



## *Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente* *Interamerican Association for Environmental Defense*

### **PROTECCIÓN JURIDICA DE PÁRAMOS FRENTE A ACTIVIDADES MINERAS: Caso de los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán**

#### **I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde hace cerca de 4 años la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), organización hemisférica no gubernamental de derecho ambiental internacional, viene haciendo seguimiento a las actividades mineras en páramos, resaltando que según la Constitución y las normas ambientales nacionales e internacionales, dichas actividades son inviables. AIDA analiza en el presente documento los elementos jurídicos internacionales y constitucionales relevantes para contribuir con la efectiva conservación de estos ecosistemas frente a amenazas como la minería. Particularmente, se analizarán los casos de los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán en Colombia.

El Estado colombiano tiene obligaciones internacionales y constitucionales de conservar los vulnerables ecosistemas de páramo pues son ecosistemas estratégicos para la provisión de agua, claves para la adaptación y mitigación de cambio climático y de alta importancia ecológica, social y económica para el país y para la región.

Los ecosistemas de páramos y toda la riqueza que ellos contienen se encuentran amenazados por las actividades antrópicas desarrolladas allí, dentro de las cuales la minería es una de las más perjudiciales. A pesar de los múltiples compromisos ambientales que existen para protegerlos, contenidos en tratados internacionales<sup>1</sup> y en la Constitución Política colombiana<sup>2</sup> y de la prohibición de realizar minería en estos ecosistemas de la Ley 685 de 2001<sup>3</sup>, se ha autorizado esta actividad en áreas de páramo desconociendo dichas obligaciones.

---

<sup>1</sup> Tales como el Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio de Humedales de Importancia Internacional Ramsar y el Convenio de Cambio Climático.

<sup>2</sup> Art 8°, Art 58°, Art 79°, Art 80°, Art 333y el Art 334° de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> El artículo 34 del Código de Minas colombiano (Ley 1382 de 2010 que modificó el anterior Código de Minas) establece expresamente las zonas en las cuales no podrán ejecutarse actividades mineras, y entre ellas incluye a los ecosistemas de páramo. Esta exclusión se deriva de las obligaciones constitucionales, por lo tanto es previa a dicha ley y de acuerdo con pronunciamientos previos de la Corte Constitucional. Dice el Art 34 del Código de Minas colombiano: Zonas excluibles de minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales. Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt. No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2da de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. La autoridad minera al otorgar el título minero deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta

La Procuraduría General de la Nación en el año 2008 estableció que: “*Se pudo determinar que los páramos en el país, principalmente los que están en el [departamento] de Boyacá y Santander han sido seriamente afectados por toda la presión antrópica que se les ha ejercido y que en la actualidad se les continúa ejecutando*”. Además en el se establece que “*Desde el punto de vista jurídico se pudo detectar la falta de observancia de las normas aplicables a la materia tanto por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como por las corporaciones autónomas regionales y la gran mayoría de los municipios del país*”<sup>4</sup>.

En ese mismo sentido, el Programa Nacional para el Manejo Sostenible y la Restauración de los Ecosistemas de Alta Montaña Colombiana: Páramos (Programa Nacional de Páramos, PNP) que fue desarrollado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, revela que “*los páramos colombianos vienen sufriendo serios procesos de transformación y degradación debido principalmente al cambio en el uso del suelo al desarrollarse actividades entre las cuales se encuentra (...) la minería*”<sup>5</sup>.

En la actualidad en Colombia se cuenta con un alto porcentaje de estas zonas, y otras de especial importancia ecológica, que se superponen con títulos mineros<sup>6</sup>. Tan sólo en ecosistemas de páramos, 122,000 hectáreas, que representan el 6.3% del total de áreas de páramos identificadas en el Atlas de Páramos elaborado por el Instituto de Investigaciones Alexander von Humboldt, con vocación para la conservación, están

---

tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal. Efectuada la sustracción, la autoridad minera en concordancia con las determinaciones ambientales establecidas, fijará las condiciones para que las actividades de exploración y explotación propuestas se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída.

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá los requisitos y el procedimiento para la sustracción a que se refiere el Inciso anterior. Igualmente establecerá las condiciones en que operará la sustracción temporal en la etapa de exploración.

Parágrafo Primero: En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.

Parágrafo Segundo: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una vez entrada en vigencia la presente ley, en un término de cinco años redelimitará las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959; en cuanto a cuales son protectoras y cuáles no procurando la participación de la autoridad minera y de los demás Interesados en dicho proceso.

Parágrafo Tercero: Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía.

<sup>4</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, “*Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático*. Informe Preventivo”, junio de 2008. Pág. 99

<sup>5</sup> MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Dirección de Ecosistemas, “*Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana PÁRAMOS*”, Bogotá, diciembre de 2001. Disponible en: <http://www.paramo.org/files/recursos/programaparamos.pdf>

<sup>6</sup> Según la anterior Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dra. Beatriz Uribe Botero, existen “571 títulos mineros, en cerca de 203 mil hectáreas, que están otorgados en áreas donde, de acuerdo con la legislación vigente no se podrían desarrollar proyectos mineros”. Tomado el 17/01/11 de: <http://www.elespectador.com/articulo-228203-titulos-mineros-podrian-ser-revisados-advierte-minambiente> (tomado

tituladas. Por su parte, de las 51.5 millones de hectáreas de reserva forestal<sup>7</sup> cerca de un millón trescientas mil (2.5%) se encuentra con título minero<sup>8</sup>.

Dada la importancia que, de acuerdo con lo anterior, reviste el cumplimiento de la normatividad aplicable a la protección de los ecosistemas de páramo, en este documento, primero se expondrán las principales características ambientales que tienen los páramos con el fin de destacar porqué son considerados como ecosistemas estratégicos y de alta importancia ecológica. En segundo lugar, se expondrán los principales compromisos y obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los páramos. En tercer lugar, se mencionarán las actividades mineras que se adelantan en los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán, y; finalmente se expondrán algunas recomendaciones dadas a las autoridades locales, regionales, nacionales, a la sociedad civil y a las organizaciones implicadas en la conservación de los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán o cualquier otro páramo amenazado por minería.

Es de vital importancia que el presente análisis sea considerado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial así como por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Comisiones Conjuntas de Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), y la ciudadanía, antes de tomar una decisión sobre la exclusión de minería en estos dos complejos, para garantizar su sobrevivencia.

## **II. CARACTERÍSTICAS DEL ECOSISTEMA DE PÁRAMO**

Los páramos son ecosistemas andinos de alta montaña, también llamados humedales alto andinos que están presentes en el continente americano únicamente en Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Costa Rica. Son reconocidos internacionalmente como ecosistemas estratégicos, porque juegan un rol vital en el desarrollo de las cuencas andinas y de otros sistemas hidrográficos<sup>9</sup> y porque prestan muchos beneficios tales como:

### ***Los ecosistemas de páramo: fuentes claves de agua dulce para las poblaciones***

La importancia ambiental particular de los páramos tiene que ver con el comportamiento de su suelo que es de origen volcánico y con alto contenido de materia orgánica, la cual por las bajas temperaturas en las que se encuentran, no se descompone fácilmente. Esta materia orgánica, que puede estar presente en los páramos hasta en tres metros de profundidad, se combina con la ceniza volcánica, creando unos complejos naturales que se llenan del agua proveniente de las lluvias, de los deshielos y de la

---

<sup>7</sup> Las zonas de reserva forestal se encuentran reguladas en la Ley 2° de 1959

<sup>8</sup> RUDAS, Guillermo. “*Política Ambiental del Presidente Uribe, 2002 – 2010. Niveles de prioridad y retos futuros*”. Bogotá, 29 de octubre de 2010.

<sup>9</sup> 9° Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales –Ramsar, Kampala, “*Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Alto Andinos*”. Uganda 8 al 15 de noviembre de 2005.

condensación de la neblina. Esta agua es retenida y luego liberada lenta y constantemente, limpia y pura<sup>10</sup>.

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt “(...) *las características geológicas, geomorfológicas, edafológicas, climáticas, ecosistémicas y genéticas se suman para hacer de la alta montaña un efectivo ecohidrosistema que capta, regula y reparte el recurso hídrico toda vez que los requerimientos de agua por parte de la vegetación tienden a ser muy bajos en comparación con el volumen captado, dando un balance positivo que es aprovechado como servicio ecosistémico por la sociedad en su conjunto*”<sup>11</sup>.

