

El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos*



Sustainable Development as a Policy in Colombia:
an analysis from the protection of the páramos

Andrés Gómez-Rey[§]
Iván Vargas-Chaves[‡]
Gloria Amparo Rodríguez[¶]

* Artículo de reflexión

[§] Magíster en Derecho Administrativo. Profesor de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico:

andres.gomez@urosario.edu.co

0000-0001-5305-4860

[‡] Doctor en Derecho. Profesor de carrera de la Universidad Militar Nueva Granada, vinculado de tiempo completo a la Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico:

ivan.vargas@unimilitar.edu.co

0000-0001-6597-2335

[¶] Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Profesora de la Universidad del Rosario.

Correo electrónico:

gloria.rodriguez@urosario.edu.co

0000-0002-4194-1259

Cómo citar:

Gómez-Rey, A., Vargas-Chaves, I., y Rodríguez, G. (2020). El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(38), 41-52. <https://doi.org/10.22518/jour.ccs/2020.1a02>

Resumen

El presente artículo pretende mostrar cómo la existencia del principio de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico, posee un impacto sobre el bienestar de las personas; relación que además puede considerarse en tensión en aquellos casos donde se presenten prohibiciones absolutas que impidan un verdadero desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. Para mostrar esta realidad, se llevó a cabo un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, con énfasis especial en el caso de los ecosistemas de páramo, donde, en pro del proteccionismo ambiental, se han creado restricciones absolutas en relación al uso de los recursos naturales renovables, soportado en la bandera del interés general. Como resultados, los autores logran evidenciar las tensiones que plantea el principio de desarrollo sostenible respecto a derechos por cuenta de su incorrecta aplicación e interpretación.

Palabras clave

Derecho a un ambiente sano, desarrollo Sostenible, ecosistemas de páramo, interés general, minería.

Abstract

This article is intended to demonstrate how in the Colombian legal system, the existence of the principle of sustainable development implies an impact on the welfare of people. This relationship can also be considered tense in those cases of absolute prohibitions that prevent a real sustainable development in its social, economic and environmental dimensions. In order to show this reality, the authors analyze the legal status of páramo ecosystems in which, for the environmental protectionism, absolute restrictions are created in relation to the use of renewable natural resources and based on collective interest as a banner. The research findings evinced the tensions between the principle of sustainable development and rights due to erroneous interpretation and misapplication.

Keywords

Right to a healthy environment, sustainable development, ecosystems of páramo, mining.

Recibido: 15/02/2019
Revisado: 12/03/2020
Aceptado: 21/03/2020

Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0).



Introducción

Aun cuando la interdisciplinariedad del conocimiento busca abordar dos o más áreas del saber de manera transversal, ha implicado que una forma de *conocer* y *hacer* prevalezca sobre otras. Es el caso de los estudios sobre desarrollo en los que se afirma que:

El progreso económico rápido es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales tienen que ser desechadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y se verán frustradas las expectativas de vida cómoda de un gran número de personas que no puede seguir el rito del progreso. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico. (United Nations Department of Social and Economic Affairs, 1951, p. 15; citado por Escobar, 2019, p. 59).

Este fue el precepto sobre el que se identificó la necesidad de darle “un mundo” a “todo el mundo”, es decir, de imponer una forma de ver y conocer la vida como la única válida para existir (Escobar, 2019); al mostrar cómo el norte global, al que se refiere De Sousa Santos (2010), adoptó la tarea de enseñarle al resto del mundo el “bien”, la “ciencia” y su forma de hacerse y otras variables que constituyen hoy en día el diseño de la sociedad: un esquema patriarcal, neoliberal, económico, tecnológico, entre otros.

El proceso para que algunos países adquieran ciencia, tecnología e infraestructura ha sido comúnmente denominado *desarrollo*, lo que, a su vez, consiste en el anhelo medio para lograr ser como aquellos países más *avanzados* (Olmos y Silva, 2011). Colombia, no ajena a la permeabilización de esta tendencia, emprendió la carrera desarrollista en el último medio siglo para entrar así en el club de los países avanzados.

En dicho proceso, Colombia buscó la apertura económica, la facilitación de la inversión extranjera, la infraestructura como expresión de avance, el impulso de la generación de ingresos a través de actividades extractivas, la investigación bajo reglas de conocimiento positivista, entre otros. Sin embargo, esto desencadenó una serie de conflictos por el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, no renovables y la tierra, que aún constituye una situación vigente.

Durante este tiempo nacen conceptos que buscan lograr una convivencia entre el desarrollo y la protección de los recursos naturales, para ami-

norar las tensiones suscitadas e imponer medidas ambientales a tener en cuenta en el momento de ejecutar actividades de impacto en los elementos de la naturaleza. Entre estos conceptos encontramos el principio denominado *desarrollo sostenible*.

Se origina en el marco del Informe Brundtland de 1987, liderado por Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega, a través del cual se plantean unos lineamientos en contraste con el concepto de desarrollo económico actual, bajo la necesidad de salvaguardar el ambiente e impulsar una gestión eficiente de recursos con miras a promover la sostenibilidad ambiental. Al caracterizar el desarrollo sostenible, el informe buscaba articular la sostenibilidad con el desarrollo económico y la globalización, admitiendo que estos dos últimos implicaban un alto costo social y ambiental (Amaya, 2012).

