

Sentencia C-300/21

Expediente: D-12973.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3 del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, *“por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*.

Demandante:
Francisco Javier Lara Sabogal

Magistrado Ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3 del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, *“por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*.

2. Mediante Auto del 13 de noviembre de 2018, se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista y, simultáneamente, correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera se dispuso comunicar el inicio de este proceso de constitucionalidad al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

(INCODER), a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Además, se dispuso informar a la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), a la Asociación de Municipios del Páramo de Santurbán (ASOMUSANTURBAN), al Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), al Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (GIDCA), a la Federación Colombiana de Municipios, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), a la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), a la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Sergio Arboleda, Sabana, Eafit de Medellín, del Valle y Nariño para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el presente proceso con el propósito de impugnar o defender la disposición acusada.

3. En el mismo auto se decretaron varias pruebas conducentes a conocer los antecedentes legislativos de la disposición cuestionada, así como su ámbito de aplicación y efectos¹. Acopiado el material probatorio, mediante Auto del 15 de febrero de 2019 se ordenó continuar el trámite de fijación en lista, y traslado al Procurador General de la Nación, como lo dispone el artículo 63 del Acuerdo 02 de 2015².

4. Por solicitud de varios de los intervinientes, mediante Auto 404 de 2019, la Sala Plena autorizó la realización de una audiencia pública, y la remisión de nuevos escritos por los intervinientes en esa diligencia. Asimismo, dispuso la suspensión de términos en tanto se adelantaban estas dos actuaciones.

5. La audiencia se realizó en Sala Plena de la Corte el 6 de noviembre de 2019, con la participación de representantes del Gobierno, autoridades ambientales, expertos, comunidades étnicas y campesinas y en ella se concedió un término de cinco (5) días para que los participantes aportaran los documentos de sus intervenciones y resolvieran las preguntas que les formuló la Sala Plena.

6. Dado que el término concedido para recibir las intervenciones venció sin que todos los participantes hubiesen radicado sus oficios, mediante Auto del 22 de noviembre de 2019, se amplió el plazo de radicación de escritos y se aclaró que la suspensión de términos ordenada en el Auto 404 de 2019, se extendería hasta tanto se recibiera la totalidad de los escritos por parte de los intervinientes, y estos fueran analizados y valorados en conjunto con las pruebas practicadas en el expediente. Así mismo, se dispuso que el levantamiento de la suspensión de

¹ El contenido completo del Auto del 13 de noviembre de 2018 puede ser consultado en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2020-11-04&todos=%25&palabra=12973

² “**Artículo 63.** Cuando a juicio del magistrado sustanciador, sea pertinente decretar pruebas en cualquiera de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, se ordenará que la fijación en lista del proceso, se haga una vez vencido el término probatorio y se hayan recibido la totalidad de las pruebas solicitadas”.

términos se ordenaría mediante un auto de trámite que profiriera el Magistrado sustanciador³.

7. Mediante Auto del 17 de noviembre de 2020, se ordenó oficiar al Director del DANE para que remitiera al proceso la información relativa al censo de habitantes tradicionales de los páramos, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 1930 de 2018.

8. Mediante oficio del 23 de noviembre de 2020, el Director del DANE remitió la información correspondiente al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 que coincide con las áreas de páramo delimitadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, informó que seguirían adelantando labores conjuntas con los Ministerios de Ambiente y Agricultura para revisar y retroalimentar la información obtenida en el CNPV 2018 para los fines previstos en la Ley 1930 de 2018.

9. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

LA NORMA DEMANDADA

10. A continuación, se transcribe íntegramente el texto del artículo 10 de la Ley 1930, en el cual se destaca y subraya el inciso tercero demandado:

“Ley 1930 de 2018

Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

Artículo 10. De las actividades agropecuarias y mineras. *Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros*

³ El día 03 de septiembre de 2020, terminó el periodo constitucional del Mg. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Agotado el procedimiento previsto para la elección de un nuevo magistrado, el día 7 de octubre de 2020 se posesionó su reemplazo del Mg. Guerrero

tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. *A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.”*

LA DEMANDA

11. El accionante alega que la disposición demandada vulnera los artículos 79, 333 y 334 de la Constitución Política que prevén, en su orden: (i) el derecho a gozar de un ambiente sano, (ii) el deber estatal de limitar la libertad económica para proteger el ambiente y, (iii) la preservación del ambiente sano como objetivo de la intervención del Estado en la economía. A su juicio, es inconstitucional que en los ecosistemas de páramo se permitan actividades agropecuarias de cualquier naturaleza dado que éstas pueden tener efectos negativos irreversibles en las coberturas vegetales y la conformación fisicoquímica y geomorfológica del suelo y el subsuelo.⁴

12. En particular, el accionante sostiene que la norma demandada: (i) vulnera el derecho al ambiente sano; (ii) viola el principio de no regresión en materia ambiental; (iii) vulnera el derecho al agua en sus componentes de disponibilidad y cantidad; y, (iv) es una medida desproporcionada en tanto los derechos al trabajo y la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas pueden ser protegidos mediante esquemas de compensación económica que no lesionen los ecosistemas de páramos.

⁴ Folio 11 del cuaderno 1.

13. En relación con el derecho a un ambiente sano, el accionante refiere las razones que motivaron su consagración expresa en la Constitución, y relaciona diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional que han reconocido al ambiente la calidad de bien jurídico autónomo constitucionalmente protegido. A su juicio, esta postura se opone a aquella según la cual la conservación del ambiente tiene relevancia constitucional únicamente como condición para la supervivencia humana y el desarrollo económico. Así, ante un eventual conflicto de derechos, la protección del ambiente debe primar sobre otros bienes jurídicamente protegidos como la seguridad alimentaria y el trabajo.

El accionante resalta que los páramos: (a) mitigan el cambio climático, en tanto capturan el carbono a una tasa considerablemente superior a la de cualquier otro ecosistema; y, (b) son en sí mismos ecosistemas de una singular riqueza natural y biótica, que cuentan con variedad de especies de flora y fauna de inmenso valor, que constituyen un factor indispensable para el equilibrio ecosistémico, el manejo de la biodiversidad y el patrimonio natural del país. No obstante, su capacidad de recuperación o restauración es prácticamente nula una vez intervenidos, de manera que, cualquier actividad humana en zonas de páramos, genera un riesgo grave para la preservación de estos ecosistemas y, por correlato, para el goce del derecho a un ambiente sano.

14. El demandante afirma que la norma demandada habilita la ejecución de actividades agropecuarias de bajo impacto en estos ecosistemas, lo cual viola el principio de no regresión en materia ambiental pues, en lugar de avanzar hacia la protección de los sistemas de páramo, se pretende “*devastarlos*” injustificadamente. Señala que, hasta ahora, la legislación ha prohibido prácticamente todo tipo de actividad en los páramos. Resalta que con anterioridad a la expedición de la norma acusada, el parágrafo 1° del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011⁵ y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015⁶ prohibían expresamente las actividades agropecuarias en zona de páramo. En el mismo sentido, señala que la Corte Constitucional ha declarado inexecutable el desarrollo de actividades mineras en estas áreas, incluso amparadas en regímenes de transición.

15. Así mismo, el ciudadano señala que, aunque la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de los ecosistemas de páramo para la regulación del ciclo hídrico, la disposición demandada habilita usos incompatibles con este ecosistema y genera un riesgo en la disponibilidad y continuidad de los servicios ambientales de los que depende el derecho fundamental al agua.

⁵ Esta medida dispuso que “[e]n los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.”

⁶ Esta norma prescribía que: “[e]n las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.”

16. Por último, el accionante reconoce que el fin de la norma demandada es garantizar los derechos al trabajo y a la seguridad alimentaria de los habitantes de los páramos, pero ello genera una tensión con los derechos al ambiente sano y al agua. Sin embargo, dice, la habilitación para la ejecución de actividades agropecuarias de bajo impacto en zona de páramos no es necesaria ni proporcionada por cuanto *“(i) pueden promoverse otro tipo de espacios dentro de la frontera agrícola (...), que gener[en] un desarrollo económico y que sean menos lesivas de los páramos, y[,] además, [porque la] habilitación a los habitantes ancestrales, (ii) tendría costos ambientales gravísimos, como es el caso de la afectación del derecho al agua.”*⁷

SIGLAS

17. En adelante, la Sala utilizará las siguientes siglas para referirse a los intervinientes en este proceso

Entidad	Sigla
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia	ANDI
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	ANLA
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA	DEJUSTICIA
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	CAJR
Conferencia Nacional de Organización Afrocolombianas	CNOA
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	CORPOBOYACÁ
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	CAR
Corporación Autónoma Regional de Santander	CAS
Corporación Autónoma Regional del Tolima	CORTOLIMA
Dignidad Agropecuaria Colombiana	Dignidad Agropecuaria
Federación Colombiana de Municipios	FEDEMUNICIPIOS
Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia	GIDCA
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt	IAVH
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	MADR
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS
Procuraduría General de la Nación	PGN
Sociedad de Agricultores de Colombia	SAC

INTERVENCIONES

⁷ Folio 13 del cuaderno 1.

18. La Corte recibió 19 escritos de intervención en el presente proceso: En uno se coadyuva la demanda y se solicita la declaratoria de inexecutable del aparte acusado; en 16 se solicita la executable de la norma acusada; y, en 2 se pide declarar su executable condicionada. Los intervinientes y sus solicitudes se sintetizan en el siguiente cuadro:

INTERVENCIONES ESCRITAS		
Interviniente	Objeto y alcance de la Intervención	Solicitud
Intervención ciudadana ⁸	Se desconoce el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y la obligación de salvaguardar las áreas de especial importancia ecológica.	Inexecutable
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República ⁹	- El derecho al ambiente sano no tiene carácter absoluto.	Executable
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ¹⁰ (MADS)	- Los seres humanos hacen parte del ecosistema de páramos.	Executable
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ¹¹	- La prohibición de actividades agropecuarias de bajo impacto desconoce la realidad ambiental, social, cultural y económica de los páramos.	Executable
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ¹² (MADR)	-La norma legal demandada propende por la armonización de los bienes jurídicos involucrados	Executable
Instituto Alexander Von Humboldt ¹³ (IAVH)	(la protección del ambiente sano, por un lado, y las subsistencia y seguridad alimentaria de sus pobladores, por el otro), a través	Executable
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) ¹⁴	de las nociones de desarrollo sostenible y gobernanza participativa ambiental. Además,	Executable
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) ¹⁵	permite el desarrollo de las actividades agropecuarias de bajo impacto sobre estándares	Executable
Federación Colombiana de Municipios ¹⁶ (FEDEMUNICIPIOS)		

⁸ Escrito presentado por los ciudadanos Sergio Daniel Castillo Toro, Kerly Andrea Sarmiento Caviedes, Jesús David Hurtado Flórez, Dayro Alexander Sánchez Henao, Karen Daniela Perdomo Pareja y Edwin Hernando Hernández. Folios 350 a 361, cuaderno dos.

⁹ Folios 418 a 437, cuaderno tres.

¹⁰ Folios 367 a 382, cuaderno dos.

¹¹ Folios 476 a 478, cuaderno tres.

¹² Folios 438 a 446, cuaderno tres.

¹³ Folios 447 a 456 y 479 a 487, cuaderno tres.

¹⁴ Folios 488 a 495, cuaderno tres.

¹⁵ Folios 204 a 206, cuaderno uno.

¹⁶ Folios 342 y 343, cuaderno dos.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo ¹⁷ (CAJAR)	ambientales y en defensa de los páramos. - El precepto acusado no	Exequibilidad
Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia ¹⁸	promueve el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias en los páramos sino que permite la continuidad de las que ya se venían realizando.	Exequibilidad
Facultad de Derecho de la Universidad Libre ¹⁹		Exequibilidad
Intervenciones ciudadanas ²⁰		Exequibilidad
Defensoría del Pueblo ²¹	El amparo y la conservación de los páramos debe conciliarse con el deber estatal de especial protección hacia las familias campesinas.	Exequibilidad condicionada ²²
Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA) ²³	El precepto demandado debe entenderse como una excepción a la prohibición general de	Exequibilidad condicionada ²⁴

¹⁷ Folios 362 a 366, cuaderno dos. Coadyuvan la intervención presentada por ciudadanos campesinos habitantes de los páramos de Almorzadero y Cocuy.

¹⁸ Folios 144 a 155, cuaderno uno, y 459 a 465, cuadernos tres.

¹⁹ Folios 344 a 349, cuaderno dos. Ante la indefinición de lo que involucra el concepto de “bajo impacto” propone un exhorto para que los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural los definan a la mayor brevedad, “(...) en coordinación con las organizaciones representativas de las comunidades campesinas de páramos, [incluyendo en dicha regulación] el diseño de (...) programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias”.