Colombia cuenta con aproximadamente 1,600,000 ha de páramo ubicadas en las tres cordilleras y en la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>12</sup>, desde las cuales nacen los principales ríos del país. Por ejemplo, el río Bogotá nace en el páramo Guacheneque; el río Caquetá, el río San Juan, el río Magdalena y el río Cauca nacen en el páramo de Las Papas; el río Arauca nace en el páramo Almorzadero; el río Meta nace en el páramo de Sumapaz y en la Sierra Nevada de Santa Marta nacen los ríos Sevilla, Don Diego y Frío.

Los páramos aportan de forma sustancial el agua dulce que consumen millones de habitantes en las capitales y ciudades andinas y son fuente principal de riego de agua para la producción agrícola. Si bien no existen datos exactos de las personas que dependen del agua que proviene de los páramos, lo cierto es que los páramos constituyen la fuente de subsistencia de muchas comunidades que habitan las áreas que los circundan; tan sólo en Colombia y en Ecuador para 2003 habitaban en zonas de páramo 450,000 personas<sup>13</sup>, a las cuales habrá de sumarse quienes aprovechan el agua allí generada. Por ejemplo las ciudades que se abastecen de cuencas que provienen de humedales y sistemas de humedales alto andinos en América del Sur son Mérida y San Cristóbal en Venezuela; Bucaramanga, Bogotá, Cali, Tunja y Medellín en Colombia; Quito y Cuenca en Ecuador; y Cajamarca y Piura en Perú<sup>14</sup>.

En Colombia, por ejemplo, tan sólo el complejo Santurbán abastece los acueductos de los centros urbanos de los municipios de Cúcuta, El Zulia, Ábrego, Ocaña, Arboledas, Cáchira, Cácuta, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos y Villa Caro, en Norte de Santander, y

---

<sup>10</sup> Hofstede, R., P. Segarra Pool, y P.Mena V. (Eds.). 2003. Los Páramos del Mundo. Proyecto Atlas Mundial de los Páramos, Global Peatland Initiative/NC –IUCN/Ecociencia. Quito. Pg. 12. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/Introduccion\\_Paramos\\_mundo.pdf](http://www.paramo.org/files/Introduccion_Paramos_mundo.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>11</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ALEXANDER VON HUMBOLDT, “Concepto técnico pertinente a la delimitación y caracterización del sistema paramuno en el área de la serranía de Santurbán ubicada en el Departamento de Santander, solicitado por la Dirección de Licencias- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2011. Disponible en: [http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/Concepto\\_Tecnico\\_IAVH\\_2400-2-21420-Santurban.pdf](http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/Concepto_Tecnico_IAVH_2400-2-21420-Santurban.pdf)

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS, Centro de Información. “Por los páramos actuemos ya”. Para mayor información visitar: <http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=tt--1--&x=58439> Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>13</sup> Hofstede Op. Cit Pág. 23

<sup>14</sup> Ramsar COP9 DOC. 26 Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Alto Andinos. Kampala Uganda 8 al 15 de noviembre de 2005. Ecosistemas de Alta Montaña en los Andes, Costa Rica y Panamá: Estado, Tendencias y Presiones (en la perspectiva de los humedales alto andinos).

Bucaramanga, California, Charta, Suratá, Tona y Vetas, en Santander, así como distritos de riego, una central de energía termoeléctrica y el sector agropecuario<sup>15</sup>.

### ***Los ecosistemas de páramo son hábitats de especies únicas en el mundo***

Los páramos tienen un alto valor de conservación de la biodiversidad por la singularidad de las especies que en ellos habita, pues muchas son endémicas, es decir, no se encuentran en ninguna otra parte. En efecto, seis de cada diez especies de plantas que se encuentran en los páramos sólo habita allí<sup>16</sup>. Asimismo, el páramo es hábitat de animales como el oso de anteojos, el venado, el puma y el cóndor andino<sup>17</sup>; y es refugio y zona de reproducción de una gran cantidad de especies, que se encuentran en riesgo de extinción, en particular especies de aves migratorias, peces y anfibios<sup>18</sup>.

Sólo en tres localidades del municipio de Vetas, parte del complejo de páramos Santurbán, se encuentran un total de 42 especies de aves pertenecientes a siete familias, de las cuales las más abundantes son Colibríes o *Trochillidae*, el jilguero o *Fringillidae*, patos migratorios o *Anatidae* y pequeñas aves o *Tyrannidae*. Del total de las 42 especies, cinco tienen alta prioridad de conservación: cuclillo migratorio o *Coccyzus americanus*, pato paramuno *Anas flavirostris*, pato de torrente *Merganetta armata*, cotorra montañera *Hapalopsittaca amazonina* y periquito aliamarillo *Pyrrhura calliptera*. Estas especies son vulnerables debido a la pérdida de su hábitat.<sup>19</sup>

### ***Los páramos son sumideros de carbono y ecosistemas clave para la adaptación y la mitigación al cambio climático***

La concentración de materia orgánica en el suelo de los ecosistemas de páramo también permite el almacenamiento de carbono, en mayor proporción de lo que puede hacer la masa vegetal en esas mismas áreas de páramos e incluso, mayor de lo que

---

<sup>15</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Distrito páramos de los Santanderes. Complejo jurisdicciones Santurbán Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/02\\_juris\\_santurban.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/02_juris_santurban.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>16</sup> Hofstede Robert, Segarra Pool, Mena Vásquez, Editores, “Los Páramos del Mundo”, Proyecto Atlas Mundial de Páramos, 2003, pg. 11. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/Introduccion\\_Paramos\\_mundo.pdf](http://www.paramo.org/files/Introduccion_Paramos_mundo.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>17</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Distrito páramos de los Santanderes. Complejo jurisdicciones Santurbán Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/02\\_juris\\_santurban.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/02_juris_santurban.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>18</sup> Ramsar COP9 DOC. 26 Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Alto Andinos. Kampala Uganda 8 al 15 de noviembre de 2005.

<sup>19</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Distrito páramos de los Santanderes. Complejo jurisdicciones Santurbán Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/02\\_juris\\_santurban.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/02_juris_santurban.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

puede hacerlo una selva tropical<sup>20</sup>. Por ello, los ecosistemas de páramo son claves como sumideros de carbono<sup>21</sup> y por lo tanto, su conservación es fundamental para enfrentar los efectos del cambio climático.

Dada la importancia de los ecosistemas colombianos de alta montaña, incluidos los páramos, en relación con cambio climático, se incorporaron en el Programa Piloto Nacional Integrado de Adaptación para ecosistemas de alta montaña, islas del Caribe colombiano y salud humana (INAP)<sup>22</sup>.

### ***Los páramos son ecosistemas frágiles y vulnerables***

Los ecosistemas de páramos son “islas geográficas”, no son ecosistemas continuos y son considerados como ecosistemas frágiles. En general, los páramos son ecosistemas adaptados a condiciones de estrés hídrico, bajas temperaturas, baja disponibilidad de nutrientes, estrés mecánico y estrés energético, pero no están adaptados a disturbios de alta intensidad, como los que generan las actividades antrópicas como la minería<sup>23</sup>. En condiciones naturales todo ecosistema está adaptado a un régimen de disturbios (fuegos naturales, erosión por vientos y lluvias heladas, disturbios por animales, etc.), pero en el caso de los páramos, no son frecuentes los disturbios, por eso cuando ocurren disturbios, éstos afectan significativamente la cobertura vegetal de los páramos<sup>24</sup>. El panorama de afectación de los ecosistemas de páramos por regímenes de estrés<sup>25</sup> y regímenes de disturbio<sup>26</sup>, es grave.

---

<sup>20</sup> Comunidad Andina de Naciones CAN, Mecanismo de información de Páramos. Tomado de: Robert Hofstede, Los páramos en el Mundo; su diversidad y sus habitantes, en: Hofstede, Robert, Patricio Mena y Pool Zegarra (Eds). 2003 Disponible en: <http://www.paramo.org/portal/conservacion/servicios> Visitado el 26 de julio de 2010.

<sup>21</sup> De acuerdo con Art. 1º Numeral 8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, “Por “sumidero” se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera”.