A partir de entonces, y dado que la carrera de conflictos entre el desarrollo y la conservación continuó, algunos conceptos conciliadores como desarrollo sostenible comenzaron a ser interpretados de forma extrema; en algunos casos se utilizaron para restringir en absoluto las actividades productivas, esto es, el prohibicionismo.

Este prohibicionismo es una expresión radical del desarrollo sostenible, que, a su vez, se basa en el concepto de desarrollo, es decir, parten de una misma génesis ideológica. Este origen común hace que ambos tengan efectos similares al ser utilizados, como el desplazamiento de quienes reciben la carga de la conservación, la aminoración en la garantía de derechos de mínimo vital y el surgimiento de tensiones con actividades como la agricultura, la minería y los hidrocarburos; también confrontaciones propias del derecho internacional de la inversión extranjera.

Por esta razón es posible plantear un escenario problemático en la interpretación y aplicación del principio de desarrollo sostenible dentro del régimen jurídico colombiano, que no permite visualizar una fusión entre el desarrollo y la conservación de los elementos del ambiente.

Más aun, aquello invita a preguntarse sobre la validez de estos conceptos en casos como el de Colombia, pues es posible que el acervo cultural y la idiosincrasia no permitan la inclusión ideológica del desarrollo, ni del desarrollo sostenible; lo que lleva a buscar o construir significaciones propias, autóctonas, que permitan el uso de nuestros recursos y el bienestar de nuestra población.

El objetivo del presente artículo es evidenciar los problemas derivados de la interpretación y la aplicación del *desarrollo sostenible* en el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior, en tanto de estos problemas se puede terminar afectando otros derechos.

Para evidenciar esta situación, se tomará como caso de análisis la evolución de la protección de los ecosistemas de páramo, que ha culminado con un proteccionismo a ultranza e impide hasta las actividades agropecuarias de subsistencia.

A manera de hipótesis, se estudiará si el desarrollo sostenible ha contribuido a la vulneración de derechos de la población y la exaltación de tensiones jurídicas; bien sea por la ejecución de proyectos, obras o actividades de alto impacto, o el conservacionismo a ultranza, lo que merece un replanteamiento del concepto.

En este punto se llama la atención sobre el hecho de que, respecto a situaciones como la que se aborda en este texto, el derecho está siendo asimilado como un campo de batalla, lo que impide el avance en el bienestar de la población al estar contenido de conceptos no adaptables a nuestra realidad y muy lejano a nuestro sistema cultural, tal como lo sostienen autores como Alviar y Jaramillo (2012) y Jaramillo (2013).

Con el fin de exponer la cuestión planteada, la línea argumentativa se presenta en tres partes. En la primera, se estudiará de manera sucinta y descriptiva los conceptos de desarrollo y de desarrollo sostenible. En la segunda parte, se explica cómo éstos han sido utilizados en la protección de los páramos del país. En tercer lugar, el artículo se detendrá en la cuestión de sí el desarrollo sostenible plantea, o no, una opción válida que solucione el dilema, llegando finalmente al apartado de conclusiones.

Metodología

Se lleva a cabo una metodología analítico-deductiva con enfoque crítico, a partir de las reflexiones acerca de postulados de autores relevantes en la materia. Este enfoque es empleado en el análisis de perspectivas jurídicas de un tema específico (Porto, Barbosa, Cohen, Suárez, Mercado y Salas, 2017), bajo criterios que le permiten al investigador dar cuenta de resultados que pudiesen ser relevantes en el desarrollo del texto.

Para efectos de rigor en las diversas aproximaciones, se intenta mantener una coherencia en

los postulados teóricos con el conjunto de normas y políticas traídas a consideración, así como en el alcance dado al desarrollo sostenible por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Por último, desde una óptica propositiva, se desarrollaron algunos argumentos que permiten inferir un dilema en la validez de las actuales visiones sobre el desarrollo sostenible, por lo que es momento de reevaluar su contenido.

Resultados

Algunos cuestionamientos sobre el desarrollo y aquel “sostenible”

El concepto de *desarrollo* es bastante incierto, ya que depende de juicios de valor de cada cultura. Dicha indeterminación hace que su contenido no pueda ser alcanzado en términos lingüísticos. Por ello se constituye más como una herramienta para la modificación del comportamiento o la dominación que como un principio veraz en la protección ambiental y la creación de sistemas de bienestar para la población.

No obstante, para autores como Baxi (2007), posee al menos los siguientes elementos mínimos: a) implica que algo debe ser mejorado —lo que, a su vez, debe definirse—; b) comprende una opción *aceptada* como aquello que se desea perseguir; c) requiere de un representante “propietario” del concepto de desarrollo al que se desea imitar (con lo que surgen las figuras de “desarrollador” y “sujetos a desarrollar”); y d) debe fijar un tiempo en el que ocurrirá el desarrollo.

Estos mínimos —algo indefinidos— del concepto, han develado diversas teorías en relación con el desarrollo, nacidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Hay que recordar que, en los últimos tiempos, el desarrollo comienza su carrera con la *teoría de la modernización*, según la cual la tecnología, la ciencia y el capital constituían la base del bienestar de los pueblos (Escobar, 2005).

De acuerdo con esta teoría, la ausencia de estas variables mostraría países en un estado histórico presuntamente atrasado (Frankel, 1953; Freire, 1970; Fals-Borda, 1970). Esta pretensión de medir y evaluar los grados de avance en relación con la tecnología, la ciencia y el capital justificó la posibilidad de “clasificar” a los países y de vislumbrar a un detentor de esas variables a quien posicionar como el ejemplo a seguir. Así, se fijó un foco de poder

relacionado con el “representante” del desarrollo (Baxi, 2007).

