

LA DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN AL SERVICIO DE LAS EMPRESAS DE MINERÍA EXTRANJERAS

Durante años comunidades campesinas y mineras ejercían modos de vida tradicionales sobre el ecosistema de Páramo de Santurbán, sin embargo la llegada de grandes multinacionales mineras entre las que se pueden mencionar ECO ORO, ANGLO GOLD ASHANTI, AUX COLOMBIA (CVS EXPLORATIONS, VENTANA GOLD CORP), LEYHAT COLOMBIA (CB GOLD,) GALWAY RESOURCES, ORO BARRACUDA, CALVISTA GOLD CORPORATION, CONTINENTAL GOLD, MINESA, marcaría la generación de fuertes conflictos socio ambientales en este territorio.

Luego de que la movilización popular lograra poner en el debate público la importancia del agua y la necesidad de tomar medidas de protección sobre el páramo de Santurbán, ante el pretendido proyecto de explotación de gran minería de oro a cielo abierto Angosturas de la canadiense Grey Star, hoy conocida como Eco- Oro, el Gobierno Nacional, en la pasada ley del Plan Nacional de Desarrollo 1450 de 2011, ordenó hacer una delimitación de todos los páramos del país a una escala más precisa, la cual empezó con Santurbán.

Valga decir tal como lo ha señalado el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt que con la delimitación de los páramos se busca definir un espacio geográfico concreto para implementar todos los mecanismos legales vigentes para su protección, atendiendo a la gran importancia de estos ecosistemas para la sociedad. Se busca ante todo propender por la conservación de su diversidad biológica, la integridad de sus ecosistemas y el mantenimiento de las funciones ecológicas que se traducen en servicios para la sociedad.

Tras una gran expectativa el Ministerio de Ambiente, en diciembre de 2014, presenta la Resolución (2090) en la que bajo el pretexto de la “delimitación”, decidió avalar la continuidad de la minería en el páramo. De una parte permitió que la minería que contará con títulos y licencias desde antes del 09 febrero de 2010 se siguiera ejecutando hasta su terminación, y por otra parte, consintió que se puedan adelantar y autorizar incluso nuevas actividades mineras en las áreas de “restauración” dentro del páramo en los municipios de Vetas, Suratá y California. Frente a este acto administrativo la CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS LUIS CARLOS PEREZ-CCALCP presentó el día 9 de marzo de 2016 ante el MADS solicitud de REVOCATORIA DIRECTA del artículo 5 y del inciso 2, parte final e inciso 4 del Artículo 9 del mismo, solicitud que fue resuelta de manera negativa mediante oficio de fecha 11 de mayo 2016 con el argumento de que como las denominadas áreas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables y del medio ambiente no están incluidas al interior del páramo delimitado por ellos

Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

mismos a su arbitrio desconociendo los lineamientos que estaban establecidos para el efecto, en ese sentido no existe prohibición alguna para el desarrollo de actividades mineras en dichas zonas y que por tanto la resolución gozaba de plena vigencia y seguía rigiendo.

Esta misma fórmula adoptada para Santurbán, fue exactamente introducida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, demostrando así que la tensión existente para el Gobierno no era tratar de armonizar los proyectos de vida y las actividades de las comunidades locales con la necesidad urgente de proteger de la contaminación un recurso finito como lo es el Agua, del que dependen todas las formas de VIDA de nuestro planeta, sino por el contrario que su labor se encaminó a favorecer y salvaguardar a toda costa, los intereses de lucro de grandes capitales foráneos.

Sobre este asunto, resulta imprescindible tomar como punto de partida, la sentencia C-035 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional, la cual representó un hito jurisprudencial en materia de la protección de los páramos del país, y donde la CCALCP allegó intervención advirtiendo a la Corte sobre la alteración de estos ecosistemas en su protección, vía decisión administrativa. En este trascendental fallo, y en punto de la materia sobre las decisiones de delimitación de estos ecosistemas, el Alto Tribunal señaló que en efecto:

“Una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas.”

Así entonces resolvió entre otros, declarar inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 (**Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018**), los cuales permitían que al interior de un área delimitada como páramo, aquellas actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que estuvieran debidamente aprobadas por el instrumento de control y manejo ambiental encargado y que hubieran sido otorgadas antes del 9 de febrero de 2010, podían seguir normalmente sus actividades hasta su terminación.