²⁰ Escritos radicados por: a) ciudadanos campesinos habitantes de los páramos de Almorzadero y Cocuy, folios 207 a 226, cuaderno uno (se incluye el anexo 1 que corresponde a un cuadro con sus nombres, salvo aquellos que resultaron ilegibles, folios 227 a 341, cuaderno dos); b) el señor Oscar Eduardo Gutiérrez Reyes en calidad de Director Ejecutivo de Dignidad Agropecuaria Colombiana; folios 76 a 81, cuaderno uno; c) el ciudadano Juan Camilo Acosta Zapata, folios 82 a 89, cuaderno uno; d) el señor Ángel Ricardo Perdomo Medina actuando como vocero de la Veeduría Ciudadana de Choachí-Cundinamarca, folios 103 a 141, cuaderno uno; y, e) la señora Sammy Andrea Sánchez Garavito, folios 466 y 475, cuaderno tres.

²¹ Folios 183 a 203, cuaderno uno.

²² “En el entendido que para la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto en las zonas de páramos delimitados, es preciso garantizar que este tipo de ecosistemas se encuentren protegidos por figuras de conservación in situ, así como medidas de compensación que reconozcan al campesinado como actor presente en esos territorios, por ejemplo, a través de la reubicación en tierras productivas al interior de la frontera agrícola, el pago por servicios ambientales, programas de reforestación, entre otros”.

²³ Folios 383 a 417, cuaderno tres.

²⁴ “En el entendido de que esta norma opera como una excepción a la regla general de prohibición de actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos en páramos, adoptada en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, y sostenida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016”. De igual manera, solicitan que se condicione la exequibilidad de artículo parcialmente acusado “a una interpretación estricta de la expresión ‘actividades agropecuarias de bajo impacto [...] haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos’”, que limite su alcance en función de los siguientes criterios: (i) los sujetos que pueden ejercer las actividades agropecuarias permitidas; (ii) las zonas donde se admitirán dichas actividades; (iii) el principio *in dubio pro natura* en virtud del cual, por un lado, se da preferencia a la sustitución de actividades agropecuarias sobre la reconversión de las mismas y, por otro lado, se considera que las actividades agropecuarias que deban ser reconvertidas deben tener como principal objetivo la rehabilitación de las funciones esenciales del ecosistema; (iv) el rol de las autoridades ambientales en la aplicación de esta norma mediante los planes de manejo ambiental participativos (Ministerio de Ambiente y

	actividades agropecuarias, mineras y de hidrocarburos en los páramos.	
--	---	--

19. Los argumentos y las solicitudes de cada intervención serán incorporados al juicio de constitucionalidad según corresponda. No obstante, a continuación, se expondrán brevemente, en tres acápites separados, las razones que se esgrimen para (i) acompañar la demanda, (ii) solicitar la declaratoria de exequibilidad y (iii) justificar la existencia de un fallo de alcance modulado.

Intervenciones que solicitan la inexecutable de la disposición acusada.

20. Para los ciudadanos que acompañan la pretensión de inconstitucionalidad,²⁵ la disposición acusada, además de violar los artículos 79, 333 y 334, contradice el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente consagrado en el artículo 8 de la Constitución. También, desconoce la obligación de salvaguardar las áreas de especial importancia ecológica prevista en el Convenio sobre Diversidad Biológica, que consagra y desarrolla el compromiso de conservación *in situ*.²⁶

A juicio de los intervinientes, la disposición pone en riesgo el páramo en tanto ecosistema productor de agua como “*líquido esencial para el desarrollo de la vida humana y de los [otros] seres vivos que habitan [el planeta].*”²⁷ Así mismo, genera impactos negativos para animales y vegetales que hacen parte de la diversidad de los páramos, tales como el oso andino, el cóndor y el puma, los cuales tienen que mantenerse “*(...) en unas condiciones específicas, [con] la menor intervención humana y en un ambiente que permita su desarrollo y reproducción.*”²⁸ Resaltan la fragilidad del ecosistema de páramo y la irreversibilidad de los daños que produce la intervención humana en ellos. Para el efecto, citan el caso de la degradación del páramo El Granizo.

21. Además, señalan que el legislador no puede retroceder frente a las prohibiciones que con anterioridad estaban vigentes, para reducir la funcionalidad de los páramos y afectar el hábitat de especies únicas en el mundo. Indican, también, que la función ecológica de la propiedad permite limitar las actividades productivas en las zonas de páramos.

Desarrollo Sostenibles y Corporaciones Autónomas Regionales) y en el monitoreo de los impactos de las actividades agropecuarias de bajo impacto que continúen desarrollándose en el páramo (Instituto Humboldt).

²⁵ En esta sección se resume la intervención presentada por los ciudadanos Sergio Daniel Castillo Toro, Kerly Andrea Sarmiento Caviedes, Jesús David Hurtado Flórez, Dayro Alexander Sánchez Henao, Karen Daniela Perdomo Pareja y Edwin Hernando Hernández.

²⁶ Se transcriben los siguientes preceptos del Convenio: “**Artículo 8. Conservación in situ.** Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: **a)** Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica (...) **c)** promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales (...)”.

²⁷ Folio 352 cuaderno uno.

²⁸ Folio 353 cuaderno uno.

Intervenciones que solicitan la expedición de un fallo de exequibilidad puro y simple²⁹

22. Entre las distintas intervenciones que solicitaron a la Corte una declaratoria de exequibilidad del precepto demandado, cabe resaltar concretamente los siguientes argumentos:

23. (i) El mandato constitucional de protección del ambiente, en particular de los páramos, debe ser entendido en armonía con la especial protección que la Constitución ordena respecto de las comunidades campesinas. La norma demandada busca concordar ambos objetivos, pues permite a los habitantes tradicionales del páramo continuar el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto,³⁰ siempre que lo hagan en cumplimiento de buenas prácticas guiadas por estándares ambientales y actúen en defensa de los páramos.

24. (ii) El inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 salvaguarda las actividades agropecuarias que proveen alimento y garantizan el mínimo vital de las comunidades paramunas y tal autorización no afecta o desconoce la protección del medio ambiente ya que condiciona las prácticas permitidas a condiciones de protección ambiental. Además, el inciso siguiente del mismo artículo sujeta el desarrollo de actividades agrícolas a los “*lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.

25. (iii) La prohibición de las actividades agropecuarias de bajo impacto, tal como lo propone el accionante causaría graves daños al tejido social y a la identidad cultural, además de poner en grave riesgo la supervivencia física de los grupos étnicos y las comunidades campesinas que habitan los páramos. En particular, los representantes de las comunidades “*paramunas*”³¹ señalan que una

²⁹ En este acápite se incluyen los escritos presentados por: (i) la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (ii) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (iii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (iv) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, (v) Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, (vi) la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, (vii) la Federación Colombiana de Municipios, (viii) la Sociedad de Agricultores de Colombia, (ix) el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, (x) el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Universidad Nacional, (xi) la Universidad Libre y (xii) las intervenciones ciudadanas de campesinos habitantes de los páramos de Almorzadero y Cocuy, Oscar Eduardo Gutiérrez Reyes, Juan Camilo Acosta Zapata, Ángel Ricardo Perdomo Medina y Sammy Andrea Sánchez Garavito. En lo que corresponde a la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es preciso mencionar que, en un inicio, propone un fallo de carácter inhibitorio, por el supuesto desconocimiento de las cargas de pertinencia y suficiencia; sin embargo, las razones que expone esa entidad para justificar dicha solicitud corresponden a un juicio de fondo, vinculadas con la libertad de configuración del legislador en materia ambiental y la inexistencia de derechos absolutos. Por tal motivo, no cabe incluirlas como parte de un examen de procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad.

³⁰ Como en la demanda, algunas intervenciones aluden a las actividades *agrícolas* de bajo impacto cuando, como ya se explicó, lo correcto es hacer referencia a las actividades *agropecuarias* de bajo impacto; por tal motivo, se hará referencia a estas últimas pues es a estas a las que se refiere el aparte acusado del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018.

³¹ Intervenciones presentadas por: a) ciudadanos campesinos habitantes de los páramos de Almorzadero y Cocuy; b) el señor Oscar Eduardo Gutiérrez Reyes en calidad de director ejecutivo de Dignidad Agropecuaria Colombiana; c) el señor Juan Camilo Acosta Zapata; d) el señor Ángel Ricardo Perdomo Medina actuando como

eventual declaratoria de inexecutable de la norma demandada generaría su expulsión del territorio, la pérdida de su identidad campesina y la eliminación de su forma de vida. Los páramos, señalan, además de ser una de las principales fuentes de agua y vida, son un espacio de cultura campesina denominada “*paramuna*”. La eliminación de esa forma de vida, como lo pretende el actor, es contraria a los derechos humanos, al pluralismo y a la diversidad cultural que garantiza la misma Constitución. Ante la situación de vulnerabilidad que ha caracterizado la historia del campesinado, “*mal podría el Estado promover [su] desplazamiento forzoso por razones ambientales*”³², cuando puede armonizar los bienes jurídicos en conflicto (*medio ambiente y protección de comunidades campesinas*), permitiendo el desarrollo de las actividades agropecuarias de bajo impacto con estándares ambientales y en defensa de los páramos.

26. (iv) Algunos intervinientes señalan que, contrario a lo afirmado por el demandante, la presencia de las comunidades campesinas es trascendental para la conservación y recuperación del ecosistema de páramo.³³ La integración de las organizaciones campesinas, los cabildos indígenas, los consejos comunitarios y las cooperativas de productores al proceso de conservación ambiental permite la gestión sostenible de los territorios rurales. Su integración en la toma de decisiones potencia el cumplimiento de los planes de manejo ambiental y puede contribuir a aumentar el impacto de las acciones de restauración y conservación ambiental. Estos intervinientes resaltan la existencia de casos exitosos de restauración ecológica liderados por comunidades campesinas con apoyo institucional.³⁴

En particular, las intervenciones del MADS y del IAVH afirman que la permanencia de la población tradicional de páramo es necesaria para garantizar la *gobernanza ambiental*. Para el efecto, señalan que el artículo 16 de la Ley 1930 de 2018 prevé que los habitantes tradicionales de los páramos se pueden convertir en *gestores de páramos* y asumir tareas de monitoreo, seguimiento y control con el apoyo y financiación de los entes competentes.³⁵ Por otra parte, afirman que la Política Nacional de Gestión de la Biodiversidad y Servicios

vocero de la Veeduría Ciudadana de Choachí-Cundinamarca; e) la señora Sammy Andrea Sánchez Garavito; y, d) el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

³² Intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, folio 372 cuaderno uno.

³³ Intervenciones del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el grupo GIDCA de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, ciudadanos campesinos habitantes de los páramos de Almorzadero y Cocuy y Colectivo José Alvear Restrepo.

³⁴ Las intervenciones del GIDCA y el IAVH resaltan la experiencia de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, analizada en una investigación desarrollada en colaboración con la FAO: Vega, A., Ortiz, S., Cadavid, M. J., Lastra, C., Espinosa, N., Cardoza, G., & Ramírez, G. (2019). *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Bogotá. Por su parte, la Defensoría del Pueblo refiere la participación activa de la comunidad campesina en el cuidado del páramo Cruz Verde - Sumapaz.

³⁵ La norma en cita dispone que: “**Artículo 16. Gestores de páramos.** *Los habitantes tradicionales de los páramos podrán convertirse en gestores de páramos. // Los gestores de páramos desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento con el apoyo y financiación de los organismos competentes, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo del páramo. // Parágrafo 1. Solo podrán ser gestores de páramo quienes hayan habitado tradicionalmente el mismo.*”

Ecosistémicos (PNGIBSE) se fundamenta en un enfoque socio ecológico integral para la gestión de la biodiversidad que busca impulsar transiciones hacia la sostenibilidad. Indican además que, la política hace énfasis en acuerdos sociales y diseños de gobernanza participativos que incorporen a las comunidades locales, sus conocimientos, prácticas e instituciones en procesos de protección y manejo de los ecosistemas de especial importancia para el país, incluidos los de alta montaña, bosques alto andinos y páramos.

El GIDCA señala, que la restauración y protección de los páramos no excluye necesariamente las actividades agropecuarias. En concreto, afirma que: “[s]i los usos productivos no superan los puntos de retorno y no llevan al ecosistema a un estado de degradación, y su distribución en el paisaje responde a un ordenamiento que tiene en cuenta la base biofísica de la prestación de servicios ecosistémicos (por ejemplo, respetando sitios de recarga de acuíferos, rondas hídricas y nacederos, así como sitios clave para la conectividad ecosistémica), los páramos pueden continuar prestando estos servicios y no pierden de forma absoluta su integridad o biodiversidad –es el caso de los páramos modificados y transformados bien manejados (...). Es más, existen casos en donde ciertas perturbaciones antrópicas favorecen el aumento de la biodiversidad en los páramos, como el pastoreo moderado, las quemadas localizadas y la agricultura orgánica”³⁶.