Otro enfoque teórico sostiene que la ausencia de desarrollo no se debe a bajos grados de tecnología, ciencia y capital, sino a la presencia de dos elementos en un país: la explotación interna del mercado de materias primas y la dependencia externa de bienes y servicios no primarios (Sunkel, 1971).

Esto se da en los noventa cuando, de manera paralela, postestructuralistas como Rist (1997), Apffel-Marglin, Frédérique y Stephen, Marglin (1990) y Ferguson (1990) plantearon conceptos de desarrollo en tanto que “discurso de origen occidental que operaba como un poderoso mecanismo para la producción cultural, social y económica del Tercer Mundo” (Escobar, 2005, p. 22).

Históricamente, el término *desarrollo sostenible* se utilizó por primera vez en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de la ONU de 1987. Su propósito era satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las necesidades propias.

Esto únicamente agregó un adjetivo calificativo al concepto de desarrollo, lo que se observa en el texto de la Comisión Brundtland. Solo se trata de:

[agregar] límites —no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas—, pero que tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988, p. 29).

Con la declaración de Rio de Janeiro de 1992, el desarrollo sostenible adquiere la categoría de principio del derecho ambiental, desde donde se integra al ordenamiento jurídico en Colombia. Así, se establece en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 y es destacado por la Corte Constitucional de Colombia, considerando que “no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos ... que hagan factible el progreso de las próximas generaciones, en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza” (Sentencia C-339, 2002).

Con esto fue planteado que el desarrollo sostenible, denominado por otros *desarrollo sustentable* (Leff, 2007), tiene una serie de aspectos que equili-

bran el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos. Son las dimensiones económica, ecológica y social o ética (Zapata, 2010; Luna-Galván, Vargas-Chaves y Franco-Gántiva, 2017). De hecho, si no se mira el desarrollo a través de la conjunción de estas variables, sino de manera independiente, es posible encontrar visiones no articuladas del desarrollo, que son, una fuerte o de base ecológica, una débil o utilitarista y una de intereses sociales (Pérez, Rojas y Ordoñez, 2010).

Lo anterior implica que el desarrollo sostenible busca conjugar la ecología, con el desarrollo económico y la ética, para los efectos de contar con elementos básicos en el camino común (Zapata, 2010). De allí, es posible plantear que el desarrollo económico y la ética son las dimensiones o puntos de vista que deben ponderarse en la actividad humana.

Esta conjunción es válida desde una mirada doctrinal, al comprender que debe existir un equilibrio perfecto entre las dimensiones. No obstante, parece una meta inalcanzable por varias razones: (i) por cuanto los operadores jurídicos siempre tienen intereses especiales al tomar decisiones; (ii) el derecho posee un alto grado de indeterminación (Kennedy, 1997) y, (iii) es posible confundirlo con otros valores derivados del cruce de las dimensiones, entre otros motivos.

Ahora bien, con el fin de dar alcance a lo planteado, vale pena remitirse a un ejemplo. Piénsese en la tensión que existe entre desarrollo urbano y ambiente, como consecuencia de la construcción de vías para aminorar el tráfico lento de la ciudad; construcción que implica alterar las condiciones de un humedal o reserva forestal al atravesarlo.

Sobre este supuesto, ¿qué decisión está basada en el desarrollo sostenible? Las opciones extremas serían: (i) construir la carretera y destruir el humedal y (ii) no construir nada para proteger dicho ecosistema. En la gran mayoría de casos, este escenario plantearía, casi que de entrada, a la Administración Pública adoptar una medida intermedia: llevar a cabo la construcción de la carretera de forma tal que no afecte el ecosistema, por ejemplo, construir un puente o una infraestructura similar.

Para el caso de Colombia, esto no resultaría viable dada la actual situación de escasez en los recursos públicos, así como en las medidas de austeridad y recorte de gasto que se vienen implementando. En efecto, desde una lógica racional, no es posible que el Estado deba asumir grandes sobrecostos de una

infraestructura para la protección o conservación total del ambiente en un escenario de recuperación económica. Esta disputa u operatividad fáctica del principio hace que sus fines sean difícilmente alcanzables y, por ende, no se pueda hablar de verdadero desarrollo sostenible.

No es intención del presente artículo considerar que las opciones extremas sean indeseables o deseables. Simplemente, se desea mostrar que, por regla general, únicamente quedan esas opciones para la decisión, y que al ser extremas suelen traer consecuencias y afectación a los derechos fundamentales, como en el caso de los páramos que se tratará en líneas posteriores.

Sin el ánimo de ser insistentes con esta postura, se busca presentar otros puntos de vista al respecto. Sen (2010) afirma que el desarrollo sostenible se presenta cuando el ejercicio de crecimiento social tiene en cuenta o reconoce las diferentes formas de libertad, al eliminar las privaciones y la opresión. Este autor propone una visión más social del desarrollo sostenible que alcance un contenido axiológico del derecho, como la justicia.

Esto puede discutirse acogiendo los postulados de Derrida (2018), quien, al referirse a la justicia, plantea que, si bien el derecho debería realizar la justicia sin que ello implique una identidad entre los dos, no es posible que el derecho asuma valor preciso de justicia por cuanto el derecho es finito, calculable y depende del discurso; en cambio la justicia es infinita y calculable.