Reconocemos como un logro invaluable esta decisión de la Corte Constitucional, sin embargo aún quedan muchos asuntos a tratar en especial frente al tema que

Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

nos ocupa que es el Páramo de Santurbán, y son algunos de estos asuntos los que recoge la acción de tutela bajo radicado T5315942 interpuesta por la **CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ – CCALCP** y el **COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN** que actualmente cursa en proceso de revisión ante la Corte Constitucional instaurada el día 2 de julio de 2015 ante el Tribunal Administrativo de Santander, y donde la CCALCP en su estrategia de litigio incluyó un trabajo de incidencia política y sensibilización frente a esta acción, que da como resultado el apoyo a la tutela de organizaciones como la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente AIDA, el semillero de Estudios Ambientales de la Escuela de Derecho de la UIS, la Asociación Ambiente y Sociedad, el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional, La Escuela de Derecho de la UIS, DeJusticia, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Sindicato de Trabajadores del Acueducto de Bucaramanga y de la Electrificadora de Santander, el Movimiento Cívico Conciencia Ciudadana, y de órganos de control como la Defensoría del Pueblo para Asuntos Constitucionales.

Con esta acción se pretende la ampliación y desarrollo del contenido y alcance del derecho fundamental a la PARTICIPACIÓN CIUDADANA en decisiones gubernamentales, que en términos de los artículos 2 y 79 de la Constitución Política, pueden afectar el derecho a gozar de un ambiente sano. Ello, debido a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, negó varias instancias y mecanismos de participación ciudadana que le fueron solicitados en el trámite de la decisión contenida en la Resolución 2090 de 2014 por medio de la cual se delimitó el Páramo de Santurbán. Pese a todas las normas y principios en favor del derecho a la participación, esta cartera del gobierno considera que *“no se cuenta con la obligación por parte de la entidad de acudir a la convocatoria de consulta a la participación ciudadana o de grupos sociales en la toma de este tipo de decisiones”*¹.

Según informó el MADS durante el procedimiento, los únicos dos mecanismos a los que podía acceder la sociedad para participar de tan importante decisión, eran a través de: (i) derecho de petición o (ii) enviando comentarios vía web, una vez publicado el proyecto de acto administrativo. En la acción de tutela se relató que los derechos de petición no fueron atendidos en repetidas ocasiones y por tanto se debió tutelar para obtener respuestas, y en cuanto a la publicación del proyecto de acto administrativo, este ni siquiera ocurrió.

Así mismo, se espera mostrar la idoneidad de la acción de tutela, para la protección del derecho humano al agua, cuando a causa de una decisión estatal, se amenazan **LAS FUENTES HÍDRICAS** de las que se obtiene su abastecimiento.

¹ Contestación del MADS a la tutela interpuesta por el CCALCP.

Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

Como ya se mencionó la Corte Constitucional ya reconoció en la sentencia C-035 de 2016 que una **delimitación** inadecuada de este frágil ecosistema, puede conducir a un riesgo del derecho fundamental al agua potable. Así mismo, la Observación General No.15 del 2002 de Naciones Unidas proferida en el marco del seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostiene que las violaciones del derecho humano al agua pueden consistir en “(...) *la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua.*”

En ese orden, las pretensiones de la acción de tutela giran en torno al argumento de que esta delimitación en la forma en la que fue adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue inadecuada, por al menos cinco puntos:

1. Redujo sustancialmente el área de páramos, sin un criterio científico que lo sustentará. Lo anterior, puesto que el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt había señalado en el año 2012 que el complejo Jurisdicciones–Santurbán en una escala a 1.100.000, comprendía una extensión de cerca 142.000 (ha). Sin embargo tan solo dos años después, en el momento en el que se produce la delimitación a una escala 1.25.000, se precisó por este instituto científico, que el páramo abarcaba una extensión de 129.743 hectáreas, de las cuales el MADS, tras una decisión que condujo bajo su exclusivo arbitrio, sin ningún soporte científico y negando el derecho a la participación e información ciudadana, decidió delimitar solo 98.954. Luego entonces dicha reducción del área del páramo fue una decisión que no fue debida y razonablemente justificada.