<sup>22</sup> Colombia: integrated National Adaptation Program. Disponible en: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P083075> Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>23</sup> VARGAS, Orlando. ¿Por qué los páramos son ecosistemas particularmente vulnerables frente a impactos intensivos como la minería? Una perspectiva Científica – Ecológica. Memorias Taller Regional Minería y Páramos en la perspectiva del Desarrollo Sostenible, Sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú 10-11 de marzo de 2009.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> De acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt “*Se considera estrés cualquier factor ambiental que produce daño a los organismos y por consiguiente limita su crecimiento (...) En general los tipos de estrés más importantes en muchos ecosistemas son: térmico, hídrico, herbivoría y contaminación (...) Si los límites de tolerancia al estrés se exceden y se sobrepasa la capacidad adaptativa, se produce un daño permanente o la muerte. Los principales factores de estrés de los páramos son: bajas y altas temperatura (estrés térmico), congelamiento de agua (estrés hídrico), movilidad del suelo (estrés mecánico), baja radiación fotosintética (estrés energético) y presencia de suelos oligotróficos (estrés nutricional).* En: Revista Colombia tiene páramos No. 1/2011. Pág. 58

<sup>26</sup> De acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el disturbio es determinante en la dinámica ecológica ya que es uno de los factores que desencadenan el proceso de sucesión. Se considera que un disturbio es cualquier evento relativamente discreto en el tiempo, que irrumpe en la estructura de las poblaciones, comunidades o el ecosistema y cambia la disponibilidad de recursos y el ambiente físico. En: Revista Colombia tiene páramos No 1/ 2011 pág. 58.

Por estas razones, los ecosistemas de páramo son considerados dentro de los ecosistemas más vulnerables a los efectos del cambio climático<sup>27</sup> en Colombia y por ello son el eje de programas nacionales de adaptación<sup>28</sup>.

### **III. MINERÍA EN LOS COMPLEJOS DE PÁRAMOS ALMORZADERO Y SANTURBÁN**

#### **Breve descripción de los complejos Almorzadero y Santurbán**

El complejo de páramos Almorzadero, se encuentra dentro de la zona conocida como orobioma de páramo de la cordillera Oriental que comprende el área de páramo más amplia de todo el país. De acuerdo con el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigaciones en Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt<sup>29</sup> (en adelante IavH), el complejo de páramos Almorzadero, está localizado en la región de la Orinoquía colombiana, con una extensión de 125.120 has, que se ubican entre los 3.100 y 4.530 metros sobre el nivel del mar (msnm) y cubre el territorio de 15 municipios<sup>30</sup>.

De acuerdo con el IAvH<sup>31</sup>, el complejo Almorzadero se destaca por ser uno de los más ricos en lagunas de alta montaña en el país, al albergar un total de 37 lagunas y 9 complejos lagunares. Adicionalmente, el complejo de Almorzadero poseía en el año 2000 el 50,72% de su extensión en ecosistemas naturales sin intervención. Para ese año se identificaron cerca de 61,650 ha con algún nivel de transformación que equivalen al 49,28% del área total del complejo. De acuerdo con estimaciones de la Corporación Autónoma de Santander, de 42 especies de aves, cinco especies se encontrarían en algún grado de amenaza<sup>32</sup>.

Por su parte, el complejo Santurbán ocupa cerca de 82,664 hectáreas entre los 3.000 y 4.290 msnm<sup>33</sup> y cubre parte del territorio o todo el territorio de 20 municipios

---

<sup>27</sup> Proyecto Piloto de Adaptación al Cambio Climático INAP <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1654> Última visita 20 de octubre de 2011.

<sup>28</sup> Las medidas de adaptación son medidas tendientes a lograr ajustes a los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos actuales o esperados del clima o sus efectos para moderar los daños o explotar las oportunidades benéficas

<sup>29</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Distrito páramos de los Santanderes. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/04\\_almorzadero.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/04_almorzadero.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>30</sup> Los municipios son Chitagá, Labateca, Silos, Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Málaga, Mologavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, Santa Bárbara, San Miguel, Maracavita, y Capitanejo.

<sup>31</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Distrito páramos de los Santanderes. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/04\\_almorzadero.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/04_almorzadero.pdf) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>32</sup> Morales Et Al, Op Cit pág. 52

<sup>33</sup> Morales M Otero J. Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Sector Cordillera Oriental. Distrito páramos de los Santanderes Complejo jurisdicciones Santurbán. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/02\\_juris\\_santurban.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/02_juris_santurban.pdf)

localizados entre los Departamentos de Santander y Norte de Santander<sup>34</sup>. El 35% del área total del complejo de Santurbán presenta zonas intervenidas<sup>35</sup>. Este relativamente alto nivel de alteración de los ecosistemas naturales está relacionado con la intervención antrópica que ha sido registrada en esta zona, entre la que figura de manera relevante, el desarrollo de la minería.

La importancia de las formaciones geológicas que se encuentran en el área del complejo Santurbán está dada por la dependencia de la ocurrencia, distribución y dinámica hídrica, tanto superficial como subterránea<sup>36</sup>. Estos complejos hacen parte de cuencas hidrográficas de aguas internacionales<sup>37</sup>. De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM) el complejo Almorzadero está en dos grandes áreas hidrográficas: Magdalena- Cauca y Orinoco<sup>38</sup>, y el complejo de Santurbán hace parte una importante estrella fluvial que pertenece a las áreas hidrográficas Caribe, Magdalena–Cauca y Orinoco, y se divide en las zonas de los ríos Catatumbo, Medio Magdalena y Arauca, y en siete subzonas hidrográficas, especialmente las de los ríos Zulía, Lebrija y Chitagá<sup>39</sup>.

### **Presencia de actividades mineras en los complejos de páramos**

La minería es considerada como una de las actividades industriales más contaminantes y con mayores impactos ambientales<sup>40</sup>. En efecto, los impactos de la minería en términos generales incluyen: grave reducción de la cantidad y calidad del agua y de su aptitud para la agricultura, para el consumo humano y como hábitat de especies acuáticas, grandes emisiones atmosféricas que alteran la calidad del aire, cambios drásticos e irreversibles en la vocación del uso del suelo y en la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

Particularmente, la minería es una amenaza para ambos complejos de páramos Santurbán y Almorzadero. De acuerdo con una consulta realizada por AIDA en diciembre de 2009 de la página de catastro minero, sobre todos los municipios que hacen parte del complejo Almorzadero (16 reportados por el Instituto Von Humboldt en el Atlas de Páramos de Colombia) hay 246 solicitudes de concesiones y 101 títulos mineros concedidos<sup>41</sup>. A pesar que las Corporaciones Autónomas Regionales -CARs- con jurisdicción en los dos complejos Almorzadero, Corporación Autónoma de

---

<sup>34</sup> Abrego, Arboledas, Cáchira, Cócota, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salzar, Silos, Toledo, Villa Caro, California, Charta, Suratá, Tona, Vetas.

<sup>35</sup> Morales Et Al Op Cit pág. 23

<sup>36</sup> *Ibíd.* pág. 42

<sup>37</sup> De acuerdo con el atlas de páramos de Colombia del Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, Sector Cordillera Oriental, Distrito Páramos de los Santanderes Complejo el Almorzadero, ésta es una situación particular que se presenta en los páramos de la Sierra Nevada del Cocuy, Almorzadero, Sumapáz y Chingaza (éste último incluido en la lista de Ramsar).

<sup>38</sup> Dentro de la primera se encuentran las zonas hidrográficas del Medio Magdalena y Sogamoso y las subzonas río Lebrija y Chicamocha. La mayor extensión la ocupa el área hidrográfica del Orinoco con el 60.73%. Ésta contiene la zona hidrográfica del río Arauca y dentro de ella se halla la subzona del río Chitagá.

<sup>39</sup> Morales M Otero J., Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza., Rodríguez N., Franco C., Betancourt J.C., Olaya E., Posada E. y Cardenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de investigaciones Alexander Von Humboldt Bogotá D.C 208p. Sector Cordillera Oriental. Distrito páramos de los Santanderes Complejo jurisdicciones Santurbán. pág. 42. Disponible en: [http://www.paramo.org/files/recursos/02\\_juris\\_santurban.pdf](http://www.paramo.org/files/recursos/02_juris_santurban.pdf)

<sup>40</sup> Ver al respecto Fuentes de Información en minería. Disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/node/1544>

<sup>41</sup> Antiguo portal de INEGOMINAS

Santander (en adelante CAS), la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (en adelante CDMB) y la Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental (en adelante CORPONOR) y la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales Naturales saben y reconocen la amenaza de la minería con preocupación, pues así lo han dicho en los Planes de Manejo Ambiental de los páramos en mención<sup>42</sup>. Aún así falta mucho para que ellas cumplan con sus funciones y responsabilidades y apliquen las normas ambientales respectivas.

La CAS, informa que en el área del páramo Almorzadero de su jurisdicción, esto es 110,988,1 ha, es tal el proceso de deterioro que actualmente el complejo sólo cuenta con un área de 32,198.86 ha en cobertura original de páramo<sup>43</sup>. Según la CAS, el potencial minero identificado en la zona del páramo es incluso mayor al área estimada de cobertura original, pues es de 34% del total del territorio del páramo dentro del área de su jurisdicción correspondiente a treinta y cuatro mil ochocientos veinte nueve hectáreas (34,829 ha)<sup>44</sup>. Esto lo hace aún más vulnerable frente a la amenaza minera.