Por ello, toda positivización de la justicia la hace finita y, por ende, la traiciona, ya que no puede ser conceptualizada en el derecho ni ningún otro discurso. La justicia termina siendo exterior al discurso, al derecho y trascendiendo el lenguaje. Así, si el derecho es violencia, y la justicia es irreductible, no es posible pensar en un derecho justo, ni una política justa, ya que estos son construidos a través del lenguaje y el discurso.

No se pueden representar entre sí, aunque no en vano el derecho y la justicia sí estén articulados; ya que el primero debe buscar siempre la segunda, lo que es variable y problemático. A su vez, la justicia requiere del derecho para su realización, esto es, lo necesita. Razón por la que el principio del derecho denominado desarrollo sostenible tampoco podrá atender a valores como la justicia.

Por esta razón, el desarrollo sostenible no es más que una herramienta que podrá ser utilizada

por los operadores jurídicos para justificar sus decisiones relacionadas con alguno de los extremos planteados, proteccionismo o desarrollismo. Por supuesto, aquello dependerá del ideal político y la presión del funcionario de turno o burócrata llamado a adaptarlo a un caso concreto.

La protección de los ecosistemas de páramo

Los páramos son ecosistemas únicos de la alta montaña, considerados como islas biogeográficas. Su conformación se debe a la conjunción de sinergias entre fenómenos de tipo geológico y climático, con la cual se configuraron características propias. Son ecosistemas con una singularidad biológica y con el valor agregado de prestarle servicios a la población, de los cuales son destacables la continua provisión de agua y el almacenamiento de carbono atmosférico.

Los páramos se describen como un corredor interrumpido entre la cordillera de Mérida en Venezuela hasta la depresión de Huancabamba en el norte del Perú, con dos complejos más separados, que son los páramos en Costa Rica y la Sierra Nevada de Santa Marta ... encontrándose solo en Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica y Colombia” (p. 21). En Colombia, ocupan una superficie cercana al 3% del área continental, que en la práctica representa el 50% de la superficie total en el mundo. (Sarmiento, Cadena, Sarmiento, Zapata y León, 2013, p. 21).

Señala Montes (2018) que, desde hace varias décadas, el Estado ha adquirido conciencia sobre la importancia de los páramos de la cordillera andina como reservas estratégicas de agua. Ello explica el papel que han asumido autoridades dentro del proceso de ordenamiento territorial que, de acuerdo con Álvarez-Pinzón (2011), para el caso de Colombia ha mantenido un enfoque ambiental desde su concepción, tal como evidencia la razón de ser del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Véanse a continuación los avances para su protección, teniendo en cuenta esta importancia estratégica. En primer lugar, se debe recordar que en el artículo 8 de la Constitución Política de 1991 se establece como obligación del Estado colombiano proteger las riquezas culturales y naturales. A su vez, como se preceptúa en los artículos 79 y 80, es su deber planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos para garantizar, entre otros fines, su conservación, restauración y el ambiente sano, como un derecho de la población.

Producto de las consagraciones constitucionales —permeadas por el concepto de *desarrollo*— se

dieron algunos fenómenos que marcaron una clara tendencia en la protección de los ecosistemas de alta montaña. Algunas tímidas, como el artículo 111 de la Carta Política, que declaró de interés público aquellas áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales; generalmente ubicados a partir de tres mil metros de altura sobre el nivel del mar.

En este bloque normativo se contempla el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, por medio de la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, y en la que se establece —para la elaboración de un plan ambiental— la obligación de conocer las zonas de páramos, bosques de niebla, áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, que serán adquiridas por las autoridades ambientales, con carácter prioritario.

Como un avance especial sobre la materia, en el año 2002 se publicó el documento de trabajo *Programa Nacional para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana*, buscando orientar a nivel nacional, regional y local la gestión ambiental en ecosistemas de páramo; además de adelantar acciones para su manejo sostenible y restauración. Ello, mediante la generación de conocimiento y la socialización de información sobre ecología, diversidad biológica y el contexto sociocultural en los ecosistemas de páramo (Callejas, 2015).

De cierto, desde ese año la planificación ambiental del territorio se tiene como factor clave para avanzar hacia un manejo ecosistémico sostenible de cara a la restauración de los ecosistemas de páramo afectados por las actividades del hombre. Por otro lado, se tomó muy en cuenta la identificación, evaluación e implementación alternativas de manejo y uso sostenible de tales ecosistemas.

Con las resoluciones 769 de 2002, 893 de 2003 y 937 de 2010 del Ministerio de Ambiente, se buscó reglamentar cierto grado de protección del bioma páramo. Una de ellas buscaba identificar cuáles eran los ecosistemas a proteger; cobijaba:

La cordillera Occidental a partir de aproximadamente los 3.300 m.s.n.m., en la cordillera Central desde aproximadamente los 3.700 m.s.n.m., en la cordillera Oriental desde aproximadamente los 3.000 m.s.n.m., y en las demás regiones del país aproximadamente a partir de los 3.300 m.s.n.m (Resolución 769, art. 1, 2002).

No obstante, dichas variables son indeterminadas, por ello se ordenó a las autoridades ambientales regionales identificar los ecosistemas de páramo que existieran al interior de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos que para estos efectos expediera el Ministerio de Ambiente, en conjunto con otras entidades de orden público.

