebla-IV Conferencia latinoamericana de páramos y bosques alto-andinos en Málaga, Santander, Colombia” Noviembre, 1999.

⁸⁴ Nombre originario del Continente conocido como América del Sur después de los procesos colonizadores.

todo tipo de derechos, como los humanos, fundamental de derecho internacional humanitario, de convenciones, tratados y garantías básicas de convivencia. Para eso la intercomunicación y retroalimentación socio-jurídica de los diferentes países de nuestro continente debe enriquecerse y debe circular de manera más amplia, libre y sin censura para garantizar la calidad de los procesos sociales comunitarios latinos.

Es siempre necesario hablar desde el enfoque económico de una problemática social que enmarca en muchas disyuntivas en el campo teórico-práctico de la realidad en que la minería genera unos planes y estrategias que le permitan consolidarse en el mercado del norte global y en el mercado nacional y de otra realidad que genera consecuencias negativas e impacta de diferentes maneras en la economía nacional. Por eso se

estudiarán y analizarán las diferentes normas, planes, estrategias y estudios que desde los gobiernos y entes administrativos se han desarrollado para favorecer el negocio minero y se comprobará como se generan afectaciones a la economía del Estado colombiano y al medio ambiente sano de las y los colombianos.

5.1 IMPLICACIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 (PND), UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA 2006-2019 (UPME) Y CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES)

5.1.1 IMPLICACIONES PND 2010-2014

Dividiendo el PND en la Ley 1450 de 2011 que lo ratifica y en el plan en sí mismo, observamos que, el desarrollo de estas políticas de Estado han tenido las siguientes implicaciones en la explotación de carbón en nuestro país, cabe mencionar que la “quinta locomotora del desarrollo” denominada “locomotora minero-energética” engloba el sector minero, petrolero y energético.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en este documento que sirve de base para las políticas estatales que se desarrollarán durante el mandato del actual presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, encontramos que, la “quinta locomotora” de la economía nacional es el sector Minero-Energético; en términos del propio documento se manifiesta: “es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana”⁸⁵. Así mismo se menciona que “contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera”⁸⁶. En este orden de ideas “el país ha sido objeto de grandes inversiones provenientes del extranjero dirigidas a la minería de gran escala, principalmente de Carbón”⁸⁷, lo que ha generado que “hoy, Colombia [sea] el primer productor de carbón en América Latina y el décimo en el mundo. Y si las grandes y medianas mineras llevan a cabo sus proyectos, sin contar

⁸⁵ <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6yjofaugVUQ%3d&tabid=1238>, P. 116. Consultado el 9 de Julio de 2013.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ibíd.* Pág. 178.

posibles nuevos hallazgos, en una década el país puede llegar a duplicar su producción actual de carbón de 74.000 toneladas métricas”⁸⁸

“La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basado en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio”⁸⁹.

De lo anterior es necesario destacar que en lo referente a la Inversión Extranjera Directa (IED) “en minería casi se triplicó: pasó de US\$3.800 millones en el quinquenio 1999-2004 a US\$11.900 millones en el quinquenio siguiente”⁹⁰. Esto nos hace temer una posible enfermedad holandesa⁹¹ y nos dimensiona el posicionamiento de las transnacionales mineras en el país. En lo referente a la estabilidad jurídica que se le da a las concesiones realizadas a los emprendimientos mineros es de temer que esto imposibilite al Estado colombiano a revertir, en determinado momento, estos contratos, lo cual es manifiestamente gravoso para los intereses nacionales y perjudica en gran manera la protección de los derechos económicos, sociales, políticos y del medio ambiente.

Por otra parte, en tratándose del manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, no es complicado evidenciar las grandes y gravísimas falencias que al respecto se tienen, las cuales se manifiestan claramente en diferentes casos, particularmente, en la *licencia ambiental* concedida por Corpoboyacá –Corporación Autónoma de Boyacá-

⁸⁸ <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3> Consultado el 9 de Julio de 2013.

⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 116.

⁹⁰ <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3> Consultado el 9 de Julio de 2013.

⁹¹ El síndrome *holandés*, también conocido como mal holandés o enfermedad holandesa es el nombre general que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país.

mediante Resolución N° 1865 de 30 de Diciembre de 2009 a la transnacional minera Hunza Coal en el páramo de Pisba, ecosistema de inmensa fragilidad y gran importancia hídrica, caso en el cual tuvo que haber una fuerte y contundente manifestación ciudadana para que el Gobernador del departamento interpusiera una Acción Popular en contra de estas.

Otro de los gravosos objetivos del PND es la urgente necesidad de “mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera”⁹² lo cual ha ocasionado que se otorguen licencias en resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, zonas de páramo, parques nacionales naturales, acaparamiento de títulos, superposición de los mismos, entre muchos otros problemas.

5.1.2 LEY 1450 DE 2011 POR LA CUAL EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Una vez debatido el anterior texto en el Senado de la República se dicta la Ley 1450 de 2011 que reglamenta e introduce al ordenamiento jurídico lo propuesto por el texto del PND, en esta ley encontramos como menoscabo de la protección ambiental y del suministro de agua en favor del emprendimiento minero los siguientes artículos:

En el art. 3ro, inciso 3, podemos denotar el afán del Gobierno en “un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados Internacionales”⁹³ lo cual tiende a propiciar la especulación financiera de las diferentes empresas mineras en las bolsas de valores, principalmente en la bolsa de Toronto, donde cotizan la mayoría de multinacionales del sector. Pero, por otra parte y en el mismo art. inciso 4, plantea que para la sociedad debe ser una prioridad “la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático” lo cual hace que nos preguntemos qué entiende el Gobierno Nacional por estos términos, cuando podemos ver las graves consecuencias del extractivismo depredador que se ha venido llevando a cabo en el territorio nacional.

Así mismo, y, siguiendo en el mismo art. numeral 1ro la ley en mención plantea de la “Prosperidad para Todos (as)” “una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos

⁹² <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6yjofaugVUQ%3d&tabid=1238> pág. 180. Consultado el 9 de Julio de 2013.

⁹³ Ley 1450 de 2011.

que jalonan el crecimiento”⁹⁴, siendo particularmente curioso que se considere a la minería como un sector innovador y competitivo, más aún si tenemos en cuenta que a los minerales extraídos no se les da ningún valor agregado debido a que son exportados en bruto y, que el encadenamiento productivo del sector es nulo.

En el artículo cuarto, el Plan Nacional de Inversiones destina un total de 96.625.212 millones de pesos al sector, muy por encima de lo destinado al Ambiente y Desarrollo Sostenible 7.809.462 millones de pesos; Agricultura 15.505.993 millones de pesos, lo cual es particularmente preocupante si tenemos en cuenta la vocación agrícola de Colombia; Ciencia y Tecnología 7.384.830 millones de pesos.

Como se mencionaba con anterioridad es una urgencia del Gobierno Nacional darle celeridad y prontitud a la titulación de emprendimientos mineros lo cual incluye la expedición de licencias, para tal efecto, la ley 1450/11 en su art. 52 “Racionalidad de Trámites y Regulaciones Empresariales” plantea que se “1) identificará barreras de acceso y costos de transacción derivados de regulaciones y trámites transversales o sectoriales de origen administrativo y legal existentes en cualquier nivel de la administración pública. 2). Propondrá a todas las instituciones del Estado las reformas o derogatorias de las normas que refieren a los trámites y regulaciones injustificadas [...] adoptar un marco conceptual que permita calificar los requisitos de entrada a los mercados”⁹⁵; anteriormente ya fueron expuestas las nefastas consecuencias de estas medidas.

El art 107 establece que el Gobierno Nacional “deberá, respetando el estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna”⁹⁶ lo cual no se ha visto reflejado en las políticas estatales que son más tendientes a privilegiar a las grandes compañías que a las y los pequeños y medianos mineros, muestra de ellos es que “de los 15 mil mineros de hecho que según la Defensoría del Pueblo hay en el país, llegaron a Ingeominas 2.845 solicitudes de formalización. Y de ellas apenas consiguieron formalizarse 23. ¿La razón? La norma les

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

exigía que presentaran mapas técnicos de sus minas y facturas comerciales de varias décadas atrás”⁹⁷, mientras lo cual, a las transnacionales, se les dan títulos de manera expés y en zona prohibida, como es el caso del a mencionada Hunza Coal y su pretendido título en el páramo de Pisba.

El art. 108 establece “Reservas Mineras Estratégicas: La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer”⁹⁸.

En la Cumbre de Rio+20 celebrada en el 2012, el Presidente, Juan Manuel Santos, declaro como reservas mineras estratégicas “17,6 millones de hectáreas en los departamentos del Chocó, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, y Vichada ofrecían grandes posibilidades para la extracción de minerales estratégicos y apetecidos como el uranio, el coltán, el oro, el hierro y el platino [...]Para ello buscará a compañías mineras, nacionales y multinacionales, que se convertirán en socios estratégicos que extraigan estos recursos e impulsen a fondo la locomotora minera [...] El experto del Banco Mundial, Robert Goodland, quien estuvo de visita en Colombia a principios de año, recomienda la moratoria de la minería en zonas claves por su biodiversidad, fuentes de agua, patrimonio étnico y arqueológico, y también en lugares donde hay conflictos armados y el estado no puede garantizar la seguridad”⁹⁹.

Como es lógico pensar, estos emprendimientos mineros serán llevados a cabo por grandes compañías mineras que tengan la capacidad monetaria y la experiencia suficiente, lo cual, como se menciona más adelante, les permite quedarse con los

⁹⁷ <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3> Consultado el 9 de Julio de 2013.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-declara-176-millones-hectareas-del-pais-como-reserva-estrategica-minera/259867-3> Consultado el 9 de Julio de 2013.

cuantiosos beneficios y, dejarnos los daños medio ambientales; pero lo más preocupante acá, como lo mencionó el experto del BM es la gran biodiversidad de éstos territorios y la fragilidad de los ecosistemas que ellos comprenden lo cual nos permite pensar que cualquier modificación en ellos causará graves estragos que serán irreparables y dado la peligrosidad e intensidad de los emprendimientos mineros no es descabellado imaginar una emergencia ecológica de dimensiones incalculables.

El art. 110° permite la “Suspensión Y Caducidad Por Razones De Seguridad Minera. Se constituye en causal de suspensión y posterior caducidad del título minero, el incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad establecidas en el reglamento técnico de seguridad e higiene minera.

La suspensión podrá ser por un término máximo de seis (6) meses, después del cual, si se mantiene el incumplimiento grave, se procederá con la caducidad del título minero”¹⁰⁰.

Al respecto basta mencionar lo ocurrido con la prórroga de Cerro Matoso¹⁰¹, que, pese a todas las irregularidades fue concedida o, el caso de la barcaza de la Drummond en el puerto de Santa Marta¹⁰², todo lo cual pasa inadvertido por las autoridades competentes y las compañías se aferran a la “estabilidad jurídica”, causándole graves daños al medio ambiente y a los intereses nacionales.

De lo anterior se evidencia de manera clara y manifiesta como, mediante el PND, el Gobierno le da primacía a los emprendimientos mineros sobre cualquier otro requerimiento y necesidad económica, social, medio ambiental, étnica o agraria lo cual resulta muy gravoso para los intereses nacionales y para la supervivencia no solo del ecosistema en sí mismo, si no, además, la supervivencia de las comunidades que habitan los territorios intervenidos y los pequeños (as) mineros (as), entre otros.