Por otro lado, AIDA solicitó información en el 2010, a través de derechos de petición a las tres CAR's, (competentes y con jurisdicción en ambos complejos) y a INGEOMINAS sobre el estado de actividades mineras. A lo cual respondieron<sup>45</sup>:

1) Hay una licencia ambiental en trámite ante la CAS para explotación de materiales de construcción (arrastre) en áreas del complejo Almorzadero en zona de páramo del municipio de Concepción<sup>46</sup>.

2) Ha habido 35 solicitudes de Licencia Ambiental, en su gran mayoría de oro y plata, de las cuales 34 se encuentran suspendidas por falta de información en las solicitudes.

3) Hay 17 licencias ambientales para actividades mineras otorgadas por la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) en su área de jurisdicción del páramo de Santurbán.

4) Hubo una solicitud de licencia ambiental por parte de la empresa Greystar Resources Ltd., para el proyecto mineroargentífero de Angostura en el páramo de Santurbán ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que fue negada en mayo de 2011<sup>47</sup>. Hay otro en proceso de la misma empresa para infraestructura complementaria y una nueva propuesta de minería subterránea que será presentada al Ministerio en 2012.

---

<sup>42</sup> Derechos de petición de AIDA en archivo institucional de la Organización: CAS Rad: 000673 de 4 de marzo de 2010, CDMB Rad: 02646 de 5 de marzo de 2010, CORPONOR Rad: 00301 de 5 de junio de 2010, INGEOMINAS Rad: 00896 de 29 de abril de 2010, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Rad: MAVDT 4120-E1-18677 de 2010.

<sup>43</sup> El Plan de Manejo Ambiental para el Páramo Almorzadero elaborado por la CAS, la Gobernación de Santander y la ONG Corpoaire a través del Convenio Interadministrativo 1482 - 07 en el año 2009, abarca un área de 110.988 hectáreas de los municipios de Piedecuesta, Guaca, Cerrito, Málaga, Carcasí, San José de Miranda, Santa Bárbara, Macaravita, Enciso, San Andrés, Concepción, Molagavita y San Miguel, y ubica la minería como una actividad de uso prohibido en su propuesta de zonificación y uso.

<sup>44</sup> CAS, Plan de Manejo Ambiental para el páramo el Almorzadero. 2009.

<sup>45</sup> Derechos de petición de AIDA en archivo institucional: CAS Rad: 000673 de 4 de marzo de 2010, CDMB Rad: 02646 de 5 de marzo de 2010, CORPONOR Rad: 00301 de 5 de junio de 2010, INGEOMINAS Rad: 00896 de 29 de abril de 2010, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Rad: MAVDT 4120-E1-18677 de 2010.

<sup>46</sup> Expediente No. 918 – 00 Titular Joaquín Cáceres Carvajal.

<sup>47</sup> El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en Resolución 1015 de 2011 negó la licencia ambiental para el proyecto minero Angostura.

5) INGEOMINAS, otorgó un título minero a la empresa Continental de Carbones por 8,478 has ubicadas en el páramo Almorzadero en jurisdicción de los municipios de Chitagá en Norte de Santander y Cerrito en Santander.

6) INGEOMINAS reporta que cuatro títulos mineros en área del páramo Almorzadero (sin especificar ubicación) estuvieron suspendidos por término de un año (que venció para todos en 2009), pero que a partir del año 2010 se encontraban en etapa de explotación<sup>48</sup>. Revela asimismo que uno de los cuatro títulos en mención se encontraba en el año 2010 en el quinto año de exploración<sup>49</sup>. Esto último implica que la amenaza de solicitudes de licencia ambiental se incrementa.

7) En cuanto al páramo Angostura, tan sólo en los municipios de Vetas y California, la Empresa Greystar Resources Ltd., ahora Eco Oro Minerals, tiene nueve títulos mineros<sup>50</sup>. Uno de estos títulos, concretamente el 3,452, fue objeto de evaluación por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en solicitud de licencia ambiental para el proyecto minero Angostura, siendo el resultado de dicha evaluación la negación de la misma por encontrarse en áreas excluidas de minería.

A pesar de las respuestas recibidas, no es posible con base en las respuestas de las CARs y de INGEOMINAS, establecer cuáles de los títulos mencionados por INGEOMINAS corresponden a cuál jurisdicción de las CARs, elemento que es necesario que se tuviera claro. Pero esta información permite inferir en todo caso, que la amenaza de la actividad minera es cierta, pues es evidente que INGEOMINAS ha otorgado títulos mineros en zonas de páramo en el complejo Almorzadero y Santurbán, y que hay proyectos que ya han superado la etapa de exploración y se encuentran en etapa de explotación o que ya tienen licencia ambiental.

De otro lado, CORPONOR ha realizado el Estudio del Estado Actual del Páramo el Almorzadero<sup>51</sup> y el Plan de Manejo Ambiental del páramo Almorzadero<sup>52</sup> dentro del área de su jurisdicción en el que se ha identificado como uso del suelo prohibido para la minería. Asimismo, la CAS ha realizado el Plan de Manejo Ambiental, en el cual se prohíbe la minería dentro de las tres zonas categorizadas del páramo, esto es, zona de conservación, zona de restauración para la producción y la zona de desarrollo sostenible. Este Plan no ha sido adoptado por ningún acto administrativo, lo que implica que para un área parcial del páramo; específicamente el área de jurisdicción de la CAS, hay un Plan de Manejo que no tiene efectos vinculantes. Igualmente, la CDMB

---

<sup>48</sup> Respuesta a derecho de petición con fecha de abril de 2010 en archivo institucional de AIDA

<sup>49</sup> Contrato FJ4-142, sin mayor información en la información aportada.

<sup>50</sup> 3452, 020268, EJ1-164, 6979, 0127-68, 13921, AJ5-143, 22346, AJ-142. Fuente: Catastro Minero colombiano. Disponible en: <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc> y en <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc>. Visitado por última vez 15 de junio de 2011.

<sup>51</sup> El Estudio del Estado Actual del Páramo es un instrumento por medio del cual se establece la línea base biofísica, socioeconómica y cultural de los ecosistemas de páramo a partir del cual se realiza un diagnóstico y una evaluación integral de los elementos identificados, que permite determinar el estado actual de los ecosistemas de páramo. Así mismo, éste permite determinar las medidas de manejo para su conservación, restauración y la orientación de usos sostenibles. Finalmente, con este estudio, se puede obtener una zonificación ambiental para el ordenamiento y establecimiento de las medidas necesarias.

<sup>52</sup> El Plan de Manejo Ambiental permite, a partir de los resultados del Estudio de Estado Actual del Páramo, definir y diseñar los programas, acciones y medidas a corto, mediano y largo plazo, que se requieren para conservar, restaurar y orientar usos sostenibles acordes con el carácter de ecosistema.

ha elaborado el Estudio del Estado Actual del Páramo y el Plan de Manejo del Páramo Santurbán, el cual pertenece al complejo de páramos Santurbán.

De la información recibida es pertinente resaltar dos aspectos claves. En primer lugar que es posible derivar de las respuestas dadas que tanto las autoridades ambientales como INGEOMINAS saben cuál es el área de ecosistema de páramo, que en principio deberían por ley y Constitución delimitar y declarar como áreas excluidas de minería. En segundo lugar, que las CARs no han negado aún títulos ni licencias ambientales para actividades mineras a pesar de la prohibición existente de minería en páramos, que como se verá más adelante existe por virtud constitucional. Por ende es imperioso que estas autoridades comiencen a aplicar dicha prohibición, pues los títulos mineros adjudicados en dichas áreas continúan vigentes.

#### **IV. PRINCIPALES COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS PÁRAMOS**

Del reconocimiento de las características de los ecosistemas de páramo, han surgido compromisos jurídicos internacionales y nacionales plasmados en convenios internacionales y en la Constitución colombiana, que consagran la obligación del Estado de conservar los páramos. En desarrollo de esta obligación se ha establecido entre otras, la exclusión de la minería para estas áreas en el Código de Minas.

En virtud de dichos compromisos el Estado, en cabeza de las autoridades ambientales competentes, debe proteger y conservar efectivamente todos los páramos, y por consiguiente, para el caso que nos ocupa: los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán frente a las amenazas de la minería.