Desafortunadamente, el impacto de estas normas fue más simbólico que instrumental (García, 2014). En otras palabras, si bien en las normas se dieron avances para su protección, la efectividad fue mínima. Por esta razón, la historia comienza de manera más precisa con la necesidad de impedir las actividades extractivas al interior de estos ecosistemas, dado su lento nivel en la recuperación.

Para el caso de las actividades asociadas a la agricultura, infortunadamente éstas tuvieron que seguir la suerte de la lucha contra la minería, por lo que nunca se llegó a dar un enfoque diferencial al ser, preciso, actividades sustancialmente diferentes.

Por otra parte, en el caso de las actividades asociadas a la minería y su tensión con la protección de páramos, fue la Ley 1382 de 2010 la que prohibió la ejecución de actividades de minería en los páramos. De acuerdo con Gómez-Rey, Rincón y Henao (2017), esta ley tiene un valor histórico, pese a ser luego declarada inexecutable por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-366 de 2011.

En vista de este panorama, y dado que la prohibición misma fue declarada inconstitucional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno Nacional impulsó de nuevo la prohibición de actividades mineras en páramos; adicionó la de ejecutar proyectos de hidrocarburos y otra para las actividades agropecuarias.

De esta manera fue expedida la Ley 1450 de 2011 que dispuso en su artículo 202, que los ecosistemas de páramos debían ser delimitados por el Ministerio a escala 1:25.000 a partir de: (i) Estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por las autoridades regionales pertinentes; (ii) el área de referencia presentada por el Instituto Alexander von Humboldt y (iii) la decisión del Ministerio de Ambiente que, a través de un concepto, analizara los anteriores insumos para adoptar una medida que garantice los valores ecosistémicos, sociales y económicos del páramo.

La materialización de este fallo mediante acto administrativo fue prorrogado hasta el siguiente Plan Nacional de Desarrollo, contenido en la Ley

1753 de 2015. Aquello llevaría indefectiblemente a plantear el panorama que se dio a partir de la Ley 1382 de 2010, con la que se estableció en el ordenamiento jurídico colombiano una prohibición expresa de rango legal para ejecutar actividades mineras en ecosistemas de páramo.

Esta última ha sido prorrogada por los planes nacionales de desarrollo posteriores. A su vez, las prohibiciones sobre hidrocarburos y agricultura se dieron el 16 de junio de 2011 con la expedición de la citada Ley 1450. Ahora bien, dados los orígenes de las prohibiciones, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 contempló el análisis de temporalidad de estas normas en los siguientes términos:

- i. Las actividades de minería que antes del 9 de febrero de 2010 hubiesen consolidado su situación jurídica, es decir, que hubiesen obtenido título minero y licencia ambiental o equivalentes, podrían continuar.
- ii. Las actividades de hidrocarburos que antes del 16 de junio de 2011 hubiesen consolidado su situación jurídica (contrato y licencia ambiental o equivalentes) podrían continuar.
- iii. En relación a la agricultura, no podrían instaurarse nuevas plantaciones o actividades pecuarias o agrícolas después del 16 de junio de 2011.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 de 2016, tras analizar una demanda de constitucionalidad sobre el artículo 173, encontró que la concreción legal de la irretroactividad de la prohibición de realizar actividad minera al interior de los páramos, nacida con la Ley 1382 de 2010, era inconstitucional. Esto, basándose justamente en la expresión prohibicionista del desarrollo sostenible.

Ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia. (Sentencia C-035, 2016).

En este sentido, las prohibiciones de las actividades corrieron la misma suerte. Para el caso

concreto, la Corte Constitucional hizo que el área del páramo fuese la más grande posible cuando le impidió al Ministerio de Ambiente considerar los aspectos, sociales y económicos dentro de su tarea de delimitación —ordenándole valerse únicamente de los criterios ecosistémicos—; aunque no se tratase de suelos paramunos.

Esto ocasionó que la zona donde no se podía ejercer la agricultura también creciera, indistintamente de si el rechazo generalizado que hoy en día se presenta en el país en contra de las actividades de minería tuviese impacto también sobre la agricultura. Piénsese en el caso de las plazas de mercado que, al ser una de las etapas de comercialización de la agricultura, quedaron prohibidas al interior de estos ecosistemas estratégicos; al igual la agricultura de subsistencia, entre otros aspectos que generan tensiones con derechos humanos.

El desarrollo sostenible en los páramos colombianos

Pese a los esfuerzos por incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, por parte del Gobierno, se han identificado obstáculos que impiden su implementación efectiva (Adams, 2015). En el ámbito ambiental, se cuentan dentro estos una escasa participación de la sociedad civil, una normatividad ineficiente en materia de protección ambiental o la falta de estrategias para prevenir y solucionar conflictos ambientales.

Con el fin de dar respuesta a esta problemática es necesario tener presentes los efectos acumulativos y sinérgicos que han generado las actividades industriales. Los efectos acumulativos son los que resultan de los sucesivos, combinados e incrementales de una actividad que, sumados a los efectos de otras actividades existentes, ocasionan impactos (Walker e Irarrázabal, 2016). Por su parte, los efectos sinérgicos se generan de una cadena de acciones, cuya incidencia final resulta mayor que la suma de todos los impactos parciales de las modificaciones causadas, en el caso de cada una de las acciones que, a su vez, los generó (Astete, 2018).

La importancia de identificar estos dos efectos se da tanto en la posibilidad de determinar las diversas presiones a las que se somete el ambiente, como en ser una ayuda al orientar las acciones para el cumplimiento de los ODS. En especial, el número 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, y el 15 que propugna por promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertifica-

ción, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.