5.1.3 IMPLICACIONES UPME 2006-2019

¹⁰⁰ Ley 1450 de 2011.

¹⁰¹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/polemica-prorroga-cerro-matoso/330059-3> Consultado el 9 de Julio de 2013.

¹⁰² http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12597070.html Consultado el 9 de Julio de 2013.

La *Unidad de Planeación Minero-Energética* y la Subdirección de Planeación Minera desarrollaron un documento denominado “Colombia un país minero” que es el “Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión 2019”, se evidencia en este documento la consolidación de unas políticas económicas que se han venido desarrollando y fortaleciendo con políticas exteriores y nacionales de gobiernos anteriores y gobiernos de países como Canadá, EE.UU., Reino Unido, entre otros, así como los intereses macroeconómicos de empresas multinacionales que han visto en Colombia la oportunidad estratégica para invertir en el rentable negocio de la minería, con un doble rédito: por una parte la extracción de recursos garantiza la sostenibilidad del sistema financiero y de los estilos de vida del mundo de occidente y por otra parte el juego de fluctuaciones en la bolsa del precio y uso de los diferentes minerales hace que crezca el interés por parte de múltiples compañías de carácter internacional y de todo tipo de capitales y tamaños en hacer presencia en el territorio nacional.

Sin duda alguna el documento se desarrolla en español y en inglés para que se legitime la confianza inversionista que el Gobierno Uribe Vélez dejó abonado en sus 8 años de poder, es un documento muy completo en materia de estudios técnicos que realizan sugerencias al Estado Colombiano de cómo deben ser sus intervenciones, participaciones y gestiones en el negocio minero tanto a nivel nacional como a nivel global. Sugerencias que tienen un carácter de obligatorio cumplimiento siempre que puedan cumplirse las tareas esperadas hacía el año 2019 de convertir a Colombia en un país devastado, humillado y saqueado. Se fortalecen los campos de negocios e inversiones, fenómeno que debilita la institucionalidad en tanto, que el Estado pasa de ser una parte importante en el negocio de la minería y pasa a ser en muchos casos un tercero que gestiona normativamente y militarmente la posibilidad y garantías que necesitan las compañías para poder ejecutar los planes mineros de extracción de diferentes recursos con los que cuenta el país.

Sin embargo el Estado no pierde su facultad de ser ente fiscalizador de la actividad minera, pero la legislación que se ha desarrollado en los últimos años ha favorecido la función de ser un Estado que facilite las condiciones para que el negocio minero sea fructífero, así se evidencia en los CONPES sobre minería que se han producido en los últimos 12 años.

Por medio de este documento se limita la descentralización del poder que tienen los entes territoriales departamentales, regionales y municipales ya que a pesar de que se dice que tienen competencias en materia de gestión ambiental, territorial y financiera, sus decisiones sobre políticas económicas mineras, están atadas al Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, así como a este Plan visión 2019, lo que genera un control total y central sobre el negocio minero a nivel nacional y local.

Se trabaja con cifras del Producto Interno Bruto (PIB), realizando ejercicios comparativos con años anteriores, así como con países vecinos como Perú, México y Argentina para poder realizar sugerencias de cómo mejorar la cantidad de mineral a explotar y sobre el manejo que sobre el mismo debe realizarse en el mercado global, se diseñan estrategias que permitan mejorar la capacidad y producción de minas, para que las toneladas por millón que se produzcan en cada mineral aumenten, en el caso del carbón las cifras proyectadas fueron 1'469.405 millones de pesos constantes para el año 2004.¹⁰³ Se conoce con suficiencia por parte de este estudio, la riqueza en recursos naturales de nuestro país, así como la potencialidad a nivel financiero, influencias a nivel global y reservas de minerales que pueden garantizar un negocio eficaz y rentable para quienes se beneficien de él.

Se trabaja sobre tendencias, sugerencias y proyecciones sobre el camino que se debe seguir en cada región minera y en con cada recurso mineral, en cuanto al carbón se encuentra que “Colombia es el primer productor de carbón de América Latina y el decimosegundo del mundo. Sus reservas totales se estiman en alrededor de 17 mil millones de toneladas, de las cuales se han medido 7 mil millones.”¹⁰⁴ A renglón seguido añaden, “Según estimativos de la UPME, basados en cifras de la Agencia Internacional de Energía (EIA), la demanda mundial de carbón térmico durante el año 2004 fue de 487 Mt, mientras que la oferta del producto se situó en 512 Mt. Esta oferta corresponde aproximadamente al 14.4% de la producción mundial, que se estima en 3.712 Mt. En este contexto, los 53.7 Mt producidos por Colombia durante este periodo

¹⁰³ UPME, “*Colombia País Minero, Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión al año 2019*”, Unidad de Planeación Minero Energética, Diciembre de 2006, Bogotá.

¹⁰⁴ *Ibíd.* P. 26.

representaron el 1.5% de la producción mundial y con los 48.3Mt, exportadas el país alcanzó una participación del 9.45% en el mercado mundial.”¹⁰⁵

En ese sentido está marcada la tendencia e intenciones que tienen las políticas mineras proyectadas, y su único interés es subir la explotación de recursos para posicionar al país como un exportador importante de recursos naturales y materias primas importantes para sostener el mundo en el que vivimos, como por ejemplo el carbón, que es esencial para construir todo tipo de aparatos electrónicos y para el funcionamiento de diferentes medios de transporte a nivel mundial. En el documento se hace una referencia a la importancia del carbón en la región en qué se enfoca esta investigación y es: “(...) En el altiplano cundiboyacense, región que cuenta con importantes reservas de carbón y que actualmente abastece la mayor parte de la demanda interna, se espera alcanzar en 2019 un volumen de producción de 4.0 Mt/año, considerando incrementos tanto en la cuota de carbones metalúrgicos para exportación como en el consumo interno de carbón térmico, principalmente en el occidente colombiano.”¹⁰⁶ Estas intenciones de crecimiento de extracción de carbón, confirman la tendencia que quieren marcar en cuanto a generar un crecimiento en las tasas de “producción total del país” para que los réditos de los intereses de las compañías que se benefician del extractivismo mejoren cada vez más.

Además es notorio el interés que existe porque haya un incremento considerable en el flujo de inversión extranjera en el tema minero, una apuesta gubernamental que es contradictoria en el sentido que las inversiones extranjeras cuando aumentan hacen que haya más beneficios para los inversionistas y menos beneficios tanto para el Estado colombiano como para las poblaciones que habitan las regiones de donde se extraen los recursos que en teoría política nos pertenecen a las y los ciudadanos nacionales. Esto se corrobora con una tabla que se refiere a los flujos de inversión extranjera comparándolos con los flujos de inversión pública:

¹⁰⁵ *Ibíd.* P. 26.

¹⁰⁶ *Ibíd.* P. 28.

Tabla 16. Inversión pública y privada en el sector minero Millones de pesos constantes del 2003
Public and Private Investment in the Mining Sector Million constant Colombian pesos of 2003

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión Pública Public Investment	97.014	92.452	82.897	70.965	52.457	71.767	27.359	34.067	19.852
Inversión Privada Private Investment	457.618	536.792	451.796	538.395	2.123.415	1.583.789	1.458.119	99.607	294.707
Particip. Pública Public Share	17%	15%	16%	12%	2%	4%	2%	25%	6%
Particip. Privada Private Share	83%	85%	84%	88%	98%	96%	98%	75%	94%

Fuente (Source): DNP (National Planning Department).

107

Finalmente el documento tiene un ambicioso plan de acción que sintetiza las intenciones que vienen siendo explicadas en todo su hilo conductor, y se pueden identificar a través de algunos de los objetivos que tienen, estos son: “Duplicar el volumen actual de producción de carbón. Cuadruplicar la producción de metales preciosos. Convertir a Colombia en uno de los tres principales destinos latinoamericanos de la inversión privada, interna y externa destinada a exploración minera”¹⁰⁸, entre otros, objetivos para los cuales el Estado colombiano será el facilitador número uno, generando legislación favorable a los inversionistas privados que podrán tener un acceso mayor a oportunidades de aprovechamiento de recursos minerales que se encuentren en territorio nacional.

5.1.4 IMPLICACIONES CONPES SOBRE MINERÍA

El *Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES)*, es el encargado de realizar los estudios técnicos que soportarán muchos proyectos mineros, es un Consejo Especial de Planeación que para nuestro interés realizó un documento muy importante que es el CONPES 2898¹⁰⁹, en el cual se traza un plan de acción para el fortalecimiento de la mal llamada industria minera colombiana.

¹⁰⁷ Fotografía de la Tabla 16 del documento UPME, P. 46.

¹⁰⁸ *Ibíd.* P. 77 y 78.

¹⁰⁹ “Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano”, Documento CONPES 2898, MINMINAS-DNP, Bogotá D.C., enero 15 de 1997.

Los datos aquí presentados son estudios que evalúan potencialidades de recursos minerales y las expectativas que se pueden generar de acuerdo a las reservas que se tienen calculadas existen en el país, así mismo se realizaron cálculos para el momento de las fluctuaciones económicas en el mercado y desde los noventas se veía la marcada importancia e influencia que debía jugar EE.UU. en nuestro país, el comercio exterior preveía desde hace mucho tiempo, con estudios macro-financieros que debían sostener el sistema de circulación de capital y negocios financieros con la extracción de recursos en dónde existieran más reservas y en dónde les generarán menos daños ambientales a las potencias económicas del momento, en este documento se evalúa la inversión extranjera y la proyección de las regalías generadas por los minerales. Mucha información de esta cumple una función de requisitos estadísticos para que proyectos a futuro pudieran desarrollarse con mucha y mejor solvencia.

Por otra parte se clasifican los elementos que debe fortalecer el sector minero para mejorar su capacidad de desarrollo en los próximos años y se realizan estudios sobre la pequeña minería y minería de subsistencia, estigmatizando desde esa época este tipo de actividad, señalando que es una minería que genera informalidad e inequidad en cuanto a condiciones laborales de quienes trabajan allí y que no es productiva para el sector, sin tener en cuenta que los pobladores originarios efectúan este tipo de minería para sobrevivir como lo hacen, los pescadores, aradores o campesinos en general.

Se trazan lineamientos políticos que empezarán a abrir los caminos a compañías extractoras nacionales e internacionales y se vislumbran las posibles problemáticas que puedan presentarse en ciertos distritos mineros del país. Se corroboran las fases de exploración y explotación y se dan las indicaciones de cómo deben hacerse los trámites legales y qué estudios técnicos deben entregarse. Finalmente puede entenderse a este CONPES, como una guía básica para el nacimiento de la extracción a gran escala de los recursos minerales.

5.2 REGALÍAS Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS EN LA RENTA MINERA

Como se ha manifestado a lo largo de esta investigación, es evidente el interés, cada vez más creciente, del Estado en atraer Inversión Extranjera Directa (I.E.D), que en su

mayoría, está interesada en el sector minero y de hidrocarburos, para lo cual, el propio Estado colombiano ha venido impulsando atractivas políticas para los inversionistas, consistentes en grandes descuentos, deducciones y exenciones tributarias y disminución de regalías, entre varias otras.