Para dar solución a este punto, la Corte Constitucional en la reciente sentencia C-035 de 2016, estableció una regla de modulación en el sentido de que “*si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo.*”

2. Nada dice sobre las medidas de protección de los ecosistemas adyacentes como el subpáramo, el bosque alto andino y demás ecosistemas de alta montaña que permiten la continuidad, integridad y flujo de las fuentes hídricas que proveen el derecho fundamental al agua potable.

Según lo ratificó la misma Corte, los ecosistemas de páramos “*no pueden entenderse de manera fragmentada*” ni “*tampoco pueden ser considerados ecosistemas independientes, pues están estrechamente relacionados con los demás ecosistemas adyacentes.*” Por ello, señala la Corte “*la determinación de las*



*Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos
medidas de protección de cualquiera de estos, se deberá tener en cuenta la relación
de interdependencia antes señalada.”*

En el mismo, sentido, El Instituto Von Humboldt ha señalado al respecto que:

“la delimitación de los páramos, para que cumpla con su objetivo, debe tener presente la continuidad con ecosistemas adyacentes, así como la demanda actual y futura de servicios ecosistémicos, no solo en el entorno local, sino considerando la población y actividades productivas que reciben beneficios directos e indirectos en el ámbito regional”²

La delimitación no solo deja por fuera áreas que antes eran páramo, sino que nada dice respecto de la actividad minera que se hace en todos los límites. Únicamente de manera vaga, en uno de sus artículos menciona que se debe cuidar la función amortiguadora y nada más.

3. Contrariando los mismos estudios que soportaron la delimitación y toda la evidencia científica y soporte legal que daban cuenta de la incompatibilidad de la actividad minera en el área de páramo, el acto administrativo de la delimitación contempló dos excepciones a favor de la continuidad de la minería:

La primera excepción, que sería luego la regla nacional para todos los demás páramos en la Ley del Plan Nacional de desarrollo PND2015-2018, fue permitir la continuidad hasta su terminación de las actividades mineras ya autorizadas antes del 09 de febrero de 2010. Esta fórmula es la que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C 035 de 2016. Sin embargo, en el caso particular de este ecosistema, resulta aún más gravosa la segunda excepción contemplada en el inciso 4 del artículo 9 de la Resolución 2090 de 2014, en cuanto dispone que en las áreas de “**restauración**” del Páramo, ubicadas en los municipios de Vetás, California y Suratá del departamento de Santander: “**se podrán autorizar y adelantar actividades mineras**”. Esto es especialmente preocupante porque justamente sobre estos municipios, atraviesa la subcuenca del río Suratá de la cual el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga capta un alto porcentaje de sus aguas (hasta un 78% en periodos de estiaje crítico).

Del total del área del páramo de Santurbán, tan solo alrededor de un 30% corresponde a Santander, por lo que como se observa en el mapa adjunto, gran parte de estas áreas de “restauración” donde se avala la minería, están ubicadas en el territorio que corresponde a este departamento. Resulta más contradictorio

² <http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/ecosistemas-estrategicos-2/item/551-atlas-de-páramos-de-colombia-2013>

Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

aun, el hecho de que el mismo acto administrativo de delimitación, define las zonas de “restauración” como las “áreas que han sufrido alteraciones en sus condiciones naturales que deben ser restauradas para mejorar el flujo de los servicios ecosistémicos del páramo. Los usos y actividades que allí se permiten deberán buscar restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad que haya sido alterada o degradada”

4. No estableció ningún mecanismo en favor de la sustitución y reconversión de las comunidades mineras tradicionales que habitan el páramo.

Es cierto que las decisiones en favor de la protección de los páramos, del derecho al agua y demás derechos involucrados, debe propender por no desconocer las realidades sociales de las comunidades que tradicionalmente han habitado estos ecosistemas, como ocurre en Santurbán.

En tal sentido, como se mencionó en el escrito de tutela no se ha desconocido la complejidad del conflicto socio-ambiental de Santurbán que involucra las problemáticas sociales de las comunidades agrícolas y mineras de la provincia de Soto Norte, respecto de quienes el Estado tiene la obligación de garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales.