27. (v) Otros intervinientes llaman la atención sobre el hecho de que la norma parte del reconocimiento de que no existen páramos en su estado natural. Los páramos han sido habitados por comunidades humanas por siglos y su forma actual es el resultado de la interacción de procesos naturales y socio-económicos. Actualmente, 400 municipios del país tienen territorio en zonas de páramos. Estos territorios proveen las $\frac{3}{4}$ partes de la producción nacional de papa y cebolla,³⁷ y en ellos se desarrollan actividades pecuarias que proveen leche y otros productos lácteos a comunidades locales.³⁸ El avance de estas actividades ya ha causado transformaciones en los territorios. Se estima que el 15.4% de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramos del país ha sido reemplazada por otro tipo de cobertura vegetal, principalmente por pastos y cultivos, en aproximadamente 22.600 ha. La norma acusada no promueve el desarrollo de nuevas actividades, sino que reconoce que ya existen áreas transformadas en las que es posible dar “continuidad” a actividades de bajo impacto,³⁹ que se definen técnicamente como las que acuden a “sistemas de producción y prácticas de manejo que garantizan la estructura, función y composición del ecosistema [especial de dichas áreas], y el mínimo vital [de quienes residen en tales zonas].”⁴⁰

³⁶ Intervención del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA), folio 145 cuaderno uno.

³⁷ Intervención de ciudadanos campesinos de los páramos de Cocuy y Güicán.

³⁸ Intervenciones del MADR, Dignidad Agropecuaria y Veeduría Ciudadana de Choachí-Cundinamarca.

³⁹ Intervención de DeJusticia y la Defensoría del Pueblo.

⁴⁰ Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, folio 443 cuaderno uno.

28. (vi) Ni la Constitución, ni las normas que conforman el bloque de constitucionalidad impiden habilitar el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto. Por el contrario, la regulación de los usos del suelo es competencia del Congreso de la República,⁴¹ que en este caso adoptó una medida razonable y proporcional que permite conciliar el derecho a un ambiente sano, con la protección de los derechos de las comunidades campesinas⁴². Así, la disposición demandada persigue un fin constitucionalmente legítimo, consistente en salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas que llevan a cabo labores productivas en zonas de páramo (Constitución Pol., arts. 64, 65 y 66⁴³). El logro de este fin no impone una carga desproporcionada sobre el ambiente, porque la autorización se condiciona al desarrollo de “*acciones de prevención y mitigación en defensa de los páramos*”,⁴⁴ para evitar posibles daños que se pudieran generar como efecto de la ejecución de la actividad económica de bajo impacto. Adoptar un sistema de compensaciones como el propuesto por el demandante daría lugar a una mayor inversión del Estado y causaría un grave impacto a los derechos de las comunidades campesinas. En particular, se señala que la transición a prácticas agropecuarias sostenibles, dirigidas y apropiadas por la comunidad, con la intervención y seguimiento de las autoridades ambientales, es una medida menos traumática que podría potenciar el tejido social, las labores de conservación y la gobernanza ambiental.⁴⁵

29. (vii) Algunos intervinientes enfatizaron que el precedente constitucional no confiere un carácter absoluto al derecho al ambiente sano.⁴⁶ Señalan que en las sentencias que cita el demandante como fundamento del cargo, no se sentaron las reglas que este alude como violadas. En particular señalan que la Corte Constitucional siempre ha reconocido la necesidad de armonizar los derechos de minorías étnicas y raciales, así como de las comunidades campesinas y pesqueras, con los programas de conservación y restauración ambiental. Además, resaltan que el precedente constitucional ha reconocido la relevancia de la conservación de la diversidad cultural como parte de la riqueza de la Nación. Otros intervinientes insisten en que no cabe la reserva de absoluta intangibilidad

⁴¹ C.P. arts. 79 y 334. Este último –de forma específica– señala que: “*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 (...) [y] (...) en el uso del suelo (...)*”.

⁴² Intervención de la Presidencia de la República.

⁴³ “**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. “**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”. “**Artículo 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

⁴⁴ Intervención de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, folio 430 cuaderno uno.

⁴⁵ Intervención de la ciudadana Sammy Andrea Sánchez Garavito, folio 474, cuaderno uno.

⁴⁶ Intervenciones de la Universidad Libre, el GIDCA de la Universidad Nacional de Colombia, y el MADS.

que propone el actor⁴⁷ y que la norma adopta suficientes precauciones para hacerla compatible con la protección ambiental, tales como: (a) que se trate de actividades agropecuarias de bajo impacto, (b) que ya se vengán ejecutando (por lo que no se permiten distintas o nuevas expresiones) y (c) que integren el uso de buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales.

30. (viii) Por último, otra de las intervenciones⁴⁸ señala que el precepto legal demandado asegura el respeto de los derechos adquiridos y la confianza legítima de la población que habita los páramos hace muchos años. Agrega que no le es dable al Estado cambiar súbitamente su posición, salvo que lo haga mediante el reconocimiento de una compensación económica.⁴⁹ Este esquema de protección salvaguarda la confianza legítima generada por el Estado al permitir el uso agropecuario de estas zonas. Por lo tanto, visto el impacto económico, social y cultural de las disposiciones preexistentes sobre la materia, la única salida viable que encontró el legislador era la de proceder a su armonización constitucional por vía de la derogación, a fin de ejecutar un nuevo esquema de control sobre la base de la participación ciudadana.

Intervenciones que solicitan proferir una sentencia de exequibilidad condicionada⁵⁰

31. La Defensoría del Pueblo y DEJUSTICIA solicitan la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma demandada.

32. El Defensor del Pueblo destaca que la prohibición de actividades mineras, extractivas y agropecuarias en zonas de páramos obedece a la necesidad de garantizar la protección de estos ecosistemas. Sin embargo, reconoce que esta regla entra en tensión con el derecho de los habitantes de páramo de adelantar actividades de subsistencia. Resalta que la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de un vínculo particular entre los campesinos y el espacio físico que habitan y en el que desarrollan sus labores diarias. Por lo tanto, la decisión de este asunto demanda de la Corte la armonización concreta de estos dos

⁴⁷ Intervenciones de la ANDI y la Federación Colombiana de Municipios.

⁴⁸ Intervención presentada por el ciudadano Juan Camilo Acosta Zapata.

⁴⁹ El interviniente cita el concepto No. 2233 del 11 de diciembre de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, proferido en el marco de vigencia del parágrafo 1° del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. En ese pronunciamiento, el Consejo de Estado expuso que: “(...) Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se pueden imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho. // Ahora bien, si se cumplen los anteriores requisitos y la prevalencia del interés general sobre el particular conlleva inexcusablemente a la necesidad de afectar las situaciones consolidadas y los derechos adquiridos (decisión que solo puede tomar el legislador), el mismo artículo 58 Superior exige, además, la indemnización previa y, por regla general, por sentencia judicial. Así, la tensión entre la propiedad privada y el interés general es resuelta constitucionalmente a favor de este último, pero a condición del pago previo de una indemnización, que opera como figura compensatoria o subrogatoria del derecho del cual ha sido privado su titular. De este modo, la propiedad no se desconoce, sino que, precisamente, su reconocimiento determina su transformación en un derecho de crédito frente a la entidad pública expropiante, por el valor de la indemnización”.

⁵⁰ En este aparte se relacionan las intervenciones de la Defensoría del Pueblo y del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA).

contenidos constitucionales, orientada por criterios de justicia ambiental y participación ciudadana. Esta decisión no puede privilegiar únicamente el conocimiento técnico e institucional, sino que debe reconocer al campesinado como un interlocutor válido para la delimitación de la frontera agrícola y las áreas de páramo protegidas.

33. En concepto del Defensor del Pueblo, la Ley 1930 de 2018 contribuye a superar el déficit de protección jurídica que sufren los páramos. Sin embargo, considera que es necesario que se defina (i) qué debe entenderse por actividades agropecuarias de bajo impacto; y, (ii) cuáles son las medidas de manejo, mitigación y restauración a implementar en áreas protegidas. Así mismo, es necesario que la transición a actividades económicas sostenibles se aborde con enfoque de derechos humanos y con el objetivo de contribuir a que las comunidades campesinas salgan de la condición de vulnerabilidad, abandono y precariedad en las que se encuentran.

34. En consecuencia, el Defensor solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada *en el entendido que para la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto en las zonas de páramo delimitadas, es preciso garantizar que este tipo de ecosistemas se encuentren protegidos por figuras de conservación in situ, así como medidas de compensación que reconozcan al campesinado como actor presente en esos territorios, por ejemplo, a través de la reubicación en tierras productivas al interior de la frontera agrícola, el pago por servicios ambientales, programas de reforestación, entre otros.*

35. A su vez, DEJUSTICIA parte de la premisa de que existe una prohibición general de actividades que puedan poner en riesgo la integridad y los servicios ecosistémicos prestados por los ecosistemas de páramo. Señala que en la Ley 1753 de 2015, el legislador proscribió el desarrollo actividades agropecuarias, de extracción de recursos mineros y de hidrocarburos y la misma fue avalada por la Sentencia C-035 de 2016. Sin embargo, la protección de los derechos de la población campesina que ha habitado tradicionalmente los páramos habilita una excepción a la prohibición general descrita. No obstante, el imperativo de protección de los páramos como ecosistemas estratégicos implican la necesidad de condicionar la exequibilidad de la norma demandada en el entendido que: (i) las actividades agropecuarias a las que se refiere la norma son aquellas tradicionales y de subsistencia, desarrolladas por comunidades campesinas y étnicas en situación de vulnerabilidad y con arraigo al territorio;⁵¹ (ii) las actividades agropecuarias autorizadas solo podrán ejecutarse en zonas ya intervenidas, lo cual excluye las áreas de páramo preservadas y estratégicas para los servicios ecosistémicos; (iii) en atención al principio *in dubio pro ambiente* o *pro natura*,⁵² en caso de duda sobre el impacto de alguna actividad, ésta no podrá continuar; (iv) en todo caso, la sustitución debe prevalecer sobre la

⁵¹ Para este criterio, proponen tener en cuenta los criterios de dependencia, arraigo y vulnerabilidad contemplados en la Resolución 886 de 2018.

⁵² Acogido en la Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

reconversión de actividades agropecuarias; (v) de ser necesaria la reconversión, esta debe tener por objeto la rehabilitación de las funciones esenciales del ecosistema. Finalmente, considera que debe fortalecerse el rol de (vi) las autoridades ambientales en la determinación de las actividades de bajo impacto y del (vii) Instituto Humboldt, en el cumplimiento del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

36. El Procurador General de la Nación solicita declarar exequible el inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 por el cargo relacionado con la presunta vulneración de la protección del medio ambiente previsto en el artículo 79 superior. En su concepto, la Constitución Política consagró al medio ambiente como uno de los principios, derechos y objetivos del Estado Social de Derecho, y previó deberes correlativos dirigidos a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines (art. 79). Estos principios, derechos, objetivos y deberes adquieren especial relevancia en el caso de la protección de los páramos tal como lo ha reconocido ampliamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵³ y, en particular, el Legislador con la expedición de la Ley 1930 de 2018.

37. A partir de una lectura sistemática de la citada ley, el Procurador concluye que la norma acusada se ajusta al ordenamiento constitucional porque prevé medidas orientadas a la protección rigurosa de los ecosistemas de páramos en el país prohibiendo prácticas como la minería, la fumigación y la tala, entre otras. Al mismo tiempo, la disposición acusada reconoce los derechos fundamentales de las comunidades vulnerables que habitan los páramos y que realizan actividades agropecuarias de bajo impacto amparadas en la buena fe. En criterio del Procurador, los pobladores podrían resultar gravemente afectados al ser retirados de los páramos de forma inmediata, sin mecanismos de transición que les permitan reemplazar sus actividades de subsistencia, sustituirlas o, en su defecto, reubicarse. Además, debe considerarse que las prácticas agropecuarias de bajo impacto, a las que se refiere el inciso acusado, se pueden adaptar para que sean amigables con el medio ambiente de tal forma que se protejan, al mismo tiempo, el interés general y los derechos de las comunidades paramunas.

Finalmente, frente al cargo por la posible vulneración de los artículos 333 y 334 superiores, la Vista Fiscal solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que, a su juicio, el accionante no cumplió con la carga de argumentación mínima para cuestionar su constitucionalidad.

AUDIENCIA PÚBLICA

⁵³ Sentencia C-035 de 2016.

38. La audiencia pública sobre el control de constitucionalidad *sub examine* se llevó a cabo el día 6 de noviembre de 2019. El siguiente cuadro sintetiza los ejes temáticos, los participantes en esta audiencia y sus solicitudes concretas:

Audiencia pública	
Participante	Solicitud
Primer eje temático: Intervenciones oficiales	
Francisco Javier Lara Sabogal <i>Ciudadano demandante</i> ⁵⁴	Inexequibilidad
Delegado <i>Procuraduría General de la Nación</i> ⁵⁵	Exequibilidad
Segundo eje temático: Ambiente (conservación, agua y prohibición de regresión)	
Ricardo José Lozano Picón <i>Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</i> ⁵⁶	Exequibilidad
Hernando García Martínez <i>Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt</i> ⁵⁷	Exequibilidad
Julia Miranda Londoño <i>Directora de Parques Nacionales</i> ⁵⁸	Exequibilidad
Néstor Franco González <i>Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca</i> ⁵⁹	Exequibilidad
Juan Gabriel Álvarez García <i>Corporación Autónoma Regional de Santander</i> ⁶⁰	Exequibilidad
José Luis Díaz Ramos <i>Clínica Jurídica de Medio Ambiente de Salud Pública de la Universidad de los Andes</i> ⁶¹	Exequibilidad
Brigitte Baptiste Ballera <i>Experta</i> ⁶²	Exequibilidad
Carlos Alberto Agudelo <i>Experto</i> ⁶³	Inexequibilidad

⁵⁴ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁵⁵ Escrito de intervención visible a folios 859 a 867, cuaderno cuatro.