A continuación, evidenciaremos estas políticas tomando como referencia el último informe de la Contraloría General de la Nación denominado “Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista”.

5.2.1 VENTAJAS TRIBUTARIAS EN EL IMPUESTO A LA RENTA

“Deducción especial por inversiones en activos fijos: Entre 2004 y 2007 las personas naturales y jurídicas pudieron ‘deducir en la determinación del impuesto sobre la renta [...] por una sola vez en el período fiscal en el cual se adquiriera, el treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivamente realizadas en la adquisición de activos fijos reales productivos’ (decreto 1766 de 2004). Esta deducción se incrementó al 40% a partir de enero del 2007 (Ley 1111 de 2006, art. 8) y se redujo nuevamente al 30% para el año 2010 (ley 1370 de 2009, art. 10). A partir del año gravable 2011 se elimina este beneficio, pero se establece que quienes hayan solicitado contratos de estabilidad jurídica podrán mantenerlo por tres años más (ley 1430 de 2010, art. 1).

Deducción por el pago obligatorio de las regalías: Las regalías constituyen la participación del Estado en el beneficio que resulta del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, como contraprestación por sus derechos como propietario del subsuelo. No son, por tanto, ni un impuesto, ni un costo de producción sino una participación del Estado en la inversión productiva¹¹⁰. Pero para efectos fiscales, desde 2005 la DIAN cambió su interpretación previa y conceptuó que podrían ser contabilizadas, no como una distribución de excedentes, sino como un ingreso de terceros no constitutivo de la renta líquida gravable, como sucede en el caso de los hidrocarburos a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); o deducirlas de

¹¹⁰ Ver artículos 332 y 360 de la Constitución Política.

la renta líquida como un costo de producción, igualmente no sujeto al impuesto sobre la renta, como sucede con el resto de minerales (ET, artículo 116)¹¹¹.

Deducción por depreciación de activos fijos: La depreciación causada por desgaste, deterioro normal u obsolescencia de bienes usados en el negocio o actividades productoras de renta, usualmente se contabiliza en plazos de hasta veinticinco años. Pero las normas fiscales establecen que si el contribuyente considera que la vida útil fijada en el reglamento tributario no corresponde a su caso particular, con el visto bueno del director de la DIAN se puede fijar una vida útil distinta y aumentar la velocidad de la deducción, llegando incluso a plazos inferiores a los tres años. Además, puede incrementarse la velocidad de depreciación aún más, si emplea sus activos en más de un turno diario (ET, artículos 128, 134, 135 y 137).

Deducción por amortización de inversiones: Además de la depreciación de los activos fijos tangibles, el productor puede deducir de su renta en cada período la alícuota de amortización de sus inversiones no depreciables, tales como los costos de adquisición o exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esta amortización debe hacerse en un término no inferior a cinco años, salvo que se demuestre que, por la naturaleza o duración del negocio, la amortización debe hacerse en un plazo inferior. Adicionalmente, en los casos en que la exploración resulta infructuosa, el monto de las inversiones podrá ser amortizado en el año en que se determine tal condición, a más tardar dentro de los dos años siguientes a su realización (ET, artículos 142 y 143)^{112,113}.

Por otra parte, “la minería sigue excluida de pagar impuestos a los entes territoriales, tales como el de industria y comercio, ya que el mismo Código Minero [Ley 685 de 2001] estableció en su artículo 331 que ‘[l]a exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio,

¹¹¹ Ver al respecto el análisis de la peculiar interpretación de la DIAN de esta norma en el artículo de Pardo Becerra, Luis Álvaro, “*Reforma tributaria y minería: por el interés general de la Nación.*”, (2012), <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2804-reforma-tributaria-y-mineria-por-el-interes-general-de-la-nacion.html>, revisado por última vez el 9 de julio de 2013.

¹¹² Todo esto sería muy distinto si las empresas tuviesen un régimen tributario claramente diferenciado entre las fases de exploración y de explotación.

¹¹³ Contraloría General de la Nación. “*Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista.*”, 2013. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos'. De allí que, la reforma al régimen de regalías y su distribución entre los entes territoriales con criterios diferentes al lugar de origen de las mismas¹¹⁴, terminara dejando a los municipios asumiendo todos los riesgos por las consecuencias negativas de esta actividad sobre las condiciones sociales y ambientales locales, pero sin mayores ventajas en términos de ingresos fiscales, puesto que no solo no recibirán las regalías sino porque tampoco percibirán el impuesto por industria y comercio que debería pagar esta actividad productiva¹¹⁵.

Con respecto a los tributos de carácter nacional y particularmente a los referentes a la renta, “estas ventajas se expresan, por ejemplo, en la marcada diferenciación entre las tasas nominales y las tasas reales del impuesto a la renta [...] Es así como, por ejemplo, mientras que en el período 2007-2010 existían tasas nominales del 33% sobre la renta gravable, en la práctica el sector minero (excluyendo hidrocarburos), terminó pagando tasas efectivas de apenas el 10%. Y aunque esta situación parece haberse mejorado a partir del año gravable 2011 con la eliminación de las deducciones especiales por adquisición de activos, de todas formas las tasas efectivas apenas se acercan a un 15%, menos de la mitad de las tasas nominales del 33%. [...]

Como puede observarse, un [...] aspecto de relevancia [...] es el alto peso que han tenido las deducciones y descuentos en los distintos sectores específicos aquí reportados [...] entre 2005 y 2010 las empresas propiamente mineras (dentro de las cuales están las que extraen carbón y níquel, con un peso preponderante) pagaron en promedio 878 mil millones de pesos anuales por concepto del impuesto a la renta. Pero durante el mismo período tuvieron deducciones, descuentos y exenciones que representaron un gasto tributario para el país (ingresos fiscales que se dejaron de percibir) de 1,78 billones de pesos. Es decir, por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos¹¹⁶.

¹¹⁴ Acto legislativo 5 de 2011.

¹¹⁵ *Ibíd.* (Texto subrayado fue del original)

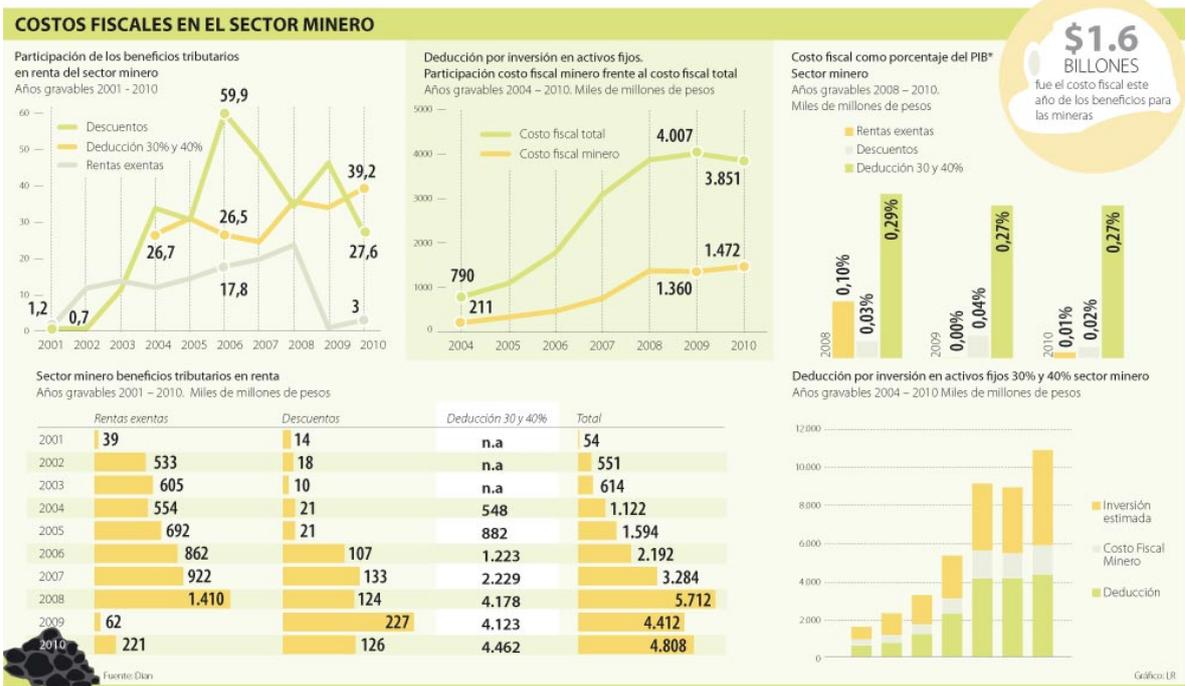
¹¹⁶ *Ibíd.* (Texto resaltado fuera del original)

Otros datos aportados por el Diario la Republica en su artículo web del 15 de marzo de 2012 nos mencionan que “de acuerdo con el más reciente estudio de la DIAN, los beneficios tributarios concedidos en el sector minero a través del impuesto de renta le costaron al Estado \$8,8 billones entre el año 2001 y 2010. En este último año, el costo fiscal de los beneficios fue de \$1,6 billones, que equivale a 0,31% del PIB”¹¹⁷.

Cabe mencionar que la identificación del pago de estos impuestos es de difícil identificación debido a la falta de transparencia empresarial en las declaraciones de renta. “En efecto, es posible identificar que, además de la normal deducción de los costos directos de producción, las empresas mineras declararon deducciones adicionales a la renta gravable por concepto de ‘gastos operacionales de administración y ventas’ que representaron un costo anual para el país de 483 mil millones de pesos. A su vez, la deducción especial por inversión en activos fijos de estas empresas le representó al país, en promedio, 164 mil millones de pesos anuales, en tanto que la deducción de las regalías como costos de producción de carbón, implicaron un detrimento de las finanzas públicas por 377 mil millones anuales. No obstante, de acuerdo con la forma agregada como se presentan las demás deducciones, no es posible identificar el origen específico del costo adicional para el fisco nacional del orden de 1,2 billones de pesos anuales durante cada uno de estos seis años”¹¹⁸.

¹¹⁷ <http://www.larepublica.co/node/4359>, Artículo consultado el 20 de Mayo de 2013.

¹¹⁸ Contraloría General de la Nación. “*Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista.*”, 2013.



119

Como si con lo anterior no bastara “durante el período analizado existieron también otros renglones con marcadas ventajas para los productores de carbón, muchos de los cuales se mantienen aún en el régimen actual. Es el caso del consumo de combustibles a tarifas privilegiadas, las deducciones de costos de imagen y publicidad, las inversiones del Estado en infraestructura pública de uso preferencial por las empresas mineras, la asignación de importantes contingentes de la fuerza pública a la protección de sus instalaciones y, por supuesto, las ventajas en términos de liquidación del impuesto al valor agregado (IVA). Es así como, de acuerdo con las normas tributarias vigentes (ET, artículos 488 y 491), para las empresas mineras la inversión realizada en la etapa de exploración, a pesar de que debe reconocerse como un activo diferido, no constituye un activo fijo sino un costo o gasto deducible. Por lo tanto, el IVA pagado por estas inversiones diferidas sí es descontable al momento de determinar el valor del IVA a ser trasladado a la DIAN, con el consecuente costo tributario para las finanzas públicas [...]