En ese orden, se indicó que el Comité trabajó en una propuesta denominado “Plan de Desarrollo Alternativo para Soto Norte”, la cual no ha querido ser escuchada ni valorada por la autoridad ambiental. Así mismo, que en las movilizaciones promovidas por el Comité, se ha defendido entre las consignas “reclamar una atención integral del Estado a las comunidades del sector Soto Norte.”

Lo que sin embargo, se ha denunciado es que este argumento ha sido utilizado por el gobierno para favorecer intereses de las grandes empresas mineras multinacionales que tienen intereses extractivos en la zona.

A modo de ejemplo, se tiene que el acto administrativo, pudo contemplar impartir órdenes para concurrir al financiamiento de la reconversión y sustitución de las labores agrícolas, que aunque también es una actividad de subsistencia para los pobladores de la zona con un fuerte raigambre social, su realización implica impactos de tal magnitud tal para la fragilidad y vulnerabilidad de los páramos, que conllevaron a que el legislador previera su exclusión junto con la actividad minera y de hidrocarburos.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

5. No fue una decisión en la que se garantizara de manera efectiva el derecho a la información y a la participación ciudadana.

La protección del derecho al agua *“desde la perspectiva de los derechos humanos indica que las personas y las comunidades deberían tener acceso a información y participar en la adopción de decisiones”*³

De este modo las falencias en los derechos de participación y a la información, no solo representan una violación autónoma de estos derechos, sino que a la par afectan las garantías plenas de comprensión del derecho al Agua. Según la citada Observación general No 15 de Naciones Unidas se consagra que:

*“Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. **El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua.**”*

Así mismo dentro del componente de accesibilidad de este derecho, se *“comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.* En ese orden, se estipula que *“Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; b) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas; c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal”*.

Si la decisión de delimitación no tuvo en cuenta estos componentes, ello cuestiona aún más su legitimidad frente a la adecuada protección del derecho al agua que esta debía proporcionar. A lo que se agrega que el principio de la Ley 99 de 1993, según el cual el manejo ambiental del país, *debe ser “democrático, descentralizado y participativo”* no puede convertirse en letra muerta para las autoridades ambientales del país.

Así las cosas, esperamos un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional que fortalezcan la lista de decisiones que han sentado un precedente en cuanto a la protección especial que se le debe dar a los ecosistemas de especial relevancia

³ El derecho al agua. Folleto informativo de Naciones Unidas No 35.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

en este caso al Paramó de Santurbán y ello aunado a la posición que dejó sentada el Banco Mundial al retirar la inversión del proyecto minero pretendido por Eco-Oro por considerar que este no tomó en cuenta los impactos sociales y ambientales del mismo, sean estos motivos suficientes para que las autoridades ambientales incluidos los entes territoriales abandonen su actuar permisivo hacia la minería a gran escala en paramos.

Desde esta mirada, la CCALCP a través de tutela ante la Corte Constitucional espera:

- 1) Una decisión que permita devolver la delimitación a su estado inicial conforme lo establecido por el Instituto Von Humboldt, aún si su orden va dirigida a generar otro modelo de delimitación deberá surtirse con medidas de protección temporal a través de delimitación anterior.
- 2) Desde la Corte se avance en garantías para nuevos y alternativos modelos de participación frente a proyectos y megaproyectos en el territorio. Desde la CCALCP hemos avanzado en este punto en el acompañamiento de otros procesos de defensa del agua en la región, donde la empresa Isagen ha intentado comprometer el Rio Fonce en la Provincia Guanentina en Santander, para la construcción hidroeléctrica Piedra del Sol. A través de tutela 2016-01041-00 el Tribunal de Santander ordena a la ANLA dar a conocer su concepto técnico sobre la viabilidad ambiental del proyecto hidroeléctrico Piedra del Sol y en segunda medida, le ordena evaluar la realización de una nueva audiencia pública con las comunidades para que sean informadas sobre los resultados de este concepto técnico de manera previa a la toma de la decisión sobre el otorgamiento de la licencia ambiental.
- 3) La decisión de la Corte permita afianzar la construcción de verdaderos modelos alternativos de vida para mineros/as tradicionales asentados en zonas que impactan el Páramo.
- 4) Debe generar un precedente en todas las instancias del gobierno involucradas, frente a la labor de protección real que debe mantenerse frente a estos ecosistemas.



*Elaborado
Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez
Organización Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos
Bucaramanga, 22 de marzo de 2017*