Entre dichos compromisos, se resaltan los siguientes por ser los más importantes:

##### **1. A nivel internacional**

##### **1.1 *Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas - Convención de Ramsar***

Las disposiciones de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (en adelante Convención de Ramsar) ratificada por Colombia<sup>53</sup>, son aplicables a la protección de los páramos, pues éstos son humedales, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 1° de la Convención<sup>54</sup>. Por esto, aún cuando los páramos no estén incluidos en la lista de humedales registrados como de importancia internacional, al páramo Almorzadero, al páramo Santurbán y a

---

<sup>53</sup> La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas – Ramsar fue incorporado al ordenamiento colombiano a través de la Ley 357 de 1997.

<sup>54</sup> Convención Ramsar Art. 1°:1) A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

todos los páramos le son aplicables las disposiciones desarrolladas en el marco de la Convención de Ramsar.

Las disposiciones de la Convención de Ramsar, establecen compromisos para los Estados como crear reservas naturales en los humedales, estén o no incluidos en la Lista de Ramsar; y elaborar y planificar de forma que favorezca, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales dentro de su territorio<sup>55</sup>, entre otros.

Adicionalmente, los páramos son considerados por esta Convención de Ramsar como **ecosistemas frágiles y vulnerables**, estando su alta fragilidad asociada a causas naturales y antrópicas<sup>56</sup>. Particularmente las causas antrópicas están afectando estos ecosistemas pues muchos páramos se están destruyendo de manera acelerada por mal manejo y desconocimiento de su importancia económica y ecológica, según se explicó anteriormente.

En el marco de esta Convención, se adoptó una resolución sobre “Los humedales alto andinos como ecosistemas estratégicos”<sup>57</sup> y se estableció la estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Alto Andinos, la cual debe ser implementada por los países andinos, entre ellos Colombia, en un plazo de 10 años (2005-2015) y cuyo propósito es la conservación y uso sostenible de los humedales y complejos de humedales en ecosistemas de páramos, jalca y puna de los países andinos<sup>58</sup>. Las decisiones que afecten ecosistemas de páramos u otro considerado como humedal alto andino, deben enmarcarse dentro de los objetivos de esta estrategia. Dentro de las actividades propuestas se encuentran: identificar los humedales que deben rehabilitarse o restaurarse por su importancia como hábitats para la biodiversidad y suministros de bienes y servicios ambientales; y desarrollar y aplicar herramientas técnicas para la conservación del hábitat, las especies, los recursos genéticos, y los recursos histórico – culturales de humedales alto andinos, en especial aquellos sometidos a mayor amenaza, entre otras actividades. Esto, con el fin de lograr el objetivo de promover la conservación, manejo y designación de áreas de conservación de humedales prioritarios y/o de sitios de importancia.

De otro lado, y en el marco de esta Convención, es pertinente resaltar la Resolución X/26 de 2008, sobre humedales e industrias extractivas<sup>59</sup>. Esta Resolución reconoce expresamente la vulnerabilidad de los humedales frente a los impactos de las industrias extractivas, como la minería. Además, reconoce las posibilidades que esos impactos negativos se trasladen río arriba y río abajo dentro de una cuenca hidrográfica, ampliando los daños y afectando mayores extensiones en otros humedales. Asimismo, pone de relieve la importancia de las evaluaciones de impacto ambiental y estratégicas

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* Art. 2º y Art. 4º: Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomarán medidas adecuadas.

<sup>56</sup> Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) 8ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes “Humedales: agua, vida y cultura”. Resolución VIII.39: Los humedales alto andinos como ecosistemas estratégicos.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> Ramsar COP9 DOC. 26 Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Alto Andinos. Kampala, Uganda 8 al 15 de noviembre de 2005.

<sup>59</sup> [http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-resol-resolutions-of-10th/main/ramsar/1-31-107%5E21247\\_4000\\_2](http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-resol-resolutions-of-10th/main/ramsar/1-31-107%5E21247_4000_2) Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

para evaluar autorizaciones a posibles actividades extractivas en éstas áreas<sup>60</sup>. La Resolución insta a que cuando las evaluaciones prevean pérdidas sustanciales o irreversibles de servicios de los ecosistemas de humedales, las Partes apliquen un enfoque de precaución<sup>61</sup>. Particularmente, respecto a decisiones relacionadas con actividades mineras en páramos, el Estado colombiano debe pues cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en esta Convención de proteger el páramo como un tipo particular de humedal.

## **1.2 Convención de Diversidad Biológica – CDB**

Los páramos son ecosistemas claves en biodiversidad, por ello es aplicable este Convenio. El Estado colombiano debería aplicar en particular lo dispuesto en el artículo 6° de la Convención que señala que los Estados deben tomar medidas que permitan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad<sup>62</sup>. Asimismo, debe aplicar las disposiciones de la Convención que establecen la necesidad de promover la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales<sup>63</sup> y las relativas a la importancia de proteger las especies y poblaciones amenazadas<sup>64</sup>. La Convención de Diversidad Biológica también establece la necesidad de identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes y los procesos y actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica así como el establecer un sistema de áreas protegidas o áreas en donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica<sup>65</sup>.

De otro lado, en el marco de la Convención de Diversidad Biológica, se desarrolla un programa relacionado con la diversidad biológica de montañas, según el cual *“Las montañas del mundo abarcan algunos de los paisajes más espectaculares,*

---

<sup>60</sup> Resolución X.17 de la COP 10 de 2008 sobre *Evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica: orientaciones científicas y técnicas actualizadas*. Disponible en: [http://www.ramsar.org/pdf/res/key\\_res\\_x\\_17\\_s.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/res/key_res_x_17_s.pdf)

<sup>61</sup> El Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro establece que con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. (Incorporado en el ordenamiento colombiano en la ley 99 de 1993)

<sup>62</sup> Art. 6: Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible: Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares: a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adoptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y b) Integrará en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

<sup>63</sup> Art 8°: conservación In Situ. Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: c) reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; f) rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación; k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

<sup>64</sup> Convención de Diversidad Biológica Art. 8°: Literal F

<sup>65</sup> Ídem Art. 7°.

*una gran diversidad de especies, diferentes tipos de hábitat, y comunidades humanas particulares. Las montañas proporcionan agua dulce a más de la mitad de la humanidad, y son, en efecto, las torres de agua del mundo*<sup>66</sup>. La Decisión VII/27 de la COP por medio de la cual se busca alcanzar una reducción importante en la pérdida de biodiversidad en las montañas establece un Plan de Trabajo cuyas recomendaciones deben ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones en relación con los dos complejos de páramos en cuestión<sup>67</sup>.

La minería en tanto que considerada como una de las actividades industriales de mayor impacto ambiental<sup>68</sup> y por ende, de impacto a la biodiversidad en los páramos. Uno de los impactos más importantes de esta actividad es la pérdida de hábitat por la perturbación, remoción y redistribución de la superficie del terreno que no permite que muchas especies puedan acondicionarse a dichas perturbaciones. En esa medida al permitir la minería en páramos, se violan los compromisos adoptados por Colombia en materia de protección de la diversidad biológica<sup>69</sup>.

### ***1.3 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – Convención Marco de Cambio Climático***

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático<sup>70</sup> busca combatir los efectos que han generado las actividades humanas al aumentar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Señala que dentro de los compromisos que tienen los Estados Parte de tomar medidas para conservar los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero como medida para enfrentar los efectos del cambio climático<sup>71</sup>. Incluye la necesidad de implementar evaluaciones de impacto ambiental adecuadas con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.

---

<sup>66</sup> La diversidad biológica de las montañas. Disponible en: <http://www.cbd.int/mountain/>

<sup>67</sup> Estas son: impedir y mitigar los impactos de las amenazas fundamentales que pesan sobre la diversidad biológica de montañas; proteger, recuperar y restaurar la diversidad biológica de montañas; promover la utilización sostenible de los recursos de la diversidad biológica de montañas. Son pertinentes asimismo, los estudios sobre la vulnerabilidad ante las perturbaciones humanas y naturales de las montañas, en particular ante los cambios en el uso de la tierra y el cambio climático mundial con base en los cuales el Convenio de Diversidad Biológica ha fundamentado disposiciones relacionadas con la protección de la biodiversidad en montañas.