Estos asuntos merecen especial atención, dado que ciertos ecosistemas continúan deteriorándose de forma irreversible como consecuencia del actuar antrópico. Es el caso de los ecosistemas de páramo, que han sufrido directamente los impactos sinérgicos y acumulativos de la minería y la infraestructura, por falta de control estatal y de un actuar social y ambientalmente responsable por parte de los *stakeholders*. Este es un contexto que:

Ha generado por parte de la población grandes movilizaciones como ocurrió con el emblemático páramo de Santurbán, en donde la sociedad civil de Santander impulsó una gran movilización y campaña a nivel nacional para la defensa del agua por encima de intereses económicos, que incluso logró el retiro del financiamiento de un proyecto minero en la zona por parte del Banco Mundial. (Social Watch, 2018).

Desde esta óptica, resulta claro que el desarrollo se erija como un modelo de intervención por fuera de las fronteras que, sin tener contenido conceptual propio, ha sido útil para lograr una política expansionista a través de la idea de llevar crecimiento; así como la creación de la institucionalidad requerida para que los países no desarrollados obtengan ventajas. Esto ha traído una serie de conflictos, por ello se comienza a hablar de la necesidad de sostener los recursos naturales cuando se ejerza el desarrollo.

Tal como lo explica Martínez-Alier (1994), los aspectos ecológicos del conocimiento comienzan a permear las ciencias humanas. Ello, bajo la idea de que el desarrollo se funda en el principio del derecho ambiental, que establece la necesidad de no agotar la base de los recursos naturales en pro del desarrollo.

En efecto, podría creerse que se trató de una genuina preocupación por el agotamiento de recursos, que se presentó con la inmersión del concepto de desarrollo en países como Colombia. Sin embargo, también es posible comprender el deseo de los defensores del desarrollo que mantiene la base de los recursos que sirven de materia prima en bienes y servicios.

De la reflexión propuesta y al estar del lado de la protección ambiental, de cierto conviene decantarse por aplicar el principio de desarrollo sostenible para garantizar la protección y conservación de los recursos naturales renovables. Sin embargo, esto no

deja de ser una preocupación, ya que las opciones que se ubican en los extremos —como sería un proteccionismo de lo ambiental a toda costa— generan consecuencias en lo social y económico, como la tensión misma sobre derechos fundamentales.

Volviendo al caso de los páramos, pese a que las consecuencias no se materializaban en las prohibiciones de rango legal, es posible identificar por lo menos cuatro consecuencias de las restricciones referidas en el apartado anterior:

- i. El desplazamiento de la población que, al no poder ejercer la agricultura, no podrá subsistir en ese territorio.
- ii. En caso de lograr su permanencia, igualmente la prohibición afecta el mínimo vital alimenticio de agua y otros;
- iii. La prohibición de la minería generará el juicio correspondiente de responsabilidad del Estado, para empresas con título y licencia, bien sea ante tribunales nacionales o internacionales (Gómez-Rey, 2018).
- iv. La imposibilidad de gestionar y construir carreteras rurales por ausencia de material o altos costos en su transporte, entre otros.

Cabe recordar que, una vez delimitado el páramo por parte del Ministerio de Ambiente, las autoridades ambientales de orden regional zonificarían o establecerían los posibles usos del suelo al interior del ecosistema. Así, éstas también podrán prohibir actividades como la captación de aguas, la construcción de vivienda y otros, agravando las consecuencias que tiene el prohibicionismo sobre ciertos derechos.

Con todo lo anterior, es posible comprender cómo las prohibiciones en torno al uso de recursos naturales renovables y no renovables —producto del principio de desarrollo sostenible— tienen consecuencias similares al desarrollo como discurso. Así las cosas, la trasmigración de conceptos (López, 2004) que no son propios, representan una forma de plantear situaciones en un entorno cultural específico que no necesariamente reaccionará con soluciones que aporten impactos sociales positivos para la población. En cambio, la limitación de prerrogativas jurídicas se dará como consecuencia. Para el caso de estudio —los páramos— le planteará al Estado la necesidad de decidir si aplica el principio de desarrollo sostenible o la protección de los recursos del derecho a un ambiente sano o los dere-

chos que garantizan la pervivencia de las actuales y futuras generaciones; por ejemplo, la seguridad alimentaria o el derecho al agua, por no mencionar otras libertades como las económicas.

En el caso de la jurisprudencia, ésta se ha ocupado de la fórmula del desarrollo sostenible como principio y método para lograr un equilibrio o una armonización entre las distintas variables que, del mismo, presentan tensión. En este sentido, la Corte Constitucional señala que la Carta Política es armónica con la necesidad de propugnar por un desarrollo sostenible y que, al establecer el tríptico económico, determinó una función social y ecológica, que se encamina tanto a otorgar una primacía al interés general como al bienestar comunitario (Sentencia 035, 2016).

Aunque se infiera del conjunto de disposiciones constitucionales que la Asamblea Nacional Constituyente buscó desde un inicio hacer compatible el desarrollo económico y un equilibrio ecológico, la Constitución Política no le da un carácter absoluto al derecho a un ambiente sano; tampoco es de aplicación irrestricta en el ordenamiento jurídico, toda vez que no se adopta un modelo puramente conservacionista respecto del ambiente. A lo cual, la Corte Constitucional concluye que:

Existe una tensión entre la protección del ambiente y el desarrollo económico, ya que se trata de bienes jurídicos igualmente protegidos por la Constitución Política, cuyo contenido no es absoluto. Consciente de dicha tensión, al adoptarse el concepto de desarrollo sostenible, lo que el constituyente pretendía era que se armonizaran o conciliaran el derecho al ambiente sano con el derecho a la libertad económica. (Sentencia 035 de 2016).