Además de las ventajas tributarias hasta aquí descritas, existen otros escenarios favorables para evadir el pago de obligaciones tributarias, así como para la liquidación de las regalías en varios minerales: la subfacturación en los precios de transferencia

¹¹⁹ Tomado de <http://www.larepublica.co/node/4359>. Consultado el 20 de mayo de 2013.

entre empresas vinculadas. Al respecto analistas argumentan que la DIAN “*ha detectado que algunas multinacionales utilizan estrategias de manipulación de utilidades con sus vinculadas económicas hacia jurisdicciones donde se pagan menos impuestos*”¹²⁰.

En el siguiente cuadro se sintetiza lo anteriormente expuesto.

Contraloría General de la República

2.3 Carbón

Miles de millones de pesos constantes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prom 2005-2010	2011
Impuesto nominal antes de deducciones y descuentos	869	877	741	1.497	1.288	1.223	1.083	1.655
Gasto tributario por deducciones y descuentos	356	402	407	700	706	723	549	611
- Por gastos operacionales (administración y ventas)	114	166	188	378	301	415	260	435
- Por inversiones en activos fijos	157	129	99	178	181	121	144	0
- Por otras deducciones	84	107	116	144	224	186	143	175
- Por rentas exentas	0,3	0,4	3,0	0,4	0,2	0,4	0,8	0,8
Impuesto efectivo	513	475	334	798	582	500	533	1.043
Gasto tributario / Impuesto efectivo (%)	69%	85%	122%	88%	121%	144%	103%	59%
Rebaja de impuesto por deducción de regalías (estimado)	180	217	219	339	430	307	282	419

121

De lo anterior se evidencia con total claridad las grandes ventajas que el gobierno nacional le ha venido otorgando a las compañías mineras, la mayoría de ellas transnacionales, en lo referente a aspectos tributarios –recordemos que esto se expande a otros aspectos del devenir legal, político y social- , generando con esto enormes pérdidas que afectan a la nación y que vulneran los intereses de la inmensa mayoría de nuestros coterráneos ocasionando con ello la imposibilidad de generar un desarrollo sostenible en el tiempo, que sea no solo amigable con la naturaleza sino que además sea coherente con las capacidades y características de nuestro país, reconocido como uno de los más importantes territorios megadiversos y, además, productores de alimentos.

De estas evidencias surgen dudas que cuestionan la mencionada “prosperidad para todos”; ¿Cuáles son los beneficios del extractivismo?, ¿Quiénes son los realmente

¹²⁰ Contraloría General de la Nación. “*Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista.*”, 2013. (Texto subrayado fuera del original)

¹²¹ *Ibíd.*

beneficiados?, ¿Qué ocurrirá con la economía nacional cuando los bienes naturales se agoten si se basa toda su producción en la explotación de los mismos?, ¿Cómo se solucionarán los conflictos, contradicciones y consecuencias del actual modelo extractivista y quién correrá éstas con repercusiones?, ¿es el modelo extractivista indispensable para el crecimiento nacional o por el contrario son mayores las afectaciones socioambientales que éste deja?

En la construcción alternativa de herramientas socio-jurídicas siempre va a existir la infinita posibilidad de complementar recíprocamente estas propuestas con el ordenamiento jurídico vigente y con escuelas de pensamiento de diversas tendencias de construcción de lo social, lo revolucionario y lo progresista, es decir, la protección paulatina a través de herramientas jurídicas y populares necesita contar con el apoyo de las comunidades que viven en o con los ecosistemas y el del sistema y aparato judicial que tiene normas protectoras y un sistema nacional ambiental que prevé cierto tipo de riesgos y daños ambientales, es por eso que después de realizar un breve análisis de cómo podrían aplicarse alternativas jurídicas a problemáticas sociales, se habla de la problemática del extractivismo y sus variables para pasar a entender la necesidad de saber cómo realizar tareas institucionales que de alguna manera se suplen con los trabajos alternativos de organizaciones y comunidades colombianas, como es el caso de los planes de ordenamiento territoriales alternativos y la crisis que se enfrenta con las nuevas delimitaciones propuestas por el gobierno nacional. Finalmente hablaremos de por qué creemos que en la creación de reservas naturales hay una solución eficaz y complementaria a otras tareas comunitarias e institucionales que plantean retos conjuntos a las instituciones del gobierno y a las capacidades organizativas y de resistencia del movimiento social.

Como consecuencia de la arremetida extractivista que se ha presentando en nuestro continente durante las últimas décadas, varios grupos académicos y sociales se han puesto en la tarea de plantear y analizar alternativas que nos permitan salir de la lógica de mercado del sistema mundo capitalista para poder, de esta manera, autogobernarnos y ser soberanos frente a las decisiones en materia política, económica y social; para preservar nuestras riquezas culturales y biodiversas y asegurar la pervivencia de las generaciones futuras y, de esta manera, apuntar a un desarrollo sostenible que sea amigable con el entorno en el que coexistimos y que no vulnere los derechos de comunidades indígenas y afroascendientes así como propenda por la protección de los derechos humanos de la comunidad global y nos dirija hacia la consagración de los derechos de la naturaleza.

Acabamos de mencionar que no es suficiente buscar *desarrollos alternativos* que cambien pequeños sofismas de la gran falacia del desarrollo sino que es necesario

cambiar el modelo desarrollista desde sus orígenes y sus raíces, por lo tanto debemos hablar de *alternativas al desarrollo* con las cuales buscamos dinamitar las bases desarrollistas, extractivistas y expoliadoras que han imperado durante largos años.

6.1 POST-EXTRACTIVISMO

En este orden de ideas encontramos la iniciativa del *Post-Extractivismo* planteada y desarrollada por el Ecólogo Social Eduardo Gudynas en la cual nos ubica en un *Extractivismo Depredador* entendido éste como “una extracción masiva de recursos naturales, de graves impactos sociales, económicos, ambientales y territoriales a nivel local y nacional. Mientras los productos finales son exportados, en nuestros territorios quedan esos efectos negativos [...] frente al actual extractivismo depredador son necesarios cambios. Unos deben ser inmediatos, donde se deben dejar de reproducir los efectos más negativos sobre las comunidades y el ambiente, mientras otros son a mediano y largo plazo, de manera de poder modificar las estrategias de desarrollo”¹²² y nos plantea dos momentos de transición para salir de la lógica extractivista, los cuales pasaremos a revisar.

6.1.1 EXTRACTIVISMO SENSATO

En este primer momento de transición se hace necesario el cumplimiento cabal de toda la normatividad laboral, ambiental y económica así como el cumplimiento de los diversos tratados internacionales ratificados por los Estados; el respeto por la naturaleza, por las comunidades indígenas y afroascendientes; la participación real de la sociedad en los diferentes proyectos extractivos y la efectiva socialización de los mismo; la utilización de tecnología que disminuya el impacto y la contaminación, entre otros.

Es así como “el Estado [debe] deja[r] de amparar al extractivismo y entorpecer las demandas ciudadanas, para volverse un fiscalizador eficiente, y defender el bien común. En palabras más simples, el extractivismo sensato apela a medidas de emergencia basadas en gran parte en la normativa actualmente existente en nuestros países y en diferentes convenios internacionales.

¹²² Gudynas, Eduardo. “*Hay Alternativas al Extractivismo, Transiciones para salir del Viejo Desarrollo*”, CEDES, Lima, Perú. 2012.

A su vez, bajo el extractivismo sensato es posible dar pasos adicionales para otras reformas necesarias, tales como corregir los precios de las materias primas, ajustar impuestos y regalías, o comenzar a completar los vacíos que existen en la normativa actual”¹²³.

6.1.2 EXTRACTIVISMO INDISPENSABLE

Lo primero que hay que dejar claro acá es que no se busca prohibir todo tipo de minería u otras extracciones.

“Esta extracción indispensable implica profundos cambios en nuestras concepciones sobre el desarrollo. Busca abandonar la obsesión con el consumismo y es más austero, utilizará menos materia y energía. Se empeña en un uso más juicioso de los recursos naturales y que sea más efectivo en erradicar la pobreza y asegurar la calidad de vida. Esto no se puede lograr de un día para otro, y requerirá perseverancia, ingenio y rigurosidad”¹²⁴.

En este momento la extracción de minerales y otros materiales se debe reducir al mínimo necesario para la supervivencia humana y la elaboración de las diferentes herramientas necesarias en nuestra vida moderna, abandonando la lógica exportadora y limitándonos al comercio nacional y regional, asegurando la conservación biológica de todas las especies y limitando la extracción de bienes naturales a los lugares en los cuales el impacto habría de ser menor, respetando los niveles de recuperación biológica de los ecosistemas y asegurando la reproducción de los mismos.

Las alternativas *postextractivistas* deberán atender dos condiciones indispensables: i) la erradicación de la pobreza y de las desigualdades sociales consecuencia del uso exagerado y despilfarrador de los bienes naturales –los cual es un hecho histórico- e, ii) impedir nuevas pérdidas de biodiversidad; para lograr estos fines, estas alternativas deberán erradicar el sobreconsumo y poner límites a la apropiación de la naturaleza. Por esta razón “la ilusión de repetir el patrón de crecimiento económico de los países

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*

industrializados, basado en el altísimo consumo de materia y energía y alta destrucción ambiental, debe ser abandonada”¹²⁵.

Bajo estos horizontes surge un problema que puede ser denominado *la trampa del neo-extractivismo* reflejada de manera general en los países con gobiernos de izquierda o progresistas y de manera particular en Bolivia y Ecuador; esta trampa no es otra que la exacerbada extracción de bienes naturales pero con un discurso y un enfoque “social” en el cual el Estado se fortalece, mejora sus tributos e invierte las ganancias en asistencialismo social. “Estos gobiernos apoyan el extractivismo no sólo como ejemplo de desarrollo económico, sino como un medio necesario para sostener bonos y otras compensaciones económicas a los sectores pobres”¹²⁶, planteando una estrategia consistente en sacar el máximo beneficio del extractivismo a muy corto plazo para de ésta manera y en un futuro a mediano y largo plazo poder fortalecer otros sectores de su economía, es decir, se sacrifica el ecosistema, los derechos laborales y sociales y la calidad de vida esperando lograr un crecimiento económico. En otras palabras, no se sale de la lógica desarrollista explotadora.

6.2 AUTO-DETERMINACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES MUNICIPALES, LA PROPUESTA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ALTERNATIVO ‘POTA’

El Plan de Ordenamiento Territorial Alternativo, es una figura comunitaria que ha sido creada en el seno de organizaciones sociales, populares y comunitarias que han trabajado el tema de la auto-determinación de sus territorios, tierras y soberanías. Es una herramienta que nace y se propone desde comunidades colombianas que se preocupan constantemente por desarrollar políticas públicas y sociales que consoliden y fortalezcan sus participaciones en las tomas de decisiones sobre su propio bienestar, buen vivir, e intereses de la Comunidad que priman sobre intereses particulares ajenos a los que se viven al interior de la población determinada.

¹²⁵ Gudynas, Eduardo, “*Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al post-extractivismo*”, texto ubicado en “*Más Allá Del Desarrollo*” del Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Ed. Rosa Luxemburgo, Quito, Ecuador. 2011.