<sup>68</sup> Al respecto ver por ejemplo, Alianza Mundial de Derecho Ambiental ELAW, “*Guía para evaluar EIA de proyectos mineros*”. Disponible en: <https://www.elaw.org/mining-EIA-guidebook>

<sup>69</sup> En el marco de la Convención de Diversidad Biológica, se desarrolla un programa relacionado con la diversidad biológica de montañas. La Decisión VII/27 de la COP por medio de la cual se busca alcanzar una reducción importante en la pérdida de biodiversidad en las montañas establece un Plan de Trabajo cuyas metas están de acuerdo con el interés de esta propuesta para proteger el complejo Almorzadero y por ello son relevantes mencionar. Estas son: impedir y mitigar los impactos de las amenazas fundamentales que pesan sobre la diversidad biológica de montañas; proteger, recuperar y restaurar la diversidad biológica de montañas; promover la utilización sostenible de los recursos de la diversidad biológica de montañas. Son pertinentes asimismo, los estudios sobre la vulnerabilidad ante las perturbaciones humanas y naturales de las montañas, en particular ante los cambios en el uso de la tierra y el cambio climático mundial con base en los cuales el Convenio de Diversidad Biológica ha fundamentado disposiciones relacionadas con la protección de la biodiversidad en montañas.

<sup>70</sup> La Convención Marco de Cambio Climático fue incorporada en la normatividad colombiana a través de la Ley 165 de 1994.

<sup>71</sup> Convención de Cambio Climático. Artículo 4º numerales 1b, 1d y 1f.

Sobre las medidas que se recomienda tomar la Convención Marco de Cambio Climático, se encuentran las medidas de adaptación, las cuales tienden a lograr ajustes a los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos actuales o esperados del clima o sus efectos para moderar los daños<sup>72</sup>.

Colombia ha avanzado en su compromiso frente al cambio climático, pues ha tomado algunas medidas de adaptación entre las cuales se destacan aquellas relacionadas con la protección de los páramos. En efecto, el Estado colombiano determinó en la primera comunicación nacional (CN1)<sup>73</sup>, que, entre otros, los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. En virtud de esto, se inició el “Programa Piloto Nacional Integrado de Adaptación” para ecosistemas de alta montaña, islas del Caribe colombiano y salud humana -INAP-<sup>74</sup>, como primer proyecto piloto de adaptación al cambio climático en nuestro país y en el mundo. En la segunda comunicación nacional, elaborada en el año 2008, se reiteró la necesidad de establecer mayores estudios a fin de determinar mejores decisiones en los ecosistemas más vulnerables frente al cambio climático, tales como los ecosistemas de alta montaña y los páramos. También se recomendó como medida concreta, mejorar el uso del territorio como estrategia para la disminución de la vulnerabilidad<sup>75</sup>.

En consecuencia, de acuerdo con lo exigido en el marco de la Convención Marco de Cambio Climático, y recordando la capacidad de los páramos como sumideros, la conservación de ellos es una medida que se debe tomar como parte de los compromisos del Estado en el marco de esta Convención. En tanto que los ecosistemas de páramo son sumideros de carbono claves para combatir los efectos del cambio climático, la protección de los páramos debe incluir las disposiciones y compromisos derivados de este Tratado.

#### ***1.4 Principios de derecho ambiental internacional***

La Corte Constitucional colombiana ha considerado que los deberes de protección al medio ambiente, derivados de los artículos 78°, 79° y 80° de la Carta, se materializan en gran medida en el principio de precaución y en el principio de prevención<sup>76</sup>. El principio de precaución incluido en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y adoptado por la legislación colombiana a través de la Ley 99 de 1993, le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al

---

<sup>72</sup> Franco – Vidal, C.L. A.M. Muñoz, G.I. Andrade y L.G. Naranjo. (Compiladores y editores) 2010. Experiencias de Adaptación al Cambio Climático en Ecosistemas de montaña, páramos y bosques de niebla en los Andes del Norte. Memorias del Taller Regional, Bogotá, D.C., Febrero 19 y 20 de 2009. WWF, MAVDT, IDEAM y Fundación Humedales.

<sup>73</sup> Colombia, primera comunicación Nacional de la Convención Marco de Cambio Climático de Naciones Unidas. 2001. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/colnc1.pdf>

<sup>74</sup> Para conocer un poco más del proyecto y las razones por las cuales uno de los temas centrales de trabajo son los ecosistemas de alta montaña visitar: <http://www.cambioclimatico.gov.co/adaptacion-inap.html>

<sup>75</sup> Segunda Comunicación Nacional ante la convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático República de Colombia. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-c-1--&x=62597>. Visitado por última vez en junio de 2010

<sup>76</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C- 988 de 2004 M.P. Dr. Humberto Sierra Porto.

medio ambiente y de no postergar decisiones preventivas y de protección bajo la excusa de falta de certeza científica.

En lo que respecta a la aplicación del principio de precaución para las actividades mineras específicamente, la Corte Constitucional colombiana ya se ha pronunciado sobre su procedencia, particularmente al definir las zonas de exclusión minera. Según la Corte “Se debe seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “*in dubio pro ambiente (...)*” esto implica que “en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”<sup>77</sup>. Dada entonces la incertidumbre que existe frente a la posibilidad de evitar y mitigar los daños que la minería puede causar en ecosistemas tan frágiles y vulnerables como los páramos, se justifica aún más la necesidad de aplicar el principio de precaución.

Por su parte, el principio de prevención<sup>78</sup> refleja el hecho que la protección ambiental es más efectiva si se evita el daño ambiental en lugar de permitirlo y posteriormente implementar posibles medidas de remediación, que pueden ser costosas y a veces incluso de imposible o muy complicada realización. Lo anterior particularmente en relación con daños ambientales que se conoce que van a ocurrir. Por lo tanto, este principio implica una aproximación *preventiva* para evitarlos antes que ocurran y así abolir posibles consecuencias irreparables.

Este principio fue determinante en la decisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la Resolución 1015 de 2011 por medio de la cual negó la licencia ambiental al proyecto minero Angostura al decir que: “*Así, atendiendo al principio de prevención y en el entendido de que existen importantes limitaciones de tipo ambiental y técnico para el manejo apropiado de los impactos que generaría el proyecto, en consideración a la alta sensibilidad, fragilidad e importancia del ecosistema paramuno que se ve involucrado en el proyecto Angostura (flora, fauna y riqueza hídrica, entre otros), y atendiendo a que estos ecosistemas han sido excluidos de la minería por su vocación de conservación y protección, aunado a la falta de adecuadas medidas de manejo ambiental que respecto de la protección, prevención y/o mitigación de impactos que han sido señalados como inevitables e irreversibles y de bajo manejo ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial encuentra inviable llevar a cabo el proyecto minero Angostura y cualquiera similar que se pretenda adelantar en áreas de ecosistemas de páramos*”<sup>79</sup>. El principio de prevención cobra mayor relevancia cuando se trata de actividades mineras en particular,

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C- 988 de 2004 M.P Dr. Humberto Sierra Porto.

<sup>78</sup> El principio de prevención está contenido en varios instrumentos internacionales tales como la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Convención de Diversidad Biológica y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

<sup>79</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 1015 de 2011.

puesto que la minería, como se mencionó anteriormente, es reconocida como una actividad altamente destructiva y con graves consecuencias ambientales<sup>80</sup>.

Así, en virtud de los principios de precaución y de prevención los Estados tienen obligaciones particulares para asegurarse que evalúan adecuada e integralmente los posibles daños que un proyecto pueda causar, máxime a la luz de la importancia y fragilidad ambiental de estas áreas.

### **1.5 Proyecto Páramo Andino**

El proyecto "Conservación de la Diversidad en los Páramos de los Andes del Norte y Centrales", mejor conocido como "Proyecto Páramo Andino" o "PPA"<sup>81</sup>, es una iniciativa regional que trabaja por la conservación y el uso sostenible de los páramos de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, en cumplimiento de los tratados internacionales.

El PPA es liderado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, GEF por sus siglas en inglés)<sup>82</sup>. Previo a la implementación del proyecto Páramo Andino se llevó a cabo el I Congreso Mundial de Páramos celebrado en Paipa, Colombia; de donde surgió la Declaración de Paipa "Páramo sin Fronteras: Responsabilidad Compartida"<sup>83</sup>. Posteriormente, durante la implementación del proyecto se llevó a cabo el II Congreso Mundial de Páramos "PARAMUNDI" en Loja, Ecuador de donde surgió la Declaración de Loja sobre los páramos<sup>84</sup>. Ambas declaraciones se han constituido en las guías de trabajo desde lo regional en la protección de los páramos. La última declaración, que recoge la primera, establece claramente que una de las recomendaciones dadas es la de "Por razones de interés superior y bien común, excluir la minería de los páramos en todas sus modalidades, teniendo presente el contexto y ordenamiento jurídico y soberanía de cada país".

Colombia hace parte de la esta iniciativa de carácter regional que intenta aunar esfuerzos en la búsqueda de prácticas de manejo sostenible y de conservación de los páramos. Por lo tanto, todas las investigaciones y recomendaciones que se den en este escenario deben ser tenidas en cuenta como parte de la toma de decisiones en relación con la protección de estos ecosistemas de importancia regional.