La historia no concluye en este punto. La Corte Constitucional dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014, que delimitó el Páramo de Santurbán: “como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión” (Sentencia T-361, 2017). También ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en un plano no mayor a un año, implementara el correspondiente proceso de participación. Lo que plantea diversos dilemas.

Primero, difícilmente el Ministerio de Ambiente tendrá la voluntad política de llevar a cabo la participación exigida; máxime si no están garantizadas las condiciones, dada la tendencia marcada por el nuevo Gobierno [2018-2022]. Situación que lleva

a preguntarse ¿qué ocurrirá si el Ministerio no participa y no expide una nueva resolución? Si por otra parte se tiene en cuenta que las prohibiciones de minería, hidrocarburos y agricultura no existen sin delimitación, ¿quedará el páramo abierto para las actividades extractivas?

En segundo lugar, respecto a la participación, es importante tener en cuenta que todas las visiones e ideologías se encuentran relacionadas con el Páramo de Santurbán, lo que exige la creación de criterios para distinguir, oír y atender algunas de las voces que participen. Para explicarlo mejor, al interior del páramo de Santurbán, se encuentran:

- a) El Municipio de Vetas en el cual se desarrolla la minería desde hace mucho tiempo y por tal motivo la participación de esta población está a favor de realizar este tipo de actividades extractivas, pues su economía depende de esta actividad.
- b) La población de Bucaramanga que, si la consulta se realizara con su población, abogaría por las prohibiciones ya que su preocupación es el agua para su consumo directo, puesto que esta proviene del área delimitada.
- c) Campesinos y habitantes de los alrededores del Páramo, si la decisión dependiera de ellos, es claro que lucharían por eliminar las prohibiciones pues su calidad de vida se vería afectada.

¿A cuál de estas comunidades darle el poder de decidir? Dicho de otra forma, si los argumentos de todos los sectores son así de contundentes, ¿cómo adoptar una decisión que atienda a estos tres grupos? Y si es que eso llegase a ser posible, ¿qué criterio jurídico utilizar para establecer el privilegio?

Con lo ya dicho, si intervienen todas las visiones, decisiones e intereses, ¿cómo adoptar una decisión jurídica conforme al derecho fundamental a la participación? Por último, si la Corte Constitucional sostuvo que no podía el Ministerio de Ambiente alejarse el área de referencia del Humboldt, ¿qué ocurre si la participación va en contravía de dicho mandato?

Estas situaciones configuran una cuestión jurídica compleja. No en vano, hasta tanto no se adopten medidas que resuelvan este escenario, las prohibiciones seguirán generando tensiones difíciles de reconciliar entre diversos intereses jurídicos.

Conclusiones

El principio de desarrollo sostenible ha sido fundamento normativo para garantizar la protección, en su mayor expresión, de los recursos naturales renovables y de los ecosistemas estratégicos en nuestro país. Este ha sido el caso de los páramos, tal como se ha logrado mostrar en el presente artículo.

A su vez, las denominadas 'locomotoras de desarrollo' contenidas en los planes nacionales de desarrollo tuvieron como consecuencia un rechazo por parte de la población que, al irradiar sobre el actuar del Estado, generaron prohibiciones absolutas sobre el uso de los recursos naturales renovables. Este fue el caso del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) que contempla actividades que impulsan el crecimiento económico del país y ante las que se ha desplegado una marcada tendencia prohibicionista.

Lo anterior es resultado de las tensiones generadas desde la población civil que, al ampararse en el ambiente sano o la salud como intereses jurídicos potencialmente afectados, ha restringido proyectos de infraestructura vial, portuaria, actividades agropecuarias y mineras, por mencionar algunas de las actividades contenidas en el citado plan.

Este prohibicionismo se ha presentado como una contraposición al concepto de desarrollo. Pese a ello, al estar basado en ese mismo concepto, ha sido un detonante en la generación de conflictos ambientales como el desplazamiento, tal como se evidencia en la historia de la protección de los páramos en Colombia.

En todo esto, hay valores e intereses que no necesariamente implican un desarrollo sostenible, pero que derivan del ejercicio de su búsqueda teniendo en cuenta las dimensiones sociales y económicas; así, y sólo así sería un desarrollo equitativo, pero no sostenible. En cambio, si solo se tienen en cuenta las dimensiones sociales y ambientales, se tendría un desarrollo vivible, pero no sostenible. Y, si se tiene únicamente en cuenta las variables económicas y ambientales, el desarrollo sería entonces viable, pero no sostenible.

En el caso particular colombiano, ante su realidad, de una diversidad cultural amplia y racionalidades que no son eurocéntricas de manera dominante; donde las oportunidades de la población se encuentran restringidas y, donde además hay una presencia difusa del Estado; éste es un principio que pareciere estar diseñado bajo otra forma de ver

el mundo. Ello hasta tanto no se haga un ejercicio honesto y reflexivo sobre el mismo.