¹²⁶ *Ibíd.*

Tomando como referencia a un líder comunitario, Contagio Radio realizó una nota en la que se explica todo lo referente a la actualidad de los POTA “... Marco Velasco, integrante de la comunidad afrodescendiente de Cacarica, en el Bajo Atrato chocoano, quien cuenta cómo ha sido trabajar el POTA de la mano de propuestas y nuevas alternativas desde comunidades de base, donde, es el territorio, el buen vivir y el bienestar de la comunidad lo que prima.”¹²⁷

De allí encontramos que la construcción de esta alternativa jurídica es una apuesta que se realiza por parte de comunidades indígenas, mestizas y afrodescendientes del país para usar y transformar su territorio. Lo han aplicado campesinos de Putumayo, Cauca, Meta, Indígenas Nasa, entre otros. Se sabe que es la violencia y el conflicto armado los factores que han interrumpido estas formas de usar y habitar el territorio por parte de las Comunidades, pero hacer uso legítimo del derecho a la tierra es muy restringido, cuando existen un conflicto bélico abierto como el que tiene el país y que existen tensiones geopolíticas en el marco de las políticas extractivistas, es por eso que para el campesinado de nuestro país es difícil ostentar el título de propiedad junto a la posibilidad de usar la tierra, pues los procesos de restitución de tierras, de reconocimiento de víctimas, de materialización de justicias transicionales y otras tareas de organizaciones internacionales de derechos humanos tienen muchos limitantes y hacen más complejos los problemas jurídicos de pertenencia de tierras y adjudicación de grandes superficies que son concesionadas a los intereses económicos de las transnacionales para desarrollar proyectos mineros que ya están trazados y fortalecidos institucionalmente. Por ejemplo las comunidades tienen restricciones al momento de utilizar el derecho de superficie; este es el que tienen las personas que antes han usado y habitado el territorio, pero ahora no pueden hacerlo porque existen usos diferentes, como por ejemplo los cultivos de palma de cera o ganadería extensiva que no permiten utilizar la tierra como antes y no van a ser interrumpidos, esto genera la inexistencia de garantías para desarrollar las mismas actividades productivas con una seguridad que debe brindar el Estado y la ciudadanía a todas sus comunidades.

127

Tomado

de:

http://www.contagioradio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6154:hablemos-alguito-plan-de-ordenamiento-territorial-alternativo-pota&catid=11:hablemos-alguito&Itemid=5,
revisado por última vez el 25 de julio de 2013.

Existe una diferencia marcada entre el POTA y el POT; y es que éste último tiene prioridades y objetivos de acuerdo a las características económicas de los territorios, pero la participación de las comunidades es limitada, el enfoque de los POT es desarrollar las políticas del Estado, consolidando unas estrategias de inversión que no dan cuenta de las potencialidades y condiciones reales de los territorios, esto porque están sujetos al PND santista y a la locomotora de minas y de infraestructura.

En cambio el POTA presenta unas alternativas reales de protección del territorio, el medio ambiente y el auto-sostenimiento de las familias. El desarrollo económico debe estar diseñado de acuerdo a las propuestas productivas de las Comunidades, en cuanto a lo organizativo; qué se consume y qué se lleva al mercado. La idea es romper con la historia de la esclavitud de cadenas a que hoy día es una esclavitud de dependencia absoluta a las lógicas del mercado y políticas proteccionistas a las multinacionales, para en cambio generar políticas públicas productivas que le permitan competir con precios justo a las comunidades, con las actividades que desarrollan en sus territorios.

“La ley orgánica de ordenamiento territorial se enfoca en la intervención a los territorios por medio de competencias que tienen los entes gubernamentales y no hay claridad sobre la participación de las comunidades, es decir; los términos, su competencia, la posibilidad real de la participación de la sociedad civil, de entidades territoriales, el reconocimiento jurídico. En ese marco es difícil que las comunidades decidan sobre su destino en sus territorios.”¹²⁸

El POTA no promete nada con políticas gobiernistas, éste propone la realización de un diagnóstico real de las condiciones de los territorios y las relaciones de población con los recursos de las tierras que habitan, para así poder planificar las transformaciones que ejercen a diario, se desarrolla en una dinámica participativa, se preocupa por el reconocimiento jurídico de las comunidades locales sobre el uso y goce de sus tierras. ¿Existen formas de transformar el territorio como la minería artesanal, en un marco armónico? Puede darse, pero la locomotora minera limita el desarrollo de estas posibilidades que tienen las comunidades locales. Por eso de lo que se está hablando es

¹²⁸ *Ibíd.*, (Tomado de la entrevista de audio realizada por Contagio Radio a líderes que conocen el Plan de Ordenamiento Territorial Alternativo.)

de ser consecuentes de las necesidades que tienen las y los colombianos y encontrar las áreas claves que generarán un desarrollo armónico de las Comunidades, empezando por visibilizar las condiciones reales de las personas que puedan ocupar o no determinados territorios, generando una capacidad organizativa de las comunidades e identificando las diferentes problemáticas que tienen las actuales leyes y políticas públicas que no implementan la *Política Ecológica Nacional de Protección al Medio Ambiente*; y esta incapacidad y falta de conciencia política es lo que permite el montaje de proyectos de minería a cielo abierto, monocultivos, y presencia de transgénicos en el país, hay vacíos respecto al levantamiento de diagnósticos de comunidades rurales por problemáticas de corrupción, acceso a la institucionalidad como cómplices del despojo, entre muchos otros.

Lo único que se espera con esta figura es que se respete el territorio para que se pueda proteger la vida de las comunidades, que haya condiciones de salubridad y acceso a los servicios públicos así como enfrentar los problemas jurídicos materiales que tienen que ver con la inexistencia de competencias reales que materialicen los derechos de las comunidades sobre sus territorios, que en realidad se gesten políticas que creen las debidas estrategias que no se limitan a enunciar derechos, sino a diseñar mecanismos de participación y solución de conflictos sociales, como por ejemplo los principios de manejo para áreas especiales del país, para el caso de estudio serían principios ecológicos para el manejo de áreas naturales de importancia estratégica para el abastecimiento hídrico de parte de la región Cundiboyacense y del Casanare.

Para lograr ese objetivo mencionado el móvil adecuado para conseguirlo es utilizando los saberes tradicionales de las Comunidades, quienes son las indicadas para hablar sobre los usos que deben dársele a la tierra, porque son ellos los que han convivido históricamente con estos territorios ricos en hidrografía y en potencialidad de todo tipo de recursos energéticos. Y para conseguir este tipo de información, es necesario contar con herramientas reales y materiales que permitan realizar una caracterización poblacional y territorial para poder identificar las necesidades prioritariamente en términos de derechos, es por esa razón que el Estado debe apoyar iniciativas regionales y locales jurídicas como las Zonas de Reserva Campesina o la aplicación justa de la Consulta Previa. En ese camino de gestiones materiales en el sentido amplio del

derecho, el POTA se vuelve una herramienta de exigencia puntual sobre usos y áreas del territorio actualmente comprometidas por las políticas del desarrollo sostenible, identificando las problemáticas más apremiantes, que en algunos territorios y casos están plenamente identificadas; para nuestro estudio evidentemente se presentan la altísima informalidad en la tenencia de la tierra, limitaciones de linderos de territorios cuando hay superposición de territorios, entre otros problemas asociados a temas de tierras, problema tangencial que tiene una directa relación con la adjudicación de contratos mineros, pues sin la tenencia y dominio de la tierra no se podrían otorgar este tipo de contratos, eso en el sentido estricto de la ley.

Las competencias de los entes territoriales deben estar no sólo muy bien definidas, sino estructuradas con una alta calidad en la planeación para poder definir qué espacios físicos son agrícolas y cuales son mineros, para ejercer prácticas asociativas que fortalezcan las áreas de protección especial, como son los parques nacionales naturales y regionales, zonas de especial importancia y estrategia ambiental, zonas de recarga de acuíferos, reservas naturales de la sociedad civil, entre otras.

6.3 PROTECCIÓN DE ZONAS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA PARA EL MEDIO AMBIENTE COMUNITARIO, LA RESERVA NATURAL DE LA SOCIEDAD CIVIL

La Reserva Natural de la Sociedad Civil (RNSC), es una figura jurídica que está amparada en la ley 99 de 1993 en los artículos 109 y 110 que se fundamenta así: “**Art. 109.- De las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.** Denominase reserva natural de la sociedad civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la *sustentabilidad* en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental. *Parágrafo.-* Para efectos de este artículo se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad. **Art. 10.- Del Registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.** Toda persona natural, jurídica o colectiva propietaria de un área denominada reserva natural de la sociedad

civil deberá obtener *registro o matrícula* ante el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, de acuerdo con la reglamentación que se expida, la solicitud puede ser elevada directamente o por intermedio de organizaciones sin ánimo de lucro.

Una vez obtenido el registro, además de lo contemplado en el artículo precedente, deberá ser llamada a participar, por sí o por intermedio de una organización sin ánimo de lucro, en los procesos de planeación de programas de desarrollo que se van a ejecutar en el área en donde se encuentre ubicado el bien. El Estado no podrá ejecutar inversiones que afecten una o varias reservas naturales de la sociedad civil, debidamente registradas, sin el previo consentimiento del titular de ella.

El Estado promoverá y facilitará la adquisición, establecimiento y libre desarrollo de áreas de reservas naturales por la sociedad civil en ecosistemas o zonas estratégicas.”¹²⁹

Pues bueno, estos artículos además de promover la creación de reservas naturales, se abre el camino para generar incentivos a las personas naturales y jurídicas que decidan aportar a las políticas de conservación de ecosistemas frágiles o que sean importantes para la vida digna de las comunidades, las reservas naturales de la sociedad civil hacen parte entonces, del planteamiento de una línea jurídica clara y contundente de planeación de la protección y conservación de zonas ambientales estratégicamente importantes para el país, dentro del marco que se analizó en el sistema nacional ambiental y en las políticas ambientales internacionales, esta figura necesita tener un asidero mucho más amplio y desarrollado para poder ejecutar la creación de más zonas de reserva, es decir, necesitan crearse políticas públicas para la sociedad civil, que incentiven la creación de estas zonas o que de manera alternativa se visibilice la existencia de estas figuras, para que el movimiento y la organización auto-gestione la posibilidad de crear de manera abierta, alternativa y jurídica reservas naturales en el páramo de Pisba, en el municipio de Tasco, Boyacá, para proteger el sistema hídrico de lagos, lagunas, riachuelos, cascadas y ríos que son fundamentales para muchos ciudadanos, para proteger al páramo de la depredación minera, con la tenencia y dominio de los territorios que albergan los nacimientos de agua, los recorridos naturales de los cauces, así como los bosques de frailejones y otras plantas y los desiertos

¹²⁹ Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental.

parameros que en conjunto conforman una maravilla natural que necesita de estos y muchos otros elementos para que funcione con armonía natural.

Existe entonces, una red nacional de reservas naturales de la sociedad civil ‘Aresnatur’, que tiene como objetivos primordiales la creación de reservas en nuestro país a través de lineamientos y fundamentos muy claros; *“Las defensas del anfitrión destruyen los microorganismos invasores, o las células tumorales, causantes de la enfermedad; el anfitrión y el parásito se acomodan a una guerra larga y agotadora: es el estado de una infección crónica; el anfitrión acaba destruido por el parásito (células tumorales), que también muere luego; el anfitrión y el microorganismo entran en una nueva relación de simbiosis, una asociación duradera basada en el beneficio mutuo para anfitrión e invasor.”*¹³⁰ Este símil que nos dice que los parásitos somos los seres humanos y el anfitrión es el planeta, es una reflexión que es transversal y universal a la filosofía que se aplica en la creación de estas reservas pues se es consciente de las nuevas amenazas que tienen los ecosistemas y de lo difícil que es conseguir una voluntad política que desarrolle desde lo político y colectivo la construcción de condiciones aptas para ejercer la protección y conservación de ecosistemas vitales.