⁵⁶ Escrito de intervención visible a folios 1062 a 1095, cuaderno cinco.

⁵⁷ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia; sin embargo, intervino en el término de fijación en lista.

⁵⁸ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁵⁹ Escrito de intervención visible a folios 676 a 680 y 733 a 737, cuaderno cuatro.

⁶⁰ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁶¹ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁶² No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁶³ Escrito de intervención suscrito a nombre propio visible a folios 688 a 699, cuaderno cuatro; y en nombre de la Universidad del Quindío (incluye documento de la Universidad de Caldas), folios 729 a 732 y 766 a 768, cuaderno cuatro.

Tercer eje temático: <i>Prácticas agropecuarias preexistentes en zonas de páramos (campesinos y habitantes tradicionales, confianza legítima y derecho a la alimentación)</i>	
Felipe Fonseca Fino <i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i> ⁶⁴	Exequibilidad
Paula Robledo Silva <i>Defensoría del Pueblo</i> ⁶⁵	Exequibilidad
Nicolás Loaiza Díaz <i>Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia</i> ⁶⁶	Exequibilidad
Óscar Gutiérrez Reyes <i>Asociación Dignidad Agropecuaria Colombiana</i> ⁶⁷	Exequibilidad
Diana Rodríguez <i>Representante del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA)</i> ⁶⁸	Exequibilidad
Rosa María Mateus Parra <i>Representante del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo</i> ⁶⁹	Exequibilidad
Gregorio Mesa Cuadros <i>Representante del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional</i> ⁷⁰	Exequibilidad
Dolly Cristina Palacio Tamayo <i>Experta</i> ⁷¹	Exequibilidad
Cuarto eje temático: <i>Los páramos como ecosistemas con componentes sociales y culturales (enfoque diferencial, derechos de las minorías y participación ciudadana)</i>	
Cesar Augusto Pachón Achury <i>Vocero de Congresistas</i> ⁷²	Que se amparen los derechos de los campesinos paramunos
Felipe Rangel Uncacia <i>Organización Indígena de Colombia</i> ⁷³	Redactar una nueva ley de páramos que incluya a las autoridades tradicionales
Ariel Palacios Angulo <i>Conferencia Nacional de Organizaciones</i>	Replantear el proceso de la ley de páramos debido

⁶⁴ Escrito de intervención visible a folios 1042 a 1055, cuaderno cinco.

⁶⁵ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia; sin embargo, intervino en el término de fijación en lista.

⁶⁶ Escrito de intervención visible a folios 1037 a 1040, cuaderno cinco.

⁶⁷ Escrito de intervención visible a folios 738 a 741, cuaderno cuatro.

⁶⁸ Escrito de intervención visible a folios 1120 a 1123, cuaderno cinco.

⁶⁹ Escrito de intervención visible a folios 904 a 1036, cuaderno cinco.

⁷⁰ Escrito de intervención visible a folios 846 a 852, cuaderno cuatro.

⁷¹ Escrito de intervención visible a folios 769 a 779, anexos 780 a 845, cuaderno cuatro.

⁷² Escrito de intervención visible a folios 671 a 675, cuaderno cuatro.

⁷³ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

<i>Afrocolombianas</i> ⁷⁴	a problemas en su delimitación
Mario Patiño <i>Federación Colombiana de Productores de Papa</i> ⁷⁵	Exequibilidad
Ángel Ricardo Perdomo <i>Mesa Nacional de Páramos</i> ⁷⁶	Que se amparen los derechos de la población paramuna
Sammy Andrea Sánchez Garavito <i>Experta</i> ⁷⁷	Exequibilidad

39. Los argumentos y solicitudes de cada participante serán considerados en el examen de constitucionalidad material de la norma. Además de los soportes escritos de las intervenciones presentadas por los participantes en la audiencia, se recibieron escritos de las autoridades de los pueblos indígenas amazónicos,⁷⁸ los cabildos regionales y autoridades tradicionales indígenas de la Orinoquía,⁷⁹ la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC),⁸⁰ los ciudadanos Roberto Antonio Garzón Guevara,⁸¹ Mario Avellaneda Cusaria,⁸² Edwin Uscategui Niño,⁸³ Wilson Castillo,⁸⁴ Sergio Iván Niño Hernández y Raúl Javier Jaime Fajardo,⁸⁵ un grupo de habitantes del páramo de Pisba⁸⁶ y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).⁸⁷

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

40. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

⁷⁴ Escrito de intervención visible a folios 685 a 687 y 878 a 885, cuaderno cuatro.

⁷⁵ Escrito de intervención visible a folios 681 a 684, cuaderno cuatro.

⁷⁶ No obra en el expediente escrito de su participación en la audiencia.

⁷⁷ Escrito de intervención visible a folios 1097 a 1114, cuaderno cinco.

⁷⁸ Folios 628 a 634, cuaderno tres.

⁷⁹ Folios 633 a 636, cuaderno tres.

⁸⁰ Folios 637 a 641, cuaderno tres.

⁸¹ Folios 642 a 652, cuaderno tres.

⁸² Folios 744 a 752, cuaderno cuatro.

⁸³ Folio 877, cuaderno cuatro.

⁸⁴ Folios 902 y 903, cuaderno cuatro.

⁸⁵ Los ciudadanos presentaron escritos separados cuyo contenido es casi idéntico. Folios 712 a 719 y 753 a 765, cuaderno cuatro.

⁸⁶ Folios 768 a 876, cuaderno cuatro.

⁸⁷ Folios 887 a 892, cuaderno cuatro.

CUESTIONES PREVIAS

41. Además de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de la disposición acusada, la PGN y el MADR solicitaron a la Corte declararse inhibida para decidir sobre la exequibilidad de la norma demandada.

42. En concepto del señor Procurador, el cargo propuesto por desconocimiento de los artículos 333 y 334 de la Constitución Política no cumple con la carga argumentativa mínima para provocar un pronunciamiento de constitucionalidad. El Ministerio Público señala que el demandante se limitó a explicar que la disposición demandada es contraria a lo previsto en las precitadas disposiciones constitucionales, sin proponer un concepto de violación.

43. Por su parte, el representante del MADR estima que el cargo formulado por el demandante carece de pertinencia y suficiencia, dado que la Constitución le atribuye al legislador la competencia para regular lo relativo al medio ambiente y, en atención a que no existe una prohibición constitucional expresa en relación con el desarrollo de actividades agropecuarias en zonas de páramo, la demanda parte de una premisa errada. Así mismo, señaló que el escrito del demandante asume que las actividades permitidas por la disposición cuestionada corresponden a cualquier tipo de actividad agrícola y pierde de vista que lo permitido son las actividades de bajo impacto, que implican un *“sistema de producción y prácticas de manejo que garantizan la estructura, función y composición del ecosistema de páramo.”*

44. En consecuencia, pasa la Sala a determinar si, en efecto, le corresponde proferir un fallo inhibitorio en atención a que la demanda incumpliría con los requisitos para suscitar un juicio de constitucionalidad o si, por el contrario, debe pronunciarse de fondo sobre el cargo presentado.

45. En este punto, es preciso reiterar que de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numerales 1, 4 y 5 de la Constitución Política, el control de constitucionalidad se pone en movimiento mediante el ejercicio del derecho de acción. Esta debe cumplir las reglas que la ley señala con el alcance que la jurisprudencia constitucional ha precisado.⁸⁸ De ahí que, como los poderes oficiosos del juez son restringidos, se genera una carga respecto de aquél que pretende la exclusión del ordenamiento jurídico de una norma de rango legal. En efecto, la Corte Constitucional se ha ocupado en distintas oportunidades de precisar el alcance de los requisitos que debe reunir toda demanda de inconstitucionalidad para que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo, y ha enfatizado que las exigencias que rigen esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, ni afectan el núcleo esencial del derecho político del cual es titular el ciudadano para efectos de su ejercicio, sino que responden a la necesidad de establecer una

⁸⁸ Los numerales 2, 3, 7, y 10 del artículo 241 de la Constitución Política prevén los únicos eventos en los que el control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional es oficioso.

carga procesal mínima con el objetivo de permitir el cumplimiento eficaz de las funciones que le han sido atribuidas por la Constitución Política.⁸⁹

46. En este orden de ideas, la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir una carga mínima de racionalidad argumentativa para suscitar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. En efecto, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991⁹⁰ prescriben un conjunto de requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. El artículo 2 dicta que la demanda debe presentarse por escrito y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) mencionar los preceptos constitucionales que considera resultan infringidos⁹¹; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. El artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir “*las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo*”⁹².

47. En relación con el requisito de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad⁹³. Según la jurisprudencia constitucional, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) **claras**, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) **ciertas**, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables; (iii) **específicas**, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) **pertinentes**, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) **suficientes**, de forma que

⁸⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

⁹⁰ Decreto Extraordinario 2067 del 4 de septiembre de 1991, “*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”.

⁹¹ Las dos primeras exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 se dirigen al logro de dos propósitos: primero, determinar de forma clara y precisa el *objeto* de la acusación, es decir, identificar de las normas que se demandan como inconstitucionales. Segundo, señalar con claridad las normas constitucionales que en criterio del actor resultan vulneradas por las disposiciones demandadas y que son relevantes para el juicio. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2016, entre otras.

⁹² Ahora bien, sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones; o, (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. (Consultar, entre otras, las Sentencias C-128 de 2018 y C-392 de 2019).

⁹³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004 y C-437 de 2019.

contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado⁹⁴.

48. El cumplimiento de estos requisitos no solo salvaguarda la integridad del orden jurídico, sino que permite el control de constitucionalidad sea el escenario de un diálogo entre la ciudadanía, las autoridades involucradas en la expedición de las leyes, y el juez constitucional.⁹⁵ No obstante, dada la naturaleza pública de la acción de constitucionalidad y el principio de primacía de la Constitución, la Corte ha reconocido que el derecho a demandar de los ciudadanos no se puede someter a un excesivo formalismo que haga inoperante su ejercicio. Así, en virtud del principio *pro actione* las dudas sobre la aptitud sustantiva de la demanda de constitucionalidad deben interpretarse en favor del accionante,⁹⁶ y la Corte debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria. En aplicación de este principio, la Corte puede interpretar cargos confusos,⁹⁷ identificar las normas supuestamente vulneradas⁹⁸ e integrar una proposición jurídica completa cuando se evidencia que el cargo del actor ya cobija la norma por él no formalmente acusada.⁹⁹

49. Así, al decidir sobre la aptitud sustantiva de la demanda el juez constitucional debe procurar, en cada caso, salvaguardar el delicado equilibrio entre la preservación del carácter rogado del control constitucional que se garantiza con la exigencia de un concepto de violación capaz de suscitar una duda de constitucionalidad y la materialización de los derechos políticos de los ciudadanos y la supremacía constitucional, garantizados a su vez mediante el principio *pro actione*.

50. Para la Corte, la presente demanda es parcialmente apta, pues el accionante solo cumplió la carga argumentativa necesaria para generar un juicio de constitucionalidad únicamente en relación con el cargo formulado por desconocimiento del artículo 79 de la Constitución Política. En efecto, el accionante acusa el artículo 10 (parcial) de la Ley 1930 de 2018 por desconocer lo previsto en tres disposiciones constitucionales, a saber: los artículos 79, 333 y 334. Sin embargo, el accionante se limita a indicar que estos tres artículos “*establecen una serie de obligaciones y mandatos imperativos destinados a garantizar la protección del medio ambiente y de los ecosistemas estratégicos del país (...)*”¹⁰⁰ Acto seguido, se ocupa de situar el alcance que, a su juicio, tiene el mandato de constitucional de protección al medio ambiente. Para el efecto cita jurisprudencia de la Corte Constitucional con el fin de sostener que existe en el ordenamiento constitucional una regla según la cual “*cuando deba ponderarse entre la protección de un ecosistema estratégico de la nación y los*

⁹⁴ En la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó las condiciones mínimas reseñadas *supra*.

⁹⁵ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001.

⁹⁶ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-533 de 2012, C-100 de 2011, C-978 de 2010, y C-101 de 2018, entre otras.

⁹⁷ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-565 de 1998

⁹⁸ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-540 de 2001; C-211 de 1992 y C-226 de 2002.

⁹⁹ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-1106 de 2000.

¹⁰⁰ Folio 3 de la demanda, la cual se encuentra en el cuaderno 1.

derechos de los ocupantes ancestrales del territorio debe primar la protección al medio ambiente, y no la habilitación de la actividad productiva.” Así, aunque el demandante articula una regla constitucional de protección ambiental, lo cierto es que tanto sus argumentos como la jurisprudencia citada se refieren exclusivamente al contenido y alcance del artículo 79 constitucional. No se formula entonces un reproche específico mediante el cual se compare el contenido normativo de los artículos 333 y 334 de la Constitución con la disposición acusada. Esta carencia no se puede resolver en aplicación del principio *pro actione*, pues no corresponde al juez constitucional construir de forma oficiosa el reproche constitucional sobre el que habrá de pronunciarse de fondo. Por lo tanto, la Corte se abstendrá de adelantar el análisis de constitucionalidad de la disposición acusada a la luz de los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

51. Ahora bien, el representante del MADR sostiene que el cargo carece de pertinencia y suficiencia, dado que, a su juicio: (i) se basa en una regla absoluta de protección del medio ambiente que, considera, no está prevista en la Constitución, e (ii) ignora que las actividades agropecuarias autorizadas son únicamente las de baja intensidad. Al respecto, la Sala estima necesario puntualizar que tanto el alcance del mandato constitucional de protección del ambiente, como la interpretación del contenido normativo demandado son, precisamente, asuntos que corresponde dilucidar al resolver el fondo la demanda propuesta.

52. Definido el parámetro de comparación, el demandante transcribe el aparte demandado y expone su alcance al señalar que *“la norma demandada tiene como propósito fundamental garantizar que en los ecosistemas de páramo pueda realizarse actividades de carácter agrícola”*. De esta forma cumple el requisito de identificación del objeto demandado. Hecho esto, el demandante señala que los ecosistemas de páramo son ecosistemas estratégicos que prestan servicios ambientales esenciales, cuya fragilidad supone que cualquier actividad agrícola que se desarrolle en ellos genera daños irreversibles. De ello se sigue que la autorización para la realización de actividades agrícolas, independientemente de su intensidad, sea inconstitucional. Pese a su simplicidad, el cargo por la presunta vulneración del artículo 79 de la Constitución Política cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia, al plantear una mínima duda constitucional susceptible de ser analizada en esta sede.

INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA

53. La jurisprudencia constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa es excepcional y procede cuando *“i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando iii) la*

norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional".¹⁰¹ La excepcionalidad de esta alternativa se explica en la naturaleza integral pero rogada de la acción pública de inconstitucionalidad,¹⁰² de la que se sigue la restricción de la competencia al juez constitucional para controlar disposiciones que no han sido acusadas por el ciudadano, o debatidas por los intervinientes en el curso del juicio de constitucionalidad.¹⁰³

54. La Sala advierte que la porción acusada del inciso 3° debe ser analizada en conjunto con lo dispuesto en la totalidad de ese inciso, y el que le sigue, esto es, el inciso 4 del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, así:

“Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

“Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

55. A juicio de la Sala, la porción acusada es un enunciado normativo incompleto que excluye elementos indispensables para definir el contenido y alcance de la norma acusada; y, que, además, están necesariamente vinculados al cargo que propone el accionante. En efecto, la Sala observa que la autorización que reprocha el accionante para dar continuidad a actividades agropecuarias de bajo impacto en zonas de páramos está calificada en la parte final del inciso 3° por las expresiones *“haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”*, y se encuentra condicionada a los lineamientos que para el efecto establezca el MADR y el MADS.

PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN

56. Dada la complejidad del asunto propuesto y con el objetivo de garantizar el diálogo democrático propio del control abstracto de constitucionalidad, en atención a los diferentes argumentos propuestos por el demandante y los intervinientes en este proceso, la Sala debe resolver si la autorización prevista en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 para continuar las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo desconoce el deber que la Constitución impone al Estado de conservar

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia C-182 de 2016.

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencias C-125 de 2013 y C-219 de 2015.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencias C-410 de 2015, C-814 de 2014, C-105 de 2013, C-595 de 2010, C-403 de 2013.

áreas de especial importancia ecológica (artículo 79) para la preservación de un ambiente sano. En particular, la Sala deberá determinar si la disposición acusada contradice los principios de prevención, precaución y no regresividad en materia ambiental en relación con la protección de los ecosistemas de páramos.

57. Para el efecto, la sentencia se dividirá en cuatro partes: La primera, se ocupará de delimitar el estándar constitucional aplicable a la conservación y protección del ambiente en relación con los ecosistemas estratégicos asociados a la garantía del derecho al agua, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad, como los páramos. Para el efecto, se abordarán los siguientes asuntos: *(i)* el contenido y alcance del deber estatal de protección del medio ambiente; *(ii)* el contenido y alcance de los principios de precaución, prevención, sostenibilidad y no regresividad en materia ambiental; *(iii)* los páramos y su importancia en el ordenamiento nacional; *(iv)* la protección de los páramos como parte de la garantía del derecho al agua; *(v)* el deber de protección de los páramos para la mitigación del cambio climático; *(vi)* la importancia de los páramos para la protección de las riquezas naturales de la Nación; *(vii)* la protección constitucional de los ecosistemas de páramos; y, *(viii)* la conservación y restauración ambiental desde una perspectiva de derechos humanos.

58. En la segunda parte, se dilucidará el ámbito de protección de las comunidades campesinas, en particular en lo relacionado con el derecho al territorio y a la seguridad alimentaria. Para el efecto, la Corte abordará los siguientes asuntos: *(i)* la población campesina como sujeto vulnerable, susceptible de especial protección constitucional; *(ii)* el derecho al territorio de las comunidades campesinas; *(iii)* el derecho a la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades campesinas; y, *(iv)* el concepto de justicia ambiental.

59. En la tercera parte, se resolverá el caso concreto. Para el efecto: *(i)* se hará una breve síntesis de los cargos formulados; *(ii)* se expondrá el contexto fáctico y normativo de la disposición demandada; y, *(iii)* se determinará el contenido y alcance de la disposición objeto de control. Hecho esto, la Corte aplicará un test de no regresividad para resolver el problema jurídico y determinar la validez de la norma acusada.

EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

Contenido y alcance del deber estatal de protección del ambiente. Reiteración de jurisprudencia

El precedente constitucional reconoce que la Constitución contiene una serie de disposiciones orientadas a regular la relación de la sociedad con la naturaleza,¹⁰⁴ que han sido identificadas como la Constitución Ecológica,¹⁰⁵ y que dan cuenta de la prevalencia que el Constituyente le otorgó a la protección del medio ambiente como elemento esencial para la garantía del derecho a la vida y a la salud.

60. La Constitución no se compromete con una postura exclusivamente antropocéntrica para justificar la importancia de la protección ambiental. Por el contrario, el ambiente como objeto de interés superior trasciende los bienes particulares de cada individuo y su defensa procede de forma directa y autónoma, a pesar de que, en general, su garantía sea un soporte de la vida humana presente y futura.¹⁰⁶ Así, la protección del ambiente se expresa en el ordenamiento constitucional como: un *principio* que irradia todo el orden jurídico; un *derecho* fundamental¹⁰⁷ y también colectivo susceptible de protección mediante el ejercicio de acciones constitucionales; y, un *deber* a

¹⁰⁴ En la Sentencia T-411 de 1992, la Corte identificó las siguientes disposiciones que conforman la Constitución Ecológica: “*Preámbulo* (vida), *2º* (fines esenciales del Estado: proteger la vida), *8º* (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), *11* (inviolabilidad del derecho a la vida), *44* (derechos fundamentales de los niños), *49* (atención de la salud y del saneamiento ambiental), *58* (función ecológica de la propiedad), *66* (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), *67* (la educación para la protección del ambiente), *78* (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), *79* (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), *80* (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), *81* (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), *82* (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), *215* (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), *226* (internacionalización de las relaciones ecológicas), *268-7* (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), *277-4* (defensa del ambiente como función del Procurador), *282-5* (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), *289* (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), *300-2* (Asambleas Departamentales y medio ambiente), *301* (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), *310* (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), *313-9* (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), *317* y *294* (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), *330-5* (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), *331* (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), *332* (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), *333* (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), *334* (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), *339* (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), *340* (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), *366* (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”.

¹⁰⁵ La Corte se ha referido al contenido y alcance de la constitución ecológica en multitud de sentencias de constitucionalidad y tutela. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-375 de 1994, C-495 de 1996, C-142 de 1997, C-126 de 1998, C-596 de 1998, C-431 de 2000, C-794 de 2000, C-245 de 2004, C-150 de 2005, C-189 de 2006, T-760 de 2007, C-595 de 2010, C-666 de 2010, C-703 de 2010, C-915 de 2010, C-366 de 2011, C-632 de 2011, T-129 de 2011, T-608 de 2011, C-889 de 2012, T-282 de 2012, SU-842 de 2013, C-283 de 2014, T-736 de 2014, T-806 de 2014, C-094 de 2015, C-449 de 2015, C-619 de 2015, C-699 de 2015, T-080 de 2015, T-080 de 2015, T-256 de 2015, T-740 de 2015, C-035 de 2016, C-259 de 2016, C-389 de 2016, T-095 de 2016, T-146 de 2016, T-622 de 2016, T-730 de 2016, C-041 de 2017, C-041 de 2017, C-048 de 2017, C-219 de 2017, C-644 de 2017, T-080 de 2017, T-325 de 2017, C-048 de 2018, C-032 de 2019, C-186 de 2019, T-614 de 2019, C-046 de 2020. Para este aparte se reseñarán aquellas que resultan más relevantes en relación con la protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

¹⁰⁶ En este sentido, en la Sentencia C-339 de 2002, se puso de presente que la Constitución aborda la cuestión ambiental a partir de un enfoque que involucra criterios éticos basados en un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a valor a ambos.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-536 de 1992.

cargo del Estado y los particulares.¹⁰⁸ Para la Constitución Política, el medio ambiente es de tal importancia que implica para el Estado unos deberes calificados de protección.¹⁰⁹

61. La protección ambiental, en su dimensión de principio, implica la obligación estatal de conservar y proteger el medio ambiente y procurar que el desarrollo económico y social sea compatible con la salvaguarda de las riquezas naturales de la Nación. Según lo previsto en el artículo 80 de la Constitución Política, el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse en condiciones de desarrollo sostenible y debe garantizar su conservación, restauración o sustitución.¹¹⁰

62. En cuanto derecho, el ambiente sano (Art. 79) ha sido reconocido como un derecho individual ligado íntimamente a los derechos a la vida y la salud,¹¹¹ por lo que, de acuerdo a las condiciones de cada caso, puede ser protegido vía de la acción de tutela. En tanto derecho colectivo, que implica el “*derecho [de toda la humanidad] a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho*”,¹¹² la acción popular es su vía principal mecanismo judicial de protección (Art. 88).

63. Por último, en su dimensión de deber, la protección del ambiente es prioritaria y vincula a los particulares y al Estado¹¹³ mediante obligaciones de prevención y protección ambiental, y control de los factores de su deterioro. Así, los artículos 58,¹¹⁴ 79, 80 y 95.8¹¹⁵ de la Constitución Política hacen a los particulares partícipes de los deberes de protección ambiental. Para el caso que nos ocupa, interesa particularmente a la Corte la protección del ambiente en su condición de deber a cargo del Estado y de los particulares.

64. En materia internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobada e incorporada al ordenamiento mediante la expedición de la Ley 164 de 1994, insta a buscar alternativas para abordar la compleja problemática del cambio climático. En particular, esta Convención reconoce que, como Colombia, “*los países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles, son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático*”. Esta Convención persigue la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, en un

¹⁰⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

¹⁰⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-328 de 1995, C-535 de 1996, y C-595 de 2010.

¹¹⁰ “**Artículo 80.-** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”

¹¹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001 reiterada en la Sentencia T-154 de 2013.

¹¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 1995.

¹¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 2010, C-449 de 2015, C-699 de 2015.

¹¹⁴ El artículo 58 de la Constitución le atribuye a la propiedad una función ecológica.

¹¹⁵ El Artículo 95.8 prevé que es deber de todas las personas “*proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.*”

plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar la producción de alimentos y permitir el desarrollo económico sostenible.

65. La Convención prevé, para los Estados que la suscriben, el deber de *“tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”*. Así mismo, señala que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberán ser integrales y eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible, y *tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos*. En virtud de esta Convención, Colombia se ha comprometido a *“[p]romover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos.”*¹¹⁶

66. En desarrollo de los deberes adquiridos en la Convención, los Estados Parte adoptaron el Protocolo de Kioto, mediante el cual se fijan metas específicas para que los Estados más contaminantes, estos son, los más desarrollados del mundo, reduzcan efectivamente sus emisiones de GEI, principalmente mediante medidas nacionales. Además, se prevén tres mecanismos que contribuyen a tal propósito con la participación de los países en desarrollo, en lo que se ha denominado *“el mercado de carbono”*, que comprende básicamente tres mecanismos: *a) comercio internacional de emisiones, b) mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y, c) aplicación conjunta*. Mediante el uso de estas herramientas, los países más contaminantes pueden cumplir su meta de reducción de emisiones invirtiendo en países en desarrollo para que éstos se abstengan de utilizar la cantidad de emisiones permitidas, adopten tecnología que reduzca sus emisiones, o bien, emprendan proyectos para aumentar su capacidad de absorción de GEI mediante procesos de reforestación, forestación o conservación de ecosistemas que contribuyen a ese efecto.

67. Incluso, antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, Colombia suscribió instrumentos que reconocen al ambiente como condición esencial para la vida y en los que adquirió compromisos específicos de protección ambiental. En particular, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 reconoce dentro de sus principios que *“el medio ambiente es esencial para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos*

¹¹⁶ *“Artículo 4. Compromisos. 1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: (...)Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos.”*

humanos fundamentales, e incluso el de la vida misma". Así mismo, declara el deber de preservar los recursos naturales de la tierra, incluida el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras *"mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga"*. En particular, prevé que debe mantenerse la capacidad de la tierra para producir recursos naturales renovables y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse. Para reiterar el deber de protección y conservación, el principio 4 de la Declaración señala que *"[e]l hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres"*. La Declaración reconoce que los Estados tienen capacidades diferenciadas y retos particulares para lograr la conservación ambiental en función de su nivel de desarrollo y señala la ruta para resolver la tensión que puede generar el desarrollo y la protección ambiental al prever que la solución para esto radica en *"el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse"*¹¹⁷. En el mismo sentido, el principio 12 de la Declaración señala el deber de los Estados de destinar recursos a *"la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando los soliciten, más asistencia financiera internacional con ese fin."*¹¹⁸

68. Por otro lado, la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 contempla dentro de sus principios que la protección del ambiente debe ser parte integrante del desarrollo económico y social y no podrá considerarse de forma aislada.¹¹⁹ Así mismo, los Estados firmantes de esta Declaración reconocen que deben cooperar con espíritu de solidaridad para *conservar, proteger y restablecer* la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.¹²⁰ Para ese efecto, entre otros, la Declaración reconoce la importancia de la participación de las comunidades involucradas en la conservación mediante la provisión de información sobre el medio ambiente del que dispongan las autoridades públicas, su incorporación al proceso de toma de decisiones,¹²¹ en particular en lo relativo a la *"ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales."*¹²²

¹¹⁷ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, principio 9.

¹¹⁸ *Ibidem*, principio 12.

¹¹⁹ Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del 14 de junio de 1992, principio 4.

¹²⁰ *Ibidem*, principio 7.

¹²¹ *Ibidem*, principio 10.

¹²² *Ibidem*, principio 22.

69. La Corte ha concluido que el Estado colombiano tiene cuatro deberes primordiales respecto del medio ambiente:¹²³ (i) El *deber de prevenir* los daños ambientales que el artículo 80 de la Constitución establece en términos de evitar *factores de deterioro ambiental* (artículo 80.2). Este deber también se expresa en el *fomento a la educación ambiental* (artículos 67 y 79) y la garantía de *participación de la comunidad* en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (artículo 79). (ii) El *deber de mitigar* los daños ambientales, que se manifiesta en el *control a los factores de deterioro ambiental* (artículo 80.2) y la intervención en la explotación de los recursos naturales y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo 334). (iii) El *deber de indemnizar o reparar* los daños ambientales, que halla su fundamento: (a) en el principio general de responsabilidad del Estado (artículo 90), (b) la facultad que la Constitución reconoce a la ley para definir casos de responsabilidad civil objetiva por los daños ocasionados a los derechos colectivos (artículo 88), y (c) el deber estatal de exigir la reparación de los daños causados al ambiente (artículo 80.2). Por último, (iv) el *deber de punición* por los daños ambientales que demanda del Estado la imposición de sanciones de acuerdo con la ley. Esta atribución, como manifestación del *ius puniendi*, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional¹²⁴ y el derecho correccional¹²⁵), como a través del derecho punitivo del Estado.

70. La Sala observa, además, que los instrumentos internacionales adoptados por Colombia en materia ambiental sugieren mecanismos de conciliación entre el deber de conservación y protección ambiental y las necesidades propias de desarrollo de sus comunidades, al señalar la posibilidad de que estas tensiones se resuelvan mediante la participación de las comunidades, la transferencia de tecnología y la inversión en procesos productivos sostenibles.

El contenido y alcance de los principios de precaución, prevención, sostenibilidad en materia ambiental

71. En cumplimiento del mandato constitucional de internacionalización de las relaciones ecológicas,¹²⁶ el marco jurídico para la protección ambiental se amplía mediante la incorporación de instrumentos internacionales que definen principios en materia ambiental y comprenden compromisos puntuales para la protección del ambiente. Dado que los intervinientes han hecho alusión expresa a los

¹²³ En este aparte se recoge la sistematización de los deberes de protección ambiental expuesta en la Sentencia C-259 de 2016, reiterada en las Sentencias T-325 de 2017 y C-032 de 2019.

¹²⁴ Cfr. Sentencia C-1112 de 2000.

¹²⁵ Se ha entendido que la potestad correccional hace referencia a la posibilidad de reprimir las infracciones en que incurrir los particulares por desconocer las obligaciones o restricciones impuestas por las leyes, en materias tales como el tránsito, el medio ambiente o las normas de higiene y seguridad. Cfr. Sentencia C-632 de 2011.

¹²⁶ Constitución Política. “Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.” (Subrayado fuera de texto).

principios ambientales, en particular los de precaución y no regresividad, pasa la Sala a fijar brevemente el alcance de estos, con base en lo señalado por la jurisprudencia constitucional.

72. El de precaución fue definido en el Principio No. 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,¹²⁷ así: “(...) [c]uando 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.” La jurisprudencia constitucional ha identificado esta definición como una de las versiones “débiles” del principio, en tanto: (i) cualifica el umbral del riesgo (grave o irreversible); (ii) no establece un deber positivo ni una inversión de la carga de la prueba; y, (iii) incluye un criterio *eficacia en función de los costos o costo efectividad* en la adopción de medidas.¹²⁸

73. Los principios de precaución y prevención fueron incorporados al ordenamiento interno en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, declarado exequible en la sentencia C-528 de 1994. En particular, los artículos 32 a 40 de la Ley 1333 de 2008 desarrollan en concreto las medidas con las que cuentan las autoridades ambientales para dar aplicación al principio de prevención.

74. Para la Corte, el principio de precaución no equivale a una presunción *iuris tantum* de que la actividad es dañina y, por lo tanto, debe prohibirse. Por el contrario, la aplicación del principio de precaución exige considerar, por lo menos, los siguientes factores: (i) la existencia de un riesgo; (ii) el grado de certeza al respecto y la confiabilidad de la evidencia científica asociada; (iii) su magnitud; (iv) la respuesta regulatoria ya adoptada por las autoridades; y, (v) el cumplimiento de las regulaciones existentes y otras consideraciones de relevancia constitucional.¹²⁹

75. La revisión de las sentencias proferidas por la Corte ha permitido identificar cinco líneas jurisprudenciales que reconocen al principio de precaución como: (i) norma compatible con el derecho nacional colombiano; (ii) norma que faculta a las autoridades para actuar;¹³⁰ (iii) norma aplicable por los jueces para imponer deberes a las autoridades y a los particulares;¹³¹ (iv) regla interpretativa;¹³² y, (v) regla de apreciación probatoria.¹³³

76. Para el caso que nos ocupa es particularmente relevante la dimensión del principio de precaución como *norma aplicable por los jueces para imponer*

¹²⁷ Este instrumento fue adoptado por Colombia mediante la Ley 99 de 1993, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-528 de 1994.

¹²⁸ John Applegate, “The Taming of the Precautionary Principle”, en *William & Mary Environmental Law & Policy Review*, Vol. 27, pp. 13-78, p. 20 (2002).

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017.

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-293 de 2002, C-703 de 2010, C-222 de 2011, y T-806 de 2014.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencias C-988 de 2004 C-502 de 2012 C-166 de 2015.

¹³² Corte Constitucional, Sentencias C-339 de 2002 y C-035 de 2016. y T-397 de 2014.

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2015 y T-139 de 2016.

deberes a las autoridades y a los particulares, de la que se siguen deberes para el Estado en su función de regulación en materia ambiental y económica. Estos deberes consisten en: (i) *controlar razonablemente el riesgo*, para lo cual es necesario contar con evidencia científica que dé cuenta de su existencia y permita evaluar su admisibilidad. De este deber se sigue la exigencia de que la regulación adoptada por el Estado constituya una respuesta razonable al riesgo detectado e, incluso, permite que el juez constitucional ordene la adopción de regulaciones en aquellos eventos en que la opción escogida por el Estado ante la existencia del riesgo haya sido la inacción.¹³⁴ (ii) *Cumplir la regulación existente*, lo cual implica que los particulares y las autoridades observen las normas destinadas a disminuir riesgos para la salud o el ambiente,¹³⁵ sea que éstas hagan parte del ordenamiento interno o que se trate de normas internacionales vinculantes para el Estado. (iii) *La obligación de no hacer*, respecto de la cual la Corte ha advertido que “[e]l principio de precaución [...] no necesariamente implica la intervención Estatal. Cuando los peligros potenciales son leves, o cuando el nivel de certeza científica es mínimo, o por completo inadecuado, la mejor decisión, puede ser no adoptar ninguna medida.”¹³⁶ En todo caso, antes de emitir una orden, el juez constitucional debe evaluar si se han cumplido en su orden, los deberes de *controlar razonablemente el riesgo* y *cumplir la regulación existente*, o si, por el contrario, en el caso puntual, es aplicable la *obligación de no hacer*.

77. Ahora bien, el principio de prevención en materia ambiental obedece al mismo propósito que persigue el principio de precaución, esto es, conferir al Estado deberes para actuar previamente ante afectaciones, daños o riesgos que comprometan el ambiente y los derechos que se relacionen con su goce. La diferencia entre estos dos principios radica en que el principio de prevención aplica en aquellos eventos en los que es posible conocer con certeza las consecuencias derivadas de los proyectos, obras o intervenciones que afectarán el ambiente. En estos casos, el deber del Estado consiste en reducir esas repercusiones o evitarlas, mediante el uso de mecanismos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, “*cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.*”¹³⁷

78. Por su parte, el principio de sostenibilidad establece que dentro del ordenamiento debe primar la viabilidad ecológica, lo cual implica que el desarrollo de los sistemas económicos y sociales están limitados por el deterioro y la capacidad de regeneración de los ecosistemas en donde se apoyan. “*Esa sustentabilidad tiene la obligación de respetar los límites de absorción y de regeneración del ambiente, de modo que no se comprometa su disfrute para las*

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-360 de 2010, T-104 de 2012, y T-1077 de 2012.

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-299 de 2008 y T-154 de 2013.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2008.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 2014.

*generaciones futuras y para otras especies vivas no humanas.”*¹³⁸ Al respecto, en la Sentencia C-137 de 1996, la Corte precisó que ese crecimiento sustentable “*permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias*”. Lo anterior fue reiterado en la Sentencia T-411 de 1992, en la cual se indicó que la protección del medio ambiente está ligada a la protección del derecho a la vida de las generaciones actuales y venideras, “*puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.*”

79. La Constitución recoge este principio en diferentes artículos. Por ejemplo, en el artículo 80, al indicar que todos los niveles de la administración del Estado deben planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.¹³⁹ También reproduce su contenido en los artículos 333 y 334 al establecer el deber que tiene el legislador de delimitar la libertad económica y racionalizar la economía cuando sea necesario para proteger el ambiente, entre otros.

80. En virtud del principio de sostenibilidad *i)* las actividades que puedan afectar recursos naturales, deben realizarse atendiendo el criterio de desarrollo sostenible o, en otras palabras, las actividades deben respetar los límites de absorción y de regeneración del ambiente; y, *ii)* la Constitución atribuyó a las autoridades el deber de proteger esos recursos y de cuidar y controlar los factores de deterioro ambiental, ámbitos que corresponden con la sustentabilidad de los ecosistemas.¹⁴⁰

81. En suma, en el evento de riesgo de daño ambiental, el Estado está, por regla general, en el deber de adoptar medidas de protección previas, que realicen cada vez, en mayor medida, el derecho a un ambiente sano, bien porque cuente con la información necesaria para adoptar regulaciones y medidas previas (principio de prevención) o, bien porque, ante la incertidumbre sobre el efecto

¹³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-614 de 2019.

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-614 de 2019

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-614 de 2019 que cita la Sentencia T-446 de 2015. Adicionalmente la Sentencia C-094 de 2015 resume que el alcance del principio de desarrollo sostenible que: “(i) el concepto de desarrollo sostenible debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente; (ii) este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; (v) las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (vi) para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; (vii) la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales.”

ambiental de una actividad, despliegue las acciones necesarias para prevenir el riesgo eventual (principio de precaución). En todo caso, las actividades económicas y sociales permitidas en el ordenamiento están limitadas por la capacidad de recuperación y el deterioro de los ecosistemas en los que se apoyan, de manera que, corresponde al Estado contar con la información necesaria e imponer los controles a los que haya lugar para garantizar la supervivencia de los ecosistemas para el futuro.

El principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos ambientales

82. Por último, el principio de no regresividad en materia ambiental se deriva de la cláusula general de progresión de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC) prevista en el artículo 2.1 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante, PIDESC), y en el artículo 26 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*. Este principio aplica en materia ambiental en tanto el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de DESC “*Protocolo de San Salvador*”, reconoce el derecho al medio ambiente sano como parte del catálogo de DESC. De la cláusula de progresión se sigue la *obligación estatal de no regresividad*, según la cual todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado en materia de DESC es, en principio, constitucionalmente problemático.¹⁴¹ No obstante, la jurisprudencia ha sido clara al señalar que la regresividad de una medida no conduce inexorablemente a su inconstitucionalidad, en cuanto es posible que ella “*sea justificada, adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.*”¹⁴²

83. La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica al señalar que, “*la constatación de la regresividad de la medida no conduce automáticamente a su inconstitucionalidad. Si bien este tipo de medidas pueden ser constitucionalmente problemáticas por desconocer el principio de progresividad, esto sólo opera como una presunción, prima facie, de su inconstitucionalidad. En consecuencia, para desvirtuar esta presunción es necesario que la medida sea justificada y además adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.*”¹⁴³

84. La Corte ha desarrollado un juicio para determinar en qué casos se desconoce el principio de no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y lo ha aplicado para analizar la validez de disposiciones que comprometen mandatos ambientales. Inicialmente, el *test de*

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004 f.j. 22.

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2007. El principio de progresividad en materia de DESC ha sido ampliamente desarrollado por la Corte en múltiples sentencias. Para citar solo algunos ejemplos, nos remitimos a las Sentencias C-767 de 2014, C-438 de 2013 y C-294 de 2019.

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C- 443 de 2009.

regresividad se estableció como parámetro de análisis del retroceso de las garantías alcanzadas con el tiempo en el marco de la faceta prestacional de los DESC. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional estableció que el principio de progresividad implica la no regresividad de todos los derechos, en razón a que el debate sobre la jerarquía de los derechos ha sido superada y se ha señalado con claridad que todos los derechos contienen una faceta prestacional que es objeto de desarrollo progresivo.¹⁴⁴ Así, aun cuando el derecho al medio ambiente sano está dentro del conjunto “*De los derechos colectivos y del ambiente*”, se encuentra cobijado por el principio de progresividad en tanto: *i*) contiene una faceta prestacional que demanda del Estado la ampliación progresiva de su realización; y, *ii*) el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de DESC “*Protocolo de San Salvador*”, reconoce el derecho al medio ambiente sano como parte del catálogo de DESC. Por tanto, las normas que retrocedan el nivel de realización del derecho al medio ambiente deben ser estudiadas a la luz del *test de no regresividad* o *juicio de progresividad y no regresión*.

85. En la Sentencia C-038 de 2004 se indicó que las medidas que generen regresión en materia de derechos laborales se presumen como inconstitucionales y requieren de un control judicial más estricto. Así, para que la norma pueda “*ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social (...)*” o, en otras palabras, deben justificar la regresividad de la medida. Para constatar que las medidas fueran proporcionadas en cuanto a los objetivos perseguidos debe aplicarse un juicio de proporcionalidad estricto.¹⁴⁵

86. Más adelante, en la Sentencia C-536 de 2012 la Corte estudió la constitucionalidad de una norma legal¹⁴⁶ que disponía que en los proyectos de vivienda de interés social un 1% de las viviendas debía adecuarse para la población en situación de discapacidad. En esa oportunidad la Corte indicó que el *test de regresividad* comprende tres pasos, a saber: *i*) establecer si la medida es efectivamente regresiva después de comparar los supuestos jurídicos;¹⁴⁷ *ii*) verificar si la norma no desconoce contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales;¹⁴⁸ y, *iii*) revisar la justificación de la medida, por medio de la aplicación del test estricto de proporcionalidad. Frente a este último punto, la Sala Plena agregó que las “*medidas regresivas no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas (...)*”¹⁴⁹

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 2018.

¹⁴⁵ Esta sentencia ha sido reiterada en las Sentencias C-035 de 2005, C-177 de 2005, C-1141 de 2008, C-428 de 2009, C-228 de 2011, C-028 de 2018 y C-171 de 2020.

¹⁴⁶ Parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006.

¹⁴⁷ Al respecto la Sentencia cita la providencia C-507 de 2008

¹⁴⁸ Al respecto la providencia cita las Sentencia C-038 de 2004 y la Sentencia C-228 de 2011.

¹⁴⁹ Sentencia reiterada en las providencias, C-503 de 2014, C-644 de 2012, C-767 de 2014, C-294 de 2019 y C-077 de 2017.

87. En la sentencia C-298 de 2016, la Corte recogió los elementos esenciales del juicio y los aplicó para determinar si la disminución en los tiempos de trámite de las licencias ambientales constituía o no un retroceso en materia de protección ambiental. En esta sentencia, la Corte reiteró que, para superar la presunción de inconstitucionalidad de medidas regresivas en materia ambiental, es preciso demostrar *“(1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja.”*¹⁵⁰

88. Así, corresponde al juez constitucional revisar en cada caso, frente a las pruebas recaudadas en el expediente y la evidencia disponible si la medida analizada es en efecto regresiva, o si, por el contrario, no afecta el contenido esencial del mandato o derecho ambiental aparentemente afectado y, además, es idónea, necesaria y proporcionada para el logro de una finalidad constitucionalmente imperiosa.

89. Recientemente, la Corte en la Sentencia C-046 de 2018, estudió un cargo por el presunto desconocimiento del principio de progresividad de una disposición¹⁵¹ que estableció que la provisión de los cargos de director o gerente de las ESE puede ser efectuada por el Presidente, los Gobernadores y Alcaldes mediante el nombramiento y no mediante concurso de méritos. En esta la Sala recogió lo establecido por la jurisprudencia en los últimos años en relación al *test de no regresividad* o al *juicio de progresividad y no regresión*.

90. Al respecto indicó que las reglas generales de no regresividad son las siguientes: *“(i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son prima facie inconstitucionales; (ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene el deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; (iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; (iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y, (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente “(1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados.”*

¹⁵⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1064 de 2001, C-671 de 2002 C-931 de 2004, C-313 de 2014, reiteradas en la Sentencia C-298 de 2016.

¹⁵¹ Artículo 20 de la Ley 1797 de 2016

91. La Sala Plena concluyó que los pasos a seguir para analizar la regresividad de una medida que involucre la realización de la faceta prestacional de un derecho, son los siguientes:

- i) *“Verificar si la medida afecta el ámbito de exigibilidad inmediata del derecho, en los términos establecidos por la Constitución, la jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad. Es decir, si la medida escapa el ámbito de las facetas relacionadas, principalmente, con el principio de no discriminación y con el contenido esencial de cada derecho.”*¹⁵² Dicho de otro modo, en este primer paso corresponde verificar si, la disposición estudiada incide en el contenido esencial del derecho, es decir el ámbito de exigibilidad inmediata, o el principio de no discriminación para el goce del derecho, o si, en efecto, se relaciona con su faceta prestacional.
- ii) Constar que la medida disminuya el nivel de satisfacción previamente alcanzado¹⁵³, es decir, que efectivamente sea regresiva.
- iii) La aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto que debe revisar que la medida: *“(i) persiga una finalidad constitucionalmente imperativa; (ii) que el instrumento utilizado para alcanzar ese fin sea ciertamente idóneo; (iii) que la medida sea necesaria, es decir, que no existan otros medios menos regresivos para alcanzar ese fin; y, (iv) que la medida sea proporcional en sentido estricto, sin afectar, no obstante, el núcleo mínimo del derecho en cuestión. Al enfrentarse a una presunción de inconstitucionalidad, la carga de probar estos elementos recae sobre el Estado.”*

92. En esta misma Sentencia, la Sala Plena señaló que, además de verificar la proporcionalidad en estricto sentido, para superar la presunción de inconstitucionalidad de la norma es necesario constatar que la decisión del Legislativo se basó en un estudio cuidadoso y que se analizó la inexistencia de otras alternativas eficaces que fueran menos lesivas.

Los páramos y su importancia en el ordenamiento nacional

93. La Ley 1930 de 2018 define el páramo como un ecosistema *“de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede*

¹⁵² Sentencia C-046 de 2018.

¹⁵³ Esto se determina, de acuerdo con la Sentencia, “al analizar: (i) si se ha recortado o limitado el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (ii) si se han aumentado sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al derecho; y (iii) si se han disminuido o desviado sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del mismo.”

haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros."¹⁵⁴

94. Estos ecosistemas se encuentran en el norte de los Andes, desde el norte del Perú hasta Ecuador, Colombia y Venezuela, aisladamente en Panamá, Costa Rica,¹⁵⁵ África, Indonesia y Papua Nueva Guinea.¹⁵⁶ De acuerdo con el Atlas de Páramos publicado por el IAVH, existen 5 sectores donde se concentran los páramos en el país: *i)* la Cordillera Oriental; *ii)* Cordillera Central; *iii)* Nariño Putumayo; *iv)* Cordillera Occidental; y, *v)* la Sierra Nevada de Santa Marta. Las zonas de páramo se agrupan en 15 distritos, que concentran los 36 páramos delimitados a la fecha,¹⁵⁷ 400 de los 1123 municipios se encuentran parcialmente dentro de esta delimitación, esto es, el 36% del total de los municipios tienen ecosistemas de páramos en su territorio.¹⁵⁸

95. El proceso de delimitación de los páramos ha sido de interés desde el 2010 y, se convirtió en deber a partir de 2105, por mandato del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Allí se estableció que el MADS es el responsable de hacer la delimitación de las áreas de páramos teniendo en cuenta criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos. Dicha delimitación debe hacerse teniendo en cuenta *i)* el área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible; y, *ii)* un estudio técnico realizado por la autoridad ambiental regional que permita caracterizar el contexto ambiental, social y económico del área establecida en la cartografía generada por el IAVH. Este procedimiento fue refrendado en el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018.

96. De acuerdo con la *Guía Divulgativa para la Delimitación de Páramos de Colombia* del IAVH, existen tres componentes que interactúan en los ecosistemas de páramos, a saber: el componente biogeofísico, el sociocultural y el de integridad ecológica. En el componente biogeofísico se reconoce que hay 3 franjas altitudinales en el páramo: *i)* el subpáramo o páramo bajo, que colinda con el bosque de alta montaña; *ii)* el páramo; y, *iii)* el super páramo, que va hasta el límite de los glaciares.¹⁵⁹ Para definir los límites, tanto superiores como inferiores, es necesario reconocer que los páramos son territorios dinámicos que deben responder a las condiciones de humedad, nubosidad, presión atmosférica,

¹⁵⁴ Artículo 3, ley 1930 de 2018.

¹⁵⁵ Pérez - Martínez, L.V & Velasco-Linares, P. (2021). Viveros de páramo para la restauración ecológica. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 14

¹⁵⁶ Cabrera, M. y W. Ramírez (Eds.). 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Transformación y herramientas para su conservación. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C. Colombia, p. 12

¹⁵⁷ Morales M., Otero J., Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth J.C., Olaya E., Posada E. y Cárdenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C. P.19

¹⁵⁸ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 7

¹⁵⁹ Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. P. 20

suelos, radiación solar, procesos morfogénicos, litología, pendiente y sobre todo a las condiciones y características que mantienen la dinámica hidrológica e hidrogeológica de los páramos. Ahora, el componente socio-cultural es de especial relevancia pues pone de presente que *“se hace necesario reconocer el páramo más allá de unas comunidades vegetales típicamente establecidas (pajonales, frailejonales), y entenderlo también como un territorio en el cual habitan hombres y mujeres, comunidades locales que han dispuesto áreas de cultivo, pastoreo y otro tipo de actividades antrópicas, que también se incluyen en los procesos ecosistémicos de la alta montaña.”*¹⁶⁰ Por su parte, el componente de integridad ecológica implica que en el proceso de delimitación se tienen que definir y respetar las características ecológicas dominantes del páramo a delimitar -estructura, composición, diversidad, interacciones y función- y los beneficios y servicios ecosistémicos.¹⁶¹

97. Así, para la determinación de la ubicación de los 36 páramos delimitados, se adelantaron procesos de identificación de las áreas de referencia y se incluyeron áreas que, aunque han sido intervenidas y transformadas por el hombre, corresponden a estos ecosistemas. Esto es de vital importancia, pues a partir de esa delimitación se entiende que las zonas dentro de los polígonos son áreas que en su totalidad deben tener un tratamiento especial dentro de la gestión integral de los páramos ya sea para su recuperación y conservación.¹⁶²

98. La jurisprudencia constitucional, atendiendo los conceptos del IAVH, entre otros insumos científicos, ha reiterado que los páramos son ecosistemas estratégicos por los siguientes cuatro aspectos: *i)* son reguladores de agua; *ii)* son depósitos de carbono; *iii)* tienen una alta diversidad biológica y son laboratorios de evolución;¹⁶³ y *iv)* tienen una gran importancia cultural.¹⁶⁴

99. Sin embargo, a pesar de su importancia, estos ecosistemas se encuentran amenazados y hay una latente disminución de los servicios ecosistémicos que prestan. Diferentes factores como las falencias en los procesos de toma de decisiones en la planificación territorial que no propenden por su conservación, la presión del aumento de la población, prácticas de agricultura intensiva (principalmente por cultivos de papa y cebolla), la conversión a sistemas de ganadería extensiva, la explotación minera, la construcción de infraestructura,¹⁶⁵

¹⁶⁰ *Ibidem*, P. 40

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 50

¹⁶² Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5.

¹⁶³ Estos ecosistemas alojan más de 4000 especies de plantas, 90 especies de anfibios, 70 especies de mamíferos y 154 especies de aves de las cuales se cree que el 60% son únicas para estos territorios.

¹⁶⁴ En el texto Claves para la gestión local del páramo. Del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (pp. 8 y 10) en Colombia los páramos son el hábitat de muchas comunidades étnicas y locales como indígena, afrocolombianos y campesinos, lo que genera una diversidad de usos y costumbres frente al ecosistema. De los 36 complejos de páramo que existen en Colombia, 17 se traslapan con 31 resguardos indígenas (290 360 ha), 6 territorios de comunidades negras (14 610 ha) y 2 con Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas.

¹⁶⁵ Cabrera, M. y Ramírez y W., (Eds.) 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C., p. 13

la ampliación de actividades turísticas y las prácticas de reforestación con especies exóticas son las amenazas a las que se enfrentan los páramos.¹⁶⁶

La protección de los páramos como parte de la garantía del derecho al agua

100. Dadas las características de sus suelos, los páramos pueden recoger y almacenar en los subsuelos agua que proviene de las lluvias, las nieblas o de suelos humíferos, para luego liberarla gradualmente y permitir la formación de lagunas, quebradas y ríos.¹⁶⁷ Es por esto que una de sus mayores virtudes es la de regular el agua y así permitir la formación de cuerpos de agua para el uso humano, siendo “*verdaderas fábricas de agua.*”¹⁶⁸ Adicionalmente, por su forma única de recolección de agua y filtrado en los subsuelos, el agua que se produce es más potable y el proceso de absorción y filtración evita la erosión del suelo, de manera que, además, son protectores de inundaciones y de fenómenos climáticos.¹⁶⁹

101. El proceso de producción hídrica que se le atribuye a los páramos es consecuencia, en gran medida, de las condiciones de precipitación de estas zonas (se dice que estas tienen un rendimiento hídrico de 50% a 80% mayor que otros ecosistemas tropicales¹⁷⁰) y, del descongelamiento de la nieve y hielo que se encuentran en los glaciares y picos montañosos por encima de estos ecosistemas.¹⁷¹ Por lo general, los páramos tienen una precipitación moderada alta y frecuente, alta humedad relativa en el aire y baja evapotranspiración.¹⁷² Estas condiciones implican una alta disponibilidad de agua que puede ser recogida y canalizada a ecosistemas de captura de agua como son las turberas, humedales, pantanos y lagunas glaciares.¹⁷³ Adicionalmente, las propiedades de los suelos, la topografía y la vegetación, contribuyen a la captura del agua

¹⁶⁶ Ibid., p. 63.

¹⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2019, que cita a Cleef, A. 2013. *Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana*, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

¹⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2019, que cita a Hoftede, R., Segarra, P. y Mena, V. (Eds). 2003. *Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de Páramos*. Global Peatland Initiative/NC-UICN/EcoCiencia. Quito.

¹⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2019

¹⁷⁰ Cleef, A. 2013. *Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana*, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. p. 67

¹⁷¹ Chunchu, g., Morocho, CC. (2019) *Páramos del Ecuador, importancia y afectaciones: Una revisión*. Bosques Latitud Cero vol. 9(2). Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Guillermo-Chuncho-2/publication/344180955_Paramos_del_Ecuador_importancia_y_afectaciones_Una_revision/links/5f599caaa6fdc11640482c4/Paramos-del-Ecuador-importancia-y-afectaciones-Una-revision.pdf

¹⁷² La evotranspiración es la pérdida de humedad de una superficie por evaporación directa junto con la pérdida de agua por transpiración de la vegetación.

¹⁷³ Cleef, A. 2013. *Óp. Cit.*

disponible y a la prestación de los servicios de regulación hidrológica que tienen los páramos.¹⁷⁴

102. La mayoría de los suelos de páramos, por su ubicación, tienen cenizas volcánicas y, por ende, un alto contenido de hierro y aluminio activo que propician una descomposición lenta del material orgánico, alta retención de agua y permeabilidad.¹⁷⁵ Esto, por cuanto generan una leve carga eléctrica que causa que el agua se adhiera.¹⁷⁶ Otras características del suelo que permiten que haya una conductividad hidráulica y una capacidad de retención del agua muy altas son la densidad aparentemente baja de los suelos, la presencia de carbono orgánico y su estructura abierta y porosa.¹⁷⁷

103. La vegetación de los páramos también juega un rol primordial en la retención y liberación del agua. Por una parte, por la acumulación de hojas y raíces de las plantas, se forma una capa orgánica en los suelos en donde hay un lento proceso de descomposición, consecuencia de las bajas temperaturas. Esa capa orgánica que se ha acumulado a través de los años, entre varias funciones, recoge la humedad y evita la desecación o pérdida de humedad de los suelos.¹⁷⁸ Por otro lado, el tipo de vegetación de los páramos ayuda a capturar y el agua que está en el aire (especialmente a través de las epifitas¹⁷⁹) y consume muy poca a pesar de la radiación que recibe por estar en las altas latitudes. Se estima que la vegetación del páramo puede retener hasta 40 veces su peso en agua.¹⁸⁰ Esto permite que la mayoría del agua vaya a las capas profundas del subsuelo y eventualmente a las zonas bajas.¹⁸¹

104. Ahora, una vez llega el agua a los suelos, esta pasa al subsuelo dada la alta capacidad de infiltración que existe en los páramos. Allí, atendiendo a las condiciones geográficas, desciende por las laderas. Al respecto, se ha encontrado que el movimiento del agua en las cuencas altoandinas se caracteriza por la predominancia de flujo lateral subsuperficial a través de la matriz del suelo. En otras palabras, la altura de las montañas hace que el agua baje y aprovisione los ecosistemas que se encuentren en menor altitud como altiplanos, zonas costeras, llaneras y amazónicas. Sin embargo, es necesario ampliar los estudios sobre la hidrología del páramo, pues si bien algunas partes de su proceso son conocidas,

¹⁷⁴ Crespo P et al, 2014. Impactos del cambio de uso de la tierra sobre la hidrología de los páramos húmedos andinos. En: Cuesta F, Sevink J, Llambí LD, De Bièvre B, Posner J, Editores. *Avances en investigación para la conservación de los páramos andinos*, CONDESAN.

¹⁷⁵ Chunchu, g., Morocho, CC. (2019) Páramos del Ecuador, importancia y afectaciones: Una revisión. Bosques Latitud Cero vol. 9(2). Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Guillermo-Chunchu-2/publication/344180955_Paramos_del_Ecuador_importancia_y_afectaciones_Una_revision/links/5f599caaa6fdc11640482c4/Paramos-del-Ecuador-importancia-y-afectaciones-Una-revision.pdf

¹⁷⁶ Cleef, A. 2013. *Óp. Cit.*, p. 67

¹⁷⁷ Chunchu, g., Morocho, CC. (2019) *Óp. Cit.*

¹⁷⁸ Cabrera, M. y W. Ramírez (Eds). 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Transformación y herramientas para su conservación. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C. Colombia, p. 20

¹⁷⁹ Epífitas son, por etimología, plantas sobre plantas, es decir, plantas que viven sobre otras plantas.

¹⁸⁰ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5

¹⁸¹ Chunchu, g., Morocho, CC. (2019) *Óp. Cit.*

los investigadores indican que todavía hay un amplio campo para investigar. Es vital contar con información científica profunda para comprender cómo funciona este complejo ecosistema y poder tomar decisiones públicas acertadas frente a su restauración y conservación y hacer seguimiento a su comportamiento.¹⁸²

105. Los ecosistemas de páramo son neurálgicos para la garantía y acceso a diferentes derechos fundamentales como el agua y para asegurar la seguridad alimentaria en el país. De acuerdo con el IAVH, los páramos en Colombia abastecen de agua a 16 ciudades capitales (aproximadamente a 17 millones de personas),¹⁸³ son fuente de agua para 73 hidroeléctricas, que corresponden al 53 % del potencial hidroeléctrico del país y, son fuente de agua de 173 distritos de riego para la producción de alimentos.¹⁸⁴

106. La íntima relación de los páramos con el ciclo del agua los hace indispensables para la garantía del derecho al agua en los términos en que este ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Aunque el derecho al agua no fue reconocido de manera expresa por el constituyente de 1991, la Corte Constitucional ha desarrollado una larga y robusta línea jurisprudencial¹⁸⁵ respecto de su existencia, contenido y justiciabilidad, basada en su reconocimiento en instrumentos internacionales¹⁸⁶ y su estrecho vínculo con el mantenimiento de la vida.¹⁸⁷ Para el efecto, ha partido del hecho de que el agua es un recurso vital para el ejercicio de los derechos humanos¹⁸⁸ y para la

¹⁸² Crespo P et al, 2014. Impactos del cambio de uso de la tierra sobre la hidrología de los páramos húmedos andinos. En: Cuesta F, Sevink J, Llambí LD, De Bièvre B, Posner J, Editores. *Avances en investigación para la conservación de los páramos andinos*, CONDESAN.

¹⁸³ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 7. “*El páramo de Chingaza aporta el 80 % de agua a Bogotá, casi 14 mil litros de agua por segundo, a una ciudad que tiene aproximadamente 7.2 millones de habitantes (2018) y donde se concentra, en proporción, la mayor población del país y se considera una de las más importantes zonas industriales.*”

¹⁸⁴ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 7.

¹⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-082 de 2013, T-103 de 2016, T-761 de 2015, T-089 de 2012, T-760 de 2015, T-891 de 2014, T-916 de 2011, T-131 de 2016, T-733 de 2015, T-118 de 2018, T-188 de 2018, T-273 de 2012, T-338 de 2017, T-374 de 2018, T-398 de 2018, T-439 de 2015, T-532 de 2016, T-552 de 2011, T-143 de 2017, T-394 de 2015, T-475 de 2017, T-980 de 2012, T-016 de 2014, T-044 de 2019, T-093 de 2015, T-225 de 2015, T-318 de 2018, T-790 de 2014, T-925 de 2012, T-946 de 2013, T-055 de 2011, T-100 de 2017, T-302 de 2017, T-385 de 2011, T-577 de 2019, T-622 de 2016, T-641 de 2015, T-652 de 2013, T-712 de 2014, T-974 de 2012, T-012 de 2019, T-256 de 2015 y T-297 de 2018, entre otras.

¹⁸⁶ En efecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua de 1997 declaró el derecho al agua de “*todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales*”. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los derechos del niño prevén que el derecho a un nivel de vida adecuado demanda la garantía de acceso al agua. La Resolución AG/ 10967 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada el 28 de julio de 2010 insta a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionen los recursos financieros necesarios, mejoren las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensifiquen los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos. Por su parte el Comité de DESC de la Naciones Unidas ha señalado que el derecho al agua es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

¹⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2016.

¹⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-379 de 1995, T-614 de 2010, y T-1089 de 2012.

preservación del ambiente¹⁸⁹ y, ha reconocido que el agua es un derecho individual y colectivo cuya garantía corresponde a los Estados.¹⁹⁰ Además, la Constitución reconoce al agua como un bien de uso público¹⁹¹ y un servicio público cuya prestación es inherente a la función social del Estado.¹⁹²

107. Con base en la Observación General 15 del Comité de DESC, la Corte ha reiterado que el goce del derecho al agua debe garantizarse en tres dimensiones, así: (a) disponibilidad, que se refiere a que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; (b) accesibilidad;¹⁹³ y, (c) calidad.¹⁹⁴

108. Para los efectos del presente caso, importa reseñar el alcance del componente de *disponibilidad*. La primera dimensión de este componente conmina a los Estados a brindar una *cantidad* suficiente de agua para satisfacer las necesidades básicas de bebida, alimentación, cocción de alimentos, limpieza y el saneamiento de las personas.¹⁹⁵ Igualmente, la disponibilidad comprende la *regularidad* en el acceso al servicio de agua potable, es decir, que “*la periodicidad del suministro de agua sea suficiente para los usos personales y domésticos.*”¹⁹⁶ Por último, la disponibilidad incluye el concepto de *sostenibilidad* del recurso hídrico, en virtud del cual el agua debe ser accesible para la satisfacción de las necesidades básicas tanto de las generaciones presentes como de las futuras.

109. En particular, la Observación General N° 15 incluye dentro de las *obligaciones de cumplir*, relativas a la dimensión de *sostenibilidad* del componente de *disponibilidad*, el deber de los Estados de “*adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar porque las generaciones presentes y*

¹⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 1995.

¹⁹⁰ Para una revisión detallada del desarrollo del derecho al agua en el derecho internacional, ver Serrano Tur, Lidia. *