Referencias

- Adams, B. (2015). Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia? *Global Policy Watch*, 9, 1-6. Recuperado de <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=288>
- Álvarez-Pinzón, G. (2011). *Las áreas protegidas en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Alviar, H., y Jaramillo, I. (2012). *Feminismo y crítica jurídica: el análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimiento como libertad*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.
- Amaya, Ó. (2012). *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Apffel-Marglin, F., y Stephen, M. (1990). *Dominating knowledge*. London, UK: Oxford Clarendon Press.
- Astete, G. (2018). *Evaluación del diseño, seguimiento y manejo de los instrumentos de gestión ambiental en proyectos de generación eléctrica del Perú*. La Molina, Perú: Universidad Nacional Agraria La Molina.
- Baxi, U. (2007). *Human rights in a posthuman World: Critical Essays*. London, UK: Oxford University Press.
- Callejas, N. (2015). Manejo ambiental sostenible para el ecosistema de páramo: Caso Páramo de Santurbán. En: *Memorias del 4to simposio internacional de investigación en ciencias económicas, administrativas y contables - Sociedad y desarrollo*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/4sin/B69.pdf>
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1988). *Nuestro futuro común*. Bogotá, Colombia: Alianza Editorial Colombiana y el Colegio Verde de Villa de Leyva.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay, Montevideo: Ediciones Trilce.
- Derrida, J. (2018). *Fuerza de Ley, el fundamento místico de la autoridad*. Madrid, España: Tecnos.
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica so-cial. En D. Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

- Escobar, A. (2019). *Autonomía y Diseño. La realización de lo comunal*. Santiago de Cali, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Fals-Borda, O. (1970). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México D.F, México: Nuestro Tiempo.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York, United States: Herder and Herder.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Sociología política del campo jurídico en América Latina. Bogotá D.C., Colombia: Penguin Random House.
- Gómez-Rey, A. (2018). Caja de herramientas del sector minero: formas de legalizar. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Gómez-Rey, A., Rincón, C., y Henao, A. (2017). *La minería en páramos, humedales y reservas forestales*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Instituto Alexander von Humboldt. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los páramos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Jaramillo, I. (2013). *Derecho y familia en Colombia: historias de raza, género y propiedad (1540-1980)*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Kennedy, D. (1997). *Critique of adjudication. Fin de siècle*. Cambridge, United States: Harvard University Press.
- Leff, E. (2007). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sostenible*. México D.F, México: Siglo Veinte Editores.
- Ley 373. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Diario oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia, junio 6 de 1997. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0373_1997.html
- Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia, junio 16 de 2011. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Ley 1382. Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Diario oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia, febrero 9 de 2010. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1382_2010.html
- Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia, junio 8 de 2015. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- López, D. (2004). *Teoría impura del derecho*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Luna-Galván, M., Vargas-Chaves, I., y Franco-Gántiva, A. (2017). Towards an inclusive approach for climate change adaptation strategies: the case of the Plan 4C in the city of Cartagena in Colombia. *European journal of sustainable development*, 6(3), 453-472.
- Martínez-Alier, J. (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, España: Icaria Editorial.
- Montes, C. (2018). Los páramos como ecosistemas estratégicos. En: M. García Pachón y A. Embid Irujo (Eds.), *Dimensión jurídica y política de protección. La conservación de la naturaleza su régimen jurídico en Colombia y España* (pp. 219-258) Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Olmos, C., y Silva, R. (2011). El desarrollo del Estado de bienestar en los países capitalistas avanzados: Un enfoque socio-histórico. *Revista Sociedad y Equidad*, 1(1), 1-8. doi:10.5354/0718-9990.2011.10599
- Pérez, M., Rojas, J., y Ordoñez, C. (2010). *Desarrollo sostenible, principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle –Programa Editorial.
- Porto, A., Barbosa, R., Cohen, J., Suárez, D., Mercado, N., y Salas, K. (2017). Estrategias para el desarrollo sostenible del sector portuario en el Caribe Colombiano. *Espacios*, 38(22), 1-14.
- Resolución 769. Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, Colombia, agosto 5 de 2002. Recuperado de <http://corponarino.gov.co/expedientes/juridica/2002resolucion769.pdf>
- Rist, G. (1997). *The history of development*. London, UK: Zed Books.
- Sarmiento, C., Cadena, C., Sarmiento, M., Zapata, J. & León, O. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia: Actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000*. Bogotá, D.C. Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.11761/31406>

Sentencia C-035. Corte Constitucional de Colombia. Gloria Stella Ortiz Delgado (MP). Bogotá, Colombia, febrero 8 de 2016. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Sentencia C-366. Corte Constitucional de Colombia. Luis Ernesto Vargas Silva (MP). Bogotá, Colombia, mayo 11 de 2011. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

Social Watch (2018). ¿Qué tan lejos o qué tan cerca está Colombia de cumplir con los ODS? Recuperado de: <http://www.socialwatch.org/es/node/18092>

Sunkel, O. (1971). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *Investigación Económica*, 31(121), 23-77.

United Nations - Department of Social and Economic Affairs (1951). *Measures for the Economic Development of Under-developed Countries* [Report]. Group of Experts appointed by the Secretary-General of the United Nations. New York: United Nations Publications.

Walker, P., e Irarrázabal, R. (2016). Los efectos acumulativos y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, (6), 67-91.

Zapata, J. (1997). *Desarrollo sostenible: marco para la ley internacional sobre el medio ambiente*. Bogotá Colombia: Ediciones Librería del Profesional.