La misión de la red es: “contribuir a consolidar las iniciativas de la sociedad civil en su aporte a la conservación de los recursos naturales y en la búsqueda de un desarrollo sostenible, a través de la potenciación de los servicios ambientales y sociales que las reservas ofrecen.”¹³¹ Y para eso se cuenta con una serie de servicios autorizados y algunos de ellos ya comprobados en su armonía, pero el componente más importante es que la sociedad civil está presente en la construcción de absolutamente todo el proceso de creación de la reserva, ya que a pesar de que hay diferentes fases con múltiples elementos, como la creación, los componentes jurídico, sociales y ambientales, la comunidad, es decir las personas, son esenciales para la consolidación de la existencia de una red de reservas en Tasco, pues cuando un líder comunitario empieza creando una, se puede generar un fenómeno domino que crea conciencias colectivas en la comunidad, lo cual podrá proteger con el tiempo tanto al acueducto comunitario como a grandes terrenos del páramo de Pisba, se necesita el apoyo del movimiento y de las

¹³⁰ Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, “*Guía de reservas naturales de la sociedad civil*”, Ed. El banco creativo, Cali, 1999. P. 3.

¹³¹ *Ibíd.* P. 5.

asociaciones comunitarias para generar este entendimiento a través de talleres de concienciación y de fundamentos para crear las reservas, pues ya hay muchas experiencias de la red, generando estos procesos, en Quindío, Nariño, Putumayo, Cordillera Central, Orinoquía y los Llanos Orientales y Cordillera Oriental.

Ya hay otras experiencias comunitarias que han creado símiles proyectos de red de reservas, como la Asociación Organización Quindiana de Ambientalistas, que a través de la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Orquídea, consolidar la creación de *áreas naturales protegidas en el Departamento del Quindío*, haciéndonos entender que este tipo de procesos si se puede lograr con la armonía de aplicación de estrategias institucionales y comunitarias que garanticen la protección de nuestro páramo, con una conciencia colectiva que tiene carácter de permanencia por la forma como se estructura la protección y como se encaminan las tareas pendientes y siempre necesarias para consolidar estos procesos socio-jurídicos alternativos de armonización.

En el capítulo de movimientos y acciones de resistencia social, los protagonistas son las y los campesinos y la sociedad civil en general, pues son ellos los encargados de materializar los derechos de organización y resistencia civil y es función del Estado y organismos internacionales de velar por que se cumplan las garantías de protestas y defensa de territorios en circunstancias de injusticia e impunidad. Es por eso que se busca darle el suficiente peso y trascendencia a las acciones de resistencia social que reivindican además de las luchas y huelgas garantizadas constitucionalmente, la conciencia colectiva de defender los elementos vitales que permiten que todos podamos alcanzar una vida en comunidad cada vez mejor y con más calidad para todos y todas.

Por eso se realizará una explicación de la importancia del movimiento social en Colombia, enfocado desde un derecho comunitario y desde las garantías que las organizaciones sociales como las campesinas, necesitan para realizar sus protestas pacíficas y sus exigencias de derechos colectivos, justas. Desde la óptica de la construcción de movimiento social latinoamericano y colombiano, se busca encontrar elementos y estrategias claves para su conformación, así como dar esbozos de las tareas más importantes que están por realizar, en el marco de la defensa de un páramo de la Cordillera central colombiana frente al riesgo inminente que existió de su desaparición por la amenaza de concesión de contratos que buscaban explotar carbón mineral. Se hablará de la importancia de las asociaciones gremiales, como los acueductos comunitarios o las zonas de reserva campesina (ZRC), para entender como a partir de la asociatividad y organización se pueden reivindicar las luchas sociales justas de las y los colombianos.

7.1 LA NECESIDAD DEL MOVIMIENTO SOCIAL COLOMBIANO

El movimiento es la energía consciente e inconsciente que tiene un grupo social inmerso en un proceso organizativo. Un movimiento requiere de múltiples elementos para desplegarse desde su génesis hasta su organización. Ésta se expresa en ideas y lineamientos que afectan la realidad valiéndose de estrategias y acciones de resistencia social. El movimiento social siempre ha existido, es inherente y paralelo a los procesos evolutivos e involutivos de la misma sociedad en cuanto de diferentes maneras, las sociedades han buscado formas y caminos de construirse, re-construirse, encontrarse,

de-construirse y de seguir caminos que se fundamenten en decisiones colectivas o influyendo en las decisiones de quienes ostentan el poder, teniendo como objeto, que dichas decisiones cobijen al mayor número de ciudadanos. El movimiento entonces se contextualiza y varía de acuerdo a la sociedad, momentos, personas y tipos de problemáticas sociales que se vivan, es por esto que resulta importante que los modelos de movimientos locales surjan directamente de las personas que viven la problemática y que se complementen con otros modelos de movimiento como son los civilizatorios que han nacido en Europa. En nuestro caso el movimiento tiene el reto de enfrentar el conflicto armado interno que está directamente ligado al conflicto económico de la extracción de minerales que es un problema social actual, que fue una amenaza permanente al Continente y que así mismo va obteniendo tipos de respuestas; ágiles, desesperadas u organizadas de parte de las Comunidades que bien se ven oprimidas o directamente afectadas por los fenómenos y consecuencias negativas que genera la minería a gran escala que este tiempo le exige a la humanidad que realice.

La resistencia social se ejerce a través del movimiento, este a su vez se planifica de diversas maneras, son las diferentes formas jurídicas, materiales o por la vía de la fuerza que tienen las comunidades populares y las sociedades para responder a la opresión del capital o a problemáticas que un Estado Social de Derecho no ha podido resolver a lo largo de su existencia, son mecanismos constitucionales y comunitarios que siempre han existido para sentar una voz de protesta organizada, para manifestar la inconformidad y poder decir NO ante situaciones inequitativas, para poder proponer algo nuevo y mejor y que esté acorde con las necesidades sociales y en términos de derechos que necesitan las mismas comunidades. En América Latina las Comunidades tienen una mixtura social interesante, pues se encuentra el movimiento desde diferentes vertientes; estudiantes, obreros, profesores, trabajadores, indígenas, afrodescendientes, ROM, entre otros, que han conformado estructuras de lucha social sobre diferentes temas en los que aún no se ha materializado el concepto de justicia. Podríamos nombrar por ejemplo, las luchas de Bolivia por el agua, las protestas por una educación gratuita en Argentina, Chile y Brasil, la expulsión de McDonald's en Bolivia o la de Claro en Uruguay, la conformación de una economía de enclaves diferentes en Venezuela o los históricos y permanentes procesos de independencia científica en Cuba.

Las luchas sociales son movimiento en el sentido genético de la palabra. Luego es el mecanismo primero generador de cambio, y, por ende garante de la vida, su connotación física significa la resistencia que a su vez se incorpora al inconsciente colectivo. Es este entonces el camino por el cual el ciudadano mentalmente se desplaza hacia la percepción crítica de su realidad, de su entorno afectado de las diversas crisis hijas de la política económica y global. La necesidad de sostener una red de mercados globales amparados en el movimiento y fluctuaciones de las bolsas del mundo, hacen que la necesidad de una mayor cantidad de dinero aumente y por ende deben existir extracciones constantes de minerales preciosos para sostener esta estructura que ha tenido diferentes crisis en su historia. La minería es la necesidad global de la banca internacional que tiene distribuidos sus intereses geográfica, política y estratégicamente en el planeta, las grandes compañías extractivistas tienen planes que les permiten identificar en qué tiempos deben extraer qué recursos y en qué lugares, y, para ejecutar sus planes tienen macro-estructuras de poder económico y político que les permiten realizar estas estrategias. Pero el concepto que las Comunidades campesinas boyacenses, colombianas y latinoamericanas tienen de la minería es totalmente diferente y se maneja desde enfoques más autóctonos. Un campesino es consciente del negocio de la empresa minera pero no le interesa destruir su montaña, su ecosistema, ni realizar talas de bosques indiscriminadas, mucho menos contaminar el aire que respiran sus hijos y comunidad, o, dejar sus tierras desérticas para que nunca más puedan cultivar o ejercer la ganadería tradicional que siempre se han ejercido.

La minería no podrá eliminarse, y por eso existen las minerías artesanales, locales, populares y de subsistencia, en resumen la 'pequeña minería de las Comunidades' y ésta ha sido estigmatizada por parte del Gobierno, haciéndola llamar minería ilegal a cambio de beneficiar otro tipo de intereses, ante este tipo de políticas, las personas deciden organizarse y enfrentar los negocios que afectarán sus vidas y sus familias y conformar dándose o no cuenta un movimiento de resistencia civil y social. En Tasco, Boyacá se organizó un campamento de resistencia permanente ante la amenaza inminente de la proyección y exploración de un proyecto minero a gran escala que pretendía ejercer una multinacional llamada 'Hunza Coal', pero el campesinado ejerció legalmente con un alto nivel de altruismo la defensa de su páramo de Pisba, entendiendo la directa relación que existe entre un páramo, el agua, la salud y subsistencia y por consecuencia con la

vida misma, por eso se utilizó la consigna “el agua es vida” y con ello se concientizó a todo el municipio, con sus veredas, incluyendo a los funcionarios de la Alcaldía Municipal, funcionarios del Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco, campesinos de las veredas, comunidad que vive en el casco urbano, mineros, niños, enfermeras, iglesia, policías, entre otros.

El campamento logró su objetivo inicial, impedir que la maquinaria de la multinacional realizara las exploraciones y perforaciones en el sector conocido como ‘El Cerrejonsito’ en el Páramo de Pisba, pero además logró un impacto en los estudiantes y organizaciones ambientalistas defensoras y protectoras de los ecosistemas vitales, fortaleciendo la estructura del movimiento social y generando nuevas y mayores necesidades para la resistencia civil que debe continuar ejerciéndose, esto es, la concientización, tarea que debe realizarse permanentemente con toda la Comunidad y existen también objetivos que deben seguir ejecutándose, como el conocimiento de la problemática por parte del país a través de medios de comunicación, trabajos, exposiciones, talleres, todo esto con la Comunidad y en su territorio y/o en otros lugares del país que puedan aportar a la construcción constante del Movimiento Social de Resistencia de Protección del Páramo de Pisba.

7.2 ASOCIACIÓN DE ACUEDUCTOS COMUNITARIOS DE TASCO (ASOACTASCO)

La necesidad de auto-organizarse y gestionar por la construcción de movimiento social y de luchas de resistencia social tiene una variedad de tareas estratégicas, como la conformación de organizaciones constituidas jurídicamente que le den un mayor grado de fuerza, institucionalidad, seriedad y funcionalidad a las permanentes tareas que tiene el movimiento, para el caso del Páramo de Pisba, desde 1970 existen los acueductos veredales y comunitarios que fueron elaborados por la misma Comunidad, y desde esta época han funcionado con recursos propios, el mantenimiento y creación de las redes y la planta de tratamiento han sido auto-gestionados y así han funcionado hasta la actualidad, la idea de crear una Asociación de Acueductos Comunitarios es bien recibida en toda la Comunidad y es más bien una importante e inescindible necesidad que tiene la organización campesina para poder defender su territorio, agua y vida de la

mano de esta Asociación que les genera una mayor responsabilidad y una distribución de labores que hará que funcione mejor el acueducto comunitario y se puedan gestionar otro tipo de apoyos diferentes a los estatales o municipales. Debe fortalecerse el vínculo con la Asociación Nacional de Acueductos Comunitarios y realizar trabajos de mejoramiento y tratamiento de las aguas y realizar las denuncias que sean necesarias frente a la evidente contaminación que la minería realiza directamente a los nacedores de agua, al agua misma que se consumirá por los pobladores y a los frailejones del páramo que son sus productores originarios.

7.3 LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA, UNA PROPUESTA POPULAR, JURÍDICA Y CAMPESINA QUE COMPLEMENTA LAS NECESIDADES DEL MOVIMIENTO SOCIAL

En la dinámica histórica de nuestro país y en general la de nuestro continente, es común ver como a los sectores “menos productivos” –ya que de alguna manera se apartan de la lógica capitalista y en particular de los denominados negocios “Agro-Industriales”- se les ha marginado y apartado no solo políticamente, sino, y en gran medida, territorialmente; por medio de diferentes estrategias y planes de “desarrollo”, a las comunidades campesinas se les ha despojado de una u otra manera de sus territorios, reduciéndolos a espacios territoriales desconocidos para ellos y que en algunos casos no representan la misma productividad de la cual gozaban, esto se refleja de manera clara y manifiesta cuando lo que se pretende llevar a cabo en los territorios históricamente ocupados por dichas comunidades, son proyectos de infraestructura, de “emprendimiento minero”, de expansión urbana, entre otros.

Como medida de defensa, en nuestro país, el sociólogo e investigador Alfredo Molano Bravo, desarrolló la figura denominada ‘Zonas de Reserva Campesina’, como una propuesta que *“busca eliminar y prevenir la concentración y acaparamiento de la propiedad de la tierra, facilitar procesos de redistribución y prevenir el*

fraccionamiento antieconómico de la tierra, regular la ocupación de tierras baldías, dando preferencia a los campesinos de escasos recursos”¹³²

El resultado de ésta idea es la creación de la Ley 160 de 1994 y posterior reglamentación por medio del Decreto 1777 de 1995, además del Acuerdo 024 de 1996 del INCORA que establece los parámetros para la selección y delimitación de las Zonas de Reserva Campesina –ZRC- y su correspondiente Plan Integral de Desarrollo. Como consecuencia de esto *“hoy subsisten seis ZRC en el país. La de Cabrera (Cundinamarca), con 44.300 hectáreas. La segunda, en El Pato Balsillas, San Vicente del Caguán (Caquetá), con 68 mil hectáreas. La tercera, en El Sur de Bolívar (Arenal y Morales), con 29.100 hectáreas. La cuarta, en el Putumayo (Puerto Asís), con 22 mil hectáreas. La quinta, en San José del Guaviare, con 459 mil hectáreas y la sexta, en el Valle del Río Cimitarra que cubre los municipios de Yondó y Remedios (Antioquia) y Cantagallo y San Pablo, en el Sur de Bolívar, con 184 mil hectáreas”¹³³*

Es evidente la gran ayuda y la vital importancia de ésta figura, ya que ha ayudado a la auto-determinación y configuración de las comunidades campesinas de nuestra nación, pero, por otra parte, *“el auge del paramilitarismo, desde mediados de los 80, y la debilidad del Estado frente a la acumulación despiadada de tierras por parte de los narcotraficantes hicieron retroceder, a bala, la creación de Reservas Campesinas. Al mismo tiempo, el gobierno de Uribe dio un espaldarazo a las Zonas de Desarrollo Empresarial —que a la larga es el Modelo Carimagüa, privilegiando el acceso a la tierra para grandes inversionistas— y suspendió la licencia de las ZRC del Valle del Cimitarra y desconoció las demás, so pretexto de que las FARC se beneficiaban de ellas”¹³⁴* A lo anterior habría que añadirle el gran perjuicio que han ocasionado las ‘locomotoras del desarrollo’ del actual Presidente, en particular, la “locomotora minero-energética”.

Por estas razones vemos como una herramienta indispensable para la protección integral del territorio de Tasco el fortalecimiento y creación de estas ZRC, ya que ellas

¹³² Tomado de: <http://www.arcoiris.com.co/2012/06/zonas-de-reserva-campesina-al-fin-que-piensa-santos-sobre-ellas/>, consultado por última vez el 30 de julio de 2013.

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ *Ibíd.*

permitirán a las propias comunidades decidir sobre su futuro y el de su terruño, y permitirán un empoderamiento que les faculte una autodeterminación en pro de su subsistencia y la de su entorno, así como, la generación de una economía propia que se adapte a sus necesidades que evitaren la utilización inadecuada de los espacios de páramo. Pero este debate es importante darlo en el marco de la implementación de políticas nacionales ambientales que entiendan de las múltiples vocaciones de la tierra y de la importancia que tiene para las comunidades, conservar ciertos ecosistemas que se vuelven estratégicos para las formas de vida que tienen las personas y para garantizar la calidad de vida que campesinas y campesinos como los tasqueños tienen gracias a la calidad de agua que reciben de su páramo y que es él que a la vez les da la sustentabilidad para el cultivo de la tierra. Nunca está de más contar con diferentes estrategias de protección alternativa que complementen las tareas transformadoras del movimiento social que debe luchar desde diferentes frentes, como el político, social y en este caso el jurídico ambiental.

7.4 EXPERIENCIAS, ACTIVISMO Y REALIDAD EN TASCO

Se mostrarán a continuación algunas evidencias de las salidas de campo realizadas:

El **Inspector de policía William Sánchez Rojas**, es muy importante en las funciones en que se desempeña en la Alcaldía pues conoce ampliamente y con suficiente tiempo el tema de la minería, esto es lo que concluimos después de hablar con él:

La minería en municipio inicio hace 30 años, pero, a partir del año 2002 inicia una bonanza que conlleva llegada de población flotante; se ven desbordados debido a la gran cantidad de emprendimientos mineros así como de órdenes de sellamiento del entonces Ingeominas y al poco personas con el que cuentan.

Manifiesta que en el área urbana no hay licencias para explotar, que las licencias se encuentran en un radio superior a 1 km. Encontrándose en éste sector alrededor de 12 a 15 licencias y alrededor de 40 bocaminas; en área de páramo existen licencias ambientales para Xenón Vega y para la multinacional Hunza Coal.

En zona de páramo ha habido explotación en las veredas La Petaca, Llano Grande, Tasajeras; Patarroi, allá hubo suspensiones de actividades. Ingeominas daba permisos

de explotación mientras se realizaba la legalización del a “minería de hecho” en el sector. En épocas de bonanza el impacto económico se ve reflejado en la población flotante, aumento de bebidas alcohólicas, riñas callejeras, violencia intrafamiliar, entre otras. En Llano de Casas, vereda Calle Arriba hubo un deslizamiento de ladera debido al impacto ambiental de la minería. En el Mortiño de la vereda Santa Bárbara hay minas con licencia que tratan sus aguas y luego las vierten a las fuentes de agua que surten acueductos. Las sanciones impuestas a los mineros van desde el millón y medio hasta los 50 millones, otras personas han sido judicializadas, se han decomisado viajes de carbón y camiones. Las personas judicializadas, buscando el principio de oportunidad han realizado trabajos de recuperación medio ambiental, estos trabajos son representativamente pocos y no han tenido mayor impacto. Los presidentes de los acueductos comunitarios o veredales son los líderes de las protestas y movilizaciones en contra de la explotación minera en área de páramo. No conoce las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. La importancia de hablar con un **Líder comunitario**, como Don **José Mauricio Reyes Rodríguez quien vive en la Vereda San Isidro**, es fundamental en el sentido de entender directamente cómo ha sido la participación comunitaria en el proceso de defensa social del páramo de Pisba, esto se concluye de la entrevista: Vive en el sector desde hace 47 años, notando cambios referentes a deslizamientos de tierra, daños en las viviendas, llegada de población flotante con otras costumbres. Los acueductos comunitarios son organizaciones de personas que se asocia para suministrar agua a las personas que hacen parte del mismo; es la misma comunidad la que ha montado en su totalidad los acueductos. Los acueductos datan de hace más de 30 años. Hoy por hoy se encuentran inscritos ante la superintendencia; manifiestan no haber tenido ayuda del Estado.

A medida que va avanzando la minería va disminuyendo el agua. La organización de la población es muy importante ya que previene la vulneración del os derechos de la propia comunidad; el Gobierno ataca el pueblo y, organizados es más fácil exigir el cumplimiento de los derechos. Se han interpuesto derechos de petición a múltiples entidades, se ha pasado por los ministerios de minas y del medio ambiente, se ha estado en el Congreso de la República, todo, denunciando las violaciones y vulneraciones a los derechos. Desde un principio se ha enfrentado la minería a pequeña escala, cuando se

creía ganada esa batalla, aparece la Hunza Coal (Domingo 10 de febrero a las 3 am) con licencias de exploración, dadas por Corpoboyacá; desde ese momento se le ha hecho frente; el día 11 de febrero, se hace una salida de reconocimiento y, en ese momento se topa con una grupo de trabajadores, en ese momento se decide taponar las vías de acceso al lugar al cual se habían subido la maquinaria del a compañía. Esto duro hasta el 9 de marzo cuando deciden bajar la maquinaria. La compañía siempre estuvo acompañada por el Ejército Nacional, aun así, la protesta fue pacífica.

Una vez vista la gran movilización ciudadana, el Gobernador del Departamento decide instaurar Acción Popular contra la minera Hunza Coal y contra Corpoboyacá, el Tribunal otorga medida cautelar ordenando la suspensión de toda actividad hasta que no se resuelva de fondo. Tanto Corpoboyacá como Hunza Coal apelaron la medida.

Los líderes comunitarios han tenido varias amenazas contra su vida y la de sus familiares logrando que uno de ellos se viera obligado a trasladar su domicilio a otra ciudad. Dado que el conflicto no ha terminado y, gracias a que han estado acompañados/as por varias organizaciones la defensa del páramo y del ecosistema continúan y continuaran hasta que este no se encuentre a salvo.

- Resaltar la importancia hídrica de ésta región, su interrelación con ecosistemas fundamentales y su alta fragilidad ecosistémica que hace imposible llevar a cabo cualquier actividad que intervenga sus ciclos naturales y biológicos.
- En un reciente reportaje de la Red de Justicia Ambiental, se plantea el cuestionamiento de *‘¿Por qué y para qué delimitar nuevamente las zonas de páramo en Colombia?’*¹³⁵ Y se inicia con un cuestionamiento muy importante, “¿Por qué gastar gran cantidad de recursos para delimitar los páramos cuyos límites geográficos (altitudinales) ya fueron maravillosamente mencionados (propuestos) por el sabio Caldas desde 1802?”, pues bien a modo de conclusión utilizamos esta reflexión para afirmar que esta tarea institucional es importante en la medida en que este acompañada de otras medidas como políticas públicas y estrategias de conservación serias que hagan que las delimitaciones cumplan una eficiente labor y no sean simplemente los ejercicios cartográficos que reposan en archivos del Von Humboldt, además que con el auge minero que está viviendo la región, el riesgo al realizar inversiones cuantiosas en ejercicios de re-delimitación es que las áreas de protección de páramo sean reducidas y aumentar los terrenos que serían sometidos a la depredación del negocio minero.
- La mayoría de las veces, las herramientas de participación y protección del medio ambiente, como la consulta previa y las audiencias ambientales, entre otras, son vulneradas de manera manifiesta tanto por la institucionalidad gubernamental como por las compañías extractivas que hincan sus voraces fauces en territorio nacional y desconocen, amparadas y respaldadas por figuras como “la seguridad jurídica y la confianza inversionista” que son decretadas a espaldas de las comunidades.
- Como se pudo evidenciar son nutridas y variadas las herramientas jurídicas de participación y protección medio ambiental, pero vemos que debido al desconocimiento que se presenta, éstas no se utilizan, añadiéndole a esto los

¹³⁵ Artículo revisado el 02 de junio de 2013; <http://justiciaambientalcolombia.org/2013/06/14/por-que-y-para-que-delimitar-nuevamente-las-zonas-de-paramo-en-colombia/>

diversos mecanismos que el Estado implementa para hacer más gravosa la participación ciudadana y la autodeterminación de las comunidades.¹³⁶

- Pese a la robusta normatividad internacional y nacional ésta no se cumple, principalmente por dos razones, la primera de las cuales es la prelación de intereses extractivistas que vulneran todo este entramado normativo y, la segunda de ellas, es el profundo desconocimiento que se tiene de las mismas, tanto de la comunidad en general como los operadores jurídicos y los funcionarios gubernamentales conllevando con ello a su no implementación e inaplicación, lo cual manifiestamente facilita el actuar de agentes expoliadores extractivos.
- Para garantizar las necesidades vitales de las comunidades hay que sacrificar una política económica desarrollista (que como se evidenció, sólo beneficia al capital transnacional) para obtener el bienestar de un ecosistema de páramo, porque con la protección del páramo se está asegurando una supervivencia general e integral de la comunidad nacional, su identidad cultural y reconocimiento histórico, así como el patrimonio cultural de todos y todas. Mientras que si se mantiene el actual ritmo de desarrollo económico ése patrimonio desaparecerá en muy pocos años, causando irreversibles daños que ninguna economía puede solventar, ningún dinero puede pagar y por el contrario agudiza las problemáticas socio-ambientales. 5
- Deben existir estrategias conjuntas que nos permitan nutrirnos de las diferentes problemáticas que enfrenta cada Nación del continente latinoamericano, para entender qué puntos en común hay, y poder desarrollar estrategias mancomunadas que orienten no sólo la protección de los ecosistemas de América Latina, sino también estrategias económicas que fortalezcan los nexos entre nuestras redes económicas existentes.
- De la desgarradora demostración de la primacía de intereses extractivos sobre la protección del patrimonio ecosistémico mega diverso de la nación, podemos concluir que en el afán desarrollista dirigido por corporaciones multilaterales y

¹³⁶ El Decreto 934 de 2013 prohíbe a los entes territoriales excluir de sus territorios zonas de minería.

llevadas a cabo por el actual Gobierno Nacional se le dan inmensas gabelas tributarias a grandes emporios transnacionales que hacen de nuestro territorio su patio de basura convirtiéndolo en un escorial. Las ganancias económicas dejadas por los emprendimientos extractivos son paupérrimas comparativamente hablando con las ganancias de las empresas y con los daños socio-ambientales que estas dejan, de tal modo que es urgentemente necesario replantear el actual modelo de extractivismo entreguista de la locomotora minero-energética.

- Para obtener una perspectiva socio-crítica de las soluciones alternativas de protección eficaz del territorio y sus ecosistemas deben hacerse efectivos ciertos cambios jurídicos, debe existir una complementariedad con herramientas educativas que permitan entender el cambio desde otros campos del conocimiento como lo es el *cambio cultural educacional*: La visión predominante de la naturaleza, por lo menos, en el entorno occidental, es la de una cosa que puede y debe ser aprovechada por el ser humano, en favor de éste y sin tener presente las consecuencias irreversibles que para ella, la naturaleza, acarrea todo acto humano; quizá esto se deba a la ideología antropocéntrica que ve al humano como centro y fin de toda actividad, como único sujeto y como transformador de la lógica eco-sistémica, claro, todo en favor y privilegio de éste.
- Existe un paradigma antropocéntrico que se ve claramente reflejado en la interacción e imaginarios que los ciudadanos del mundo tienen con respecto a todo lo que sea diferente a ellos, en particular, al concepto: visión e interacción con la naturaleza y el ecosistema, que por lo general se toma como un objeto susceptible de aprovechamiento económico y social, más aún, en estos últimos dos siglos, en los cuales, las materias primas –carbón, petróleo, minerales, madera, entre muchos otros- fueron los cimientos del sistema económico actual y que, en los últimos veinte años ha visto una creciente depredación de estos bienes naturales.
- La proyección de Colombia como país minero pone en grave riesgo no solo nuestros ricos ecosistemas, sino a las comunidades que los habitan y, en general, la supervivencia de la población mundial que verá cómo se disminuyen las

fuentes hídricas y boscosas del planeta tierra; así mismo, la economía nacional y el bienestar de todos y de todas las ciudadanas correrá un grave peligro al hacer de nuestro sustento una actividad de corto plazo, rentista y que no genera encadenamientos productivos que incidan en el crecimiento homogéneo de esta. Por esta razón, la población colombiana debe pensar si lo que realmente queremos es tener un país minero que acabe con sus bienes naturales y deje una Nación empobrecida y en crisis para las futuras generaciones o si lo que se quiere es un pueblo que reivindique la posibilidad de utilizar las tierras y territorios como tradicionalmente lo han hecho los antepasados campesinos e indígenas, lo que precisamente ha garantizado la existencia de la tierra y la sustentabilidad de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BELTRAN PEÑA, Edilberto. *Los muiscas-Pensamiento y realizaciones*. Ed. Nueva América, Bogotá D.C. 1993

CECEÑA, Ana Esther. “*Capitalismo, geopolítica y transformaciones hacia el buen vivir*.” Conferencia de la economista mexicana en el Encuentro Latinoamericano de Comunicación Popular y Buen Vivir organizado por ALER en Quito, Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana, 21 de septiembre de 2012

CENSAT AGUA VIVA, “Páramos y bosques de niebla-IV Conferencia latinoamericana de páramos y bosques alto-andinos en Málaga, Santander, Colombia” Noviembre, 1999

Ejemplo Rio Tunjuelo, el recorrido de un desastre, Estudio de la problemática de inundaciones en el río Tunjuelo de Hidro-estudios Ltda. Para la Alcaldía de Tunjuelito, 1996

Implicaciones empíricas de la visión alternativa de la Tierra como sujeto de derechos, [Derechos Madre Tierra](#), [Grupos de Trabajo](#), Febrero 5, 2010

LEFF, Enrique. *Justicia Ambiental-Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina*. Ed. UNAM, México D.F., 2001

MORA PINEDA, Claudia, “La defensa judicial del medio ambiente en Colombia”, texto ubicado en “*Justicia Ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*” Compilador: Enrique Leff, 2001

MORALES FIERRO, Julio, “*Políticas mineras en Colombia*”, ILSA, Bogotá, 2012

MONROY TORRES, Marcela y ALVAREZ ROJAS, *Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la Acción de Tutela*. Biblioteca Jurídica Dike. Tomo I, 1993

PONCE DE LEON CHAUX, Eugenia, "Marco jurídico colombiano relacionado con los páramos en el contexto de las transformaciones y el cambio uso del suelo", En: Colombia. Evento: Congreso Mundial de Páramos Ponencia: Libro: Congreso Mundial De Páramos, Gente Nueva Editorial, 2002

DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

ICFES & Ministerio del Medio Ambiente, *Memorias, Caracterización y manejo de las zonas de páramo*, Ed. Alternativa gráfica limitada. Publicación realizada en el marco del Programa Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Villa de Leyva, 1998.

“Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano”, Documento CONPES 2898, MINMINAS-DNP, Bogotá D.C., enero 15 de 1997.

UPME, “Colombia País Minero, Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión al año 2019”, Unidad de Planeación Minero Energética, Diciembre de 2006, Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3394, “Conexión de los Distritos Carboníferos a la red férrea nacional – lineamientos de política.” Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Noviembre 17 de 2005, Bogotá D.C.

DOCUMENTALES

“Capitalismo, geopolítica y transformaciones hacia el buen vivir.” Conferencia de la economista mexicana Ana Esther Ceceña en el Encuentro Latinoamericano de Comunicación Popular y Buen Vivir organizado por ALER en Quito, Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana, 21 de septiembre de 2012

“Arrasado páramo de Tasco por minería de carbón, parte I”, <http://www.youtube.com/watch?v=juusJLqNCB4>

WEBGRAFÍA

<http://www.tasco-boyaca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mIxx-1-&m=f>

<http://justiciaambientalcolombia.org/2013/06/14/por-que-y-para-que-delimitar-nuevamente-las-zonas-de-paramo-en-colombia/>

<http://www.arcoiris.com.co/2012/06/zonas-de-reserva-campesina-al-fin-que-piensa-santos-sobre-ellas/>

<http://www.humboldt.org.co/iavh/component/k2/item/1213>

http://www.contagioradio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6154:hablemos-alguito-plan-de-ordenamiento-territorial-alternativo-pota&catid=11:hablemos-alguito&Itemid=5

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd38/Colombia/R769-02.pdf>

<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3d&tabid=1238>

<http://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/politicas-ambientales/>

<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3d&tabid=1238>

<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7292&catID=991>

http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido_preview.aspx?conID=5921&catID=991

http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.pdf

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23624>

<http://www.colectivodeabogados.org/Mineria-de-carbon-afecta-al>

http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?h_id=683&patron=01.0121

<http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-290991-los-guardianes-del-paramo-de-pisba>

<http://www.tasco-boyaca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mIxx-1-&m=f>

<http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-colombia/explotacion-minera-dentro-del-paramo-de-pisba>

<http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2804-reforma-tributaria-y-mineria-por-el-interes-general-de-la-nacion.html>

<http://www.corpoboyaca.gov.co/>

<http://www.arcoiris.com.co/2012/06/zonas-de-reserva-campesina-al-fin-que-piensa-santos-sobre-ellas/>

<http://www.youtube.com/watch?v=Kvw0T1hC0VI>

LISTA DE ANEXOS

- Fotografías tomadas en las dos salidas de campo realizadas por el equipo investigador.
- Elaboración completa de la propuesta de línea jurisprudencial sobre el tema de protección de ecosistemas especiales de páramo.
- Guía, modelo y análisis de encuestas realizadas en la Comunidad tasqueña.
- Guía, modelo y análisis de las 5 entrevistas especializadas realizadas a autoridades de Tasco, Boyacá.
- Collages de: Caratula, portadas de capítulos y conclusiones, a manera de complemento gráfico y fotográfico de la Monografía.