---

<sup>80</sup> Al respecto ver por ejemplo, informes respecto a impactos sociales y ambientales que la minería ha causado, así como aspectos técnicos a tener en cuenta: <http://www.aida-americas.org/es/node/1544>

<sup>81</sup> Proyecto Páramo Andino. <http://www.condesan.org/ppa/node/12> Proyecto Páramo Andino Colombia: <http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/paramos/ppa.jsp> Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>82</sup> El GEF, entre otras actividades, actúa como mecanismo financiero de la Convención de Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación. Para más información ver: <http://www.thegef.org/gef/node/2492>

<sup>83</sup> Declaración de Paipa "Páramo sin Fronteras: Responsabilidad Compartida. Disponible en: <http://www.infoandina.org/node/5633> Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

<sup>84</sup> Declaración de Loja sobre los páramos. Disponible en: <http://www.paramo.org/content/declaraci%C3%B3n-de-loja-sobre-los-p%C3%A1ramos> Visitado por última vez: diciembre 15 de 2011

## **2. A nivel Nacional.**

### **2.1 Constitución Política Colombiana**

La Constitución Política de Colombia establece obligaciones puntuales para el Estado de proteger el medio ambiente y la riqueza natural del país, y de conservar los páramos. Dichas obligaciones están contenidas especialmente en las siguientes disposiciones constitucionales en especial: Art. 8<sup>o85</sup>, Art. 58<sup>o86</sup>, Art. 79<sup>o87</sup>, Art. 80<sup>o88</sup>, Art. 333<sup>o89</sup> y el Art. 334<sup>o90</sup>.

El artículo 79 de la Constitución establece claramente, entre otras cosas, que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, **conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines” (negrilla fuera del texto). El artículo 80 de la Constitución señala que “el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

---

<sup>85</sup> Art. 8º: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

<sup>86</sup> Art. 58: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

<sup>87</sup> Art. 79º: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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

<sup>88</sup> Art. 80º: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

<sup>89</sup> Art. 333º: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

<sup>90</sup> Art. 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

La Corte Constitucional determinó que el ecosistema de páramo hace parte de las áreas de especial importancia ecológica<sup>91</sup>, por lo cual el Estado tiene la obligación constitucional de conservar especialmente zonas de ecosistemas de páramos.

Estos mandatos constitucionales, imponen tanto al Estado, en cabeza del MAVDT, como a la Comisión conjunta del Complejo de Páramos Santurbán - Almorzadero, obligaciones concretas:

1. Conservar y procurar la intangibilidad del ecosistema de todo el complejo Almorzadero y Santurbán, como ecosistema de especial importancia ecológica. La Corte estableció que “*el mandato de **conservación** de las áreas de especial importancia ecológica derivado del artículo 79 de la Constitución Política impone la obligación de procurar su intangibilidad. De ahí que **únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación** pues las áreas de especial importancia ecológica, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente*”<sup>92</sup>. (Negrillas fuera de texto). Por ende, actividades cuyos daños son irreversibles y podrían destruir el ecosistema son incompatibles con la obligación estatal de conservar los páramos.

2. Adoptar medidas eficaces en las áreas de especial importancia ecológica como los páramos, para contrarrestar amenazas de destrucción o daño irreversible. La Corte Constitucional ha dicho que la obligación de conservación implica la declaración y delimitación ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales **y la adopción de medidas eficaces por parte de la autoridad**. Concretamente ha dicho la Corte que, “*considera entonces necesario la Corte Constitucional exhortar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos*” (negrillas fuera de texto).<sup>93</sup>

Es decir que las autoridades deberían implementar éste tipo de medidas, para asegurar la protección de los páramos, sin que la declaración y delimitación sea la medida única ni exclusiva, para cumplir con la obligación de proteger.

3. Excluir los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán de la minería. La Corte Constitucional ya determinó expresamente que las zonas de páramo tienen protección constitucional especial y que deberían estar excluidas de actividades mineras. En efecto, a través de dos sentencias<sup>94</sup> la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 que se refiere a las áreas de exclusión de minería. La Corte dijo que en virtud del cumplimiento de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, a las zonas mencionadas en el artículo 34<sup>95</sup>, deberían agregarse otras que, también son zonas

<sup>91</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-339 de 2002 M.P Jaime Araujo Rentería.

<sup>92</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia T- 666 de 2002. MP Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>93</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-339 de 2002 M.P Jaime Araujo Rentería.

<sup>94</sup> Corte Constitucional colombiana Sentencia C-339 de 2002 M.P Jaime Araujo Rentería y Sentencia C-443 de 2009 M. P Humberto Sierra Porto

<sup>95</sup> Las áreas incluidas eran: Parques nacionales, regionales y zonas de reserva forestal.

y ecosistemas con protección constitucional, como los páramos<sup>96</sup> y reconoció que la necesidad de proteger las cuencas hidrográficas es imperante en la medida en que su perturbación puede significar que la regulación hídrica pueda alterarse como ya se pudo corroborar con la escasez de agua durante el "fenómeno del Niño" de 1992 y 1998 y por las inundaciones y deslizamientos en las estaciones lluviosas. La Corte Constitucional también ha precisado que para lograr la delimitación y declaración de área excluida de minería que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental<sup>97</sup>. Incluso, señala que tal colaboración no es "indispensable" para delimitar zonas excluidas de la minería<sup>98</sup>.

Como consecuencia de esto, que por vía jurisprudencial los páramos se han entendido excluidos de minería desde antes de la vigencia de la Ley 1382 de 2010 o Código de Minas.

## **2.2 Normatividad Nacional relacionada con páramos**

La Ley 99 de 1993 establece en su Art. 1 de los Principios Generales Ambientales en Colombia que: "*Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*".

Asimismo, el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1604 de 2002 y las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003 y 1128 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establecen algunas herramientas de gestión para los ecosistemas de páramos. Por un lado, en casos como éste en el que varias autoridades ambientales comparten jurisdicción sobre un área de páramo, se debe conformar una Comisión conjunta. Adicionalmente, para todos los ecosistemas de páramo, se debe desarrollar el Estudio Actual del Páramo<sup>99</sup> y el Plan de Manejo Ambiental, siendo éstas las herramientas por medio de las cuales se basa el diseño de los programas, acciones y medidas a corto, mediano y largo plazo, que se requieren para conservar, restaurar y orientar usos sostenibles acordes con el carácter de ecosistema. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, es competencia de la Comisión Conjunta la elaboración del Estudio Actual del Páramo y del Plan de Manejo Ambiental tanto del complejo Almorzadero como del complejo Santurbán.

---

<sup>96</sup> La Corte en Sentencia C-339 de 2002 dijo que la lista enunciada en el Art. 34 de la Ley 685 de 2002 no podía ser taxativa, pues ello desconocería: 1) las leyes vigentes que protegen zonas distintas, 2) las leyes posteriores que regulen nuevas áreas de exclusión o restricción, 3) las áreas allí no mencionadas, "declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental", 4) que existen otras zonas y ecosistemas no declarados bajo dichas categorías que también tienen protección constitucional, como los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales y, a título ilustrativo cita los siguientes ecosistemas (Biomás) en Colombia: Páramos; Selvas Amazónicas; Vegetación herbácea arbustiva de cerros amazónicos; Bosques bajos y catingales amazónicos; Sabanas llaneras; Matorrales xerófitos y desiertos; Bosques aluviales (de vegas); Bosques húmedos tropicales; Bosques de manglar; Bosques y otra vegetación de pantano; Sabanas del Caribe; Bosques Andinos; Bosques secos o subhúmedos tropicales.

<sup>97</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-339 de 2002 M.P Jaime Araujo Rentería

<sup>98</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-443 de 2009 M. P Humberto Sierra Porto

<sup>99</sup> El Estudio del Estado Actual del Páramo es un instrumento por medio del cual se establece la línea base biofísica, socioeconómica y cultural de los ecosistemas de páramo a partir de lo cual se realiza un diagnóstico y una evaluación integral de los elementos identificados, que permite determinar el estado actual de los ecosistemas de páramo. Así mismo, éste permite determinar las medidas de manejo para su conservación, restauración y la orientación de usos sostenibles. Finalmente, con este estudio, se puede obtener una zonificación ambiental para el ordenamiento y establecimiento de las medidas necesarias

### ***Código Minero***

En virtud del Art. 34 del Código de Minas, los páramos son considerados como áreas excluidas de actividades de minería, y así lo ha dicho la Corte Constitucional desde el año 2002 a través de sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009 y recientemente en la sentencia C- 036 de 2011<sup>100</sup>.

## **V. RECOMENDACIONES**

De la información existente sobre la presencia de minería en los complejos de páramos Almorzadero y Santurbán así como de la información enviada por las CARs a AIDA, es pertinente resaltar que las CAR's competentes sí saben cuál es el área de páramo y conocen la situación de amenaza de minería en esta área, sin embargo, no han adoptado precedentes frente a la prohibición de minería en páramos ni han cumplido con lo que les es exigido legalmente como autoridades competentes.

En ese sentido, es clave que de forma articulada y coordinada, como es ordenado legalmente, la Comisión Conjunta del complejo de Páramos Santurbán – Almorzadero en conjunto con el Comité Interinstitucional para la delimitación del Páramo Santurbán, adopte las siguientes recomendaciones:

1. Coordinar la elaboración e implementación del Estudio del Estado Actual y del Plan de Manejo Ambiental para estos dos complejos como base para futuras decisiones de manejo sobre los dos complejos. No obstante ser una función de la Comisión, las Corporaciones de forma independiente han realizado estos estudios<sup>101</sup>, según consta en la información enviada por las tres Corporaciones Autónomas Regionales. La Comisión no ha realizado el ejercicio de integración y actualización de los mismos, pues no existe dicho instrumento<sup>102</sup>.

Esto es realmente importante, teniendo en cuenta que es la Comisión conjunta la entidad encargada y competente de hacerlo sobre todo porque es una herramienta clave de planeación y manejo del área, para asegurar la efectiva conservación. También teniendo en cuenta que cada una de las Corporaciones ha determinado que la actividad minera es una amenaza y por lo tanto estaría prohibida.

2. Tener en cuenta los argumentos de derecho ambiental constitucional e internacional enunciados en este documento para actualizar e integrar los estudios elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales con el fin de considerar la minería y todas las actividades asociadas con la minería como actividades excluidas en la totalidad de los complejos de páramos Almorzadero

---

<sup>100</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-336 de 2011. M.P Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>102</sup> La exclusión minera (2008 y 2011) CORPONOR más de 15 años salvaguardando los páramos de Santurbán

y Santurbán, y para suspender las actividades mineras que se encuentran en ejecución, bien sea en etapa de exploración o de explotación.

3. Tener en cuenta los argumentos que al respecto adoptó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en Resolución 1015 de 2011 por medio de la cual negó la licencia ambiental al proyecto minero Angostura<sup>103</sup>.
4. Tener en cuenta que si bien la Comisión Conjunta ha establecido que existe una necesidad de conservar y proteger a perpetuidad esta ecoregión, a través de un área protegida<sup>104</sup>, es necesario aclarar que jurídicamente los páramos no se ven protegidos únicamente a través de las figuras de áreas protegidas existentes. En efecto, en el ordenamiento jurídico colombiano existe una variada regulación de categorías de áreas de especial importancia ecológica que ameritan conservación y manejo especial.

Por ejemplo, hacen parte de ellas, las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los parques naturales regionales, las reservas forestales del orden nacional y regional, entre otras que por ejemplo se encuentran reguladas en Tratados Internacionales ratificados por Colombia<sup>105</sup>. Así por ejemplo, al ratificar el Convenio de Diversidad Biológica<sup>106</sup> el Estado colombiano se ha comprometido a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica del país incluyendo áreas terrestres y marinas<sup>107</sup>.

También, en otros instrumentos internacionales, el Estado Colombiano ha adquirido compromisos explícitamente dirigidos a la protección de áreas de especial importancia natural y ambiental, como por ejemplo, la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972 o la Convención Ramsar<sup>108</sup>, la Convención para la protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste<sup>109</sup>, la Convención de Cartagena sobre la protección y el desarrollo del medio marino en la región Caribe<sup>110</sup> y la Convención Marco de Cambio Climático<sup>111</sup>.

---

<sup>103</sup> Próximamente disponible en <http://www.aida-americas.org/es/project/protegiendo-el-agua-de-los-paramos-colombianos>

<sup>104</sup> Derechos de petición de AIDA en archivo institucional: CDMB Rad: 02646 de 5 de marzo de 2010

<sup>105</sup> El Decreto 2372 de 2010 contiene una relación –a juicio de AIDA no taxativa ni representativa- de categorías de áreas naturales protegidas existentes en la normatividad colombiana.

<sup>106</sup> El Convenio de Diversidad Biológica fue incorporado a la normatividad Colombia a través de la Ley 165 de 1994

<sup>107</sup> En el marco del Convenio de Diversidad Biológica Colombia se ha comprometido entre otras cosas a: a. Establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. b. Reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, para garantizar su conservación y utilización sostenible. c. Promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales

<sup>108</sup> La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas – Ramsar fue incorporado al ordenamiento colombiano a través de la Ley 357 de 1997

<sup>109</sup> La Convención para la protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste fue incorporada al ordenamiento colombiano a través de la Ley 45 de 1985

<sup>110</sup> La Convención para la protección y desarrollo del medio marino del gran Caribe fue incorporada al ordenamiento colombiano a través de la Ley 56 de 1987

<sup>111</sup> La Convención de Cambio Climático fue incorporada al ordenamiento colombiano a través de la Ley 164 de 1995

La Corte Constitucional ha reconocido igualmente que las áreas de especial importancia ecológica no son sólo aquellas que se enmarcan dentro de las categorías o figuras actualmente reguladas y/o declaradas, pues bien pueden existir ecosistemas, fragmentos de ecosistemas o áreas en general, que requieren protección (por ejemplo en virtud del cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente) pero que no han sido aún declaradas o no cuentan con una categoría especialmente aplicada. Incluso recordó que también gozan de protección constitucional “ecosistemas integrados por vegetación original” que no siempre forman parte de categorías o áreas ya reguladas, declaradas o delimitadas<sup>112</sup>.

Por ello es necesario contemplar otras formas efectivas de protección frente a la minería. En ese sentido es clave que en primer lugar se proceda a su delimitación y a la regulación correspondiente como área excluida de minería. En lo que tiene que ver con este requisito de la delimitación, se considera que éste debe entenderse en el sentido de que sean áreas identificables, es decir, con posibilidad de ser delimitadas y diferenciadas en la práctica del resto del territorio, y no en el sentido de que si no existen límites formal y administrativamente establecidos las áreas en cuestión no gocen de protección constitucional<sup>113</sup>.

5. Atender las obligaciones que de acuerdo con los mandatos constitucionales tienen tres obligaciones en relación con las amenazas de desarrollo minero en las ‘áreas de páramo del complejo Almorzadero y Santurban:
  - a. Conservar y procurar la intangibilidad del ecosistema de páramo, como ecosistema de especial importancia ecológica.
  - b. Adoptar medidas eficaces en las áreas de páramos, para contrarrestar amenazas de destrucción o daño irreversible.

Esto quiere decir que las autoridades deberían implementar este tipo de medidas, para asegurar la protección de los páramos, sin que la declaración y delimitación o la declaración como área protegida sean las únicas y exclusivas medidas, para cumplir con la obligación de proteger.

Este tipo de medidas incluye la negación y rechazo de solicitudes de licencias ambientales y la cancelación de las licencias otorgadas.

---

<sup>112</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C 339 de 2002. M.P Jaime Araujo Rentería. En este fallo la Corte señaló: “La expresión “de conformidad con los artículos anteriores” es inconstitucional porque limita las zonas de exclusión y restricción a lo determinado estrictamente en la ley 685 de 2001, con lo cual se desconoce el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley. De una parte, desconoce las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales; y de otra, cierra la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad. No debe olvidarse que además de las tres zonas mencionadas, también tienen protección constitucional, los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales.

<sup>113</sup> *Ibíd.*

6. Excluir el complejo de páramos Almorzadero y Santurbán de minería, cualquier tipo de minería, y de cualquier actividad que se requiera para el desarrollo de la misma.
7. Considerar la declaración de exclusión a partir de las consideraciones hechas en las negaciones de solicitudes de licencias ambientales pasadas.

**AIDA es una organización internacional no gubernamental de derecho ambiental que desde 1998 trabaja en el continente americano en el fortalecimiento de la capacidad de las personas para garantizar su derecho individual y colectivo a un ambiente sano, por medio del desarrollo, y la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación nacional e internacional.**

**La protección de agua dulce es una de nuestras líneas estratégicas mediante la cual buscamos proteger el derecho al agua y asegurar recursos de agua dulce adecuados para las comunidades y los ecosistemas en el continente.**

**Este documento fue elaborado por Natalia Jiménez Galindo. Diciembre de 2011.**

**Para mayor información: [www.aida-americas.org](http://www.aida-americas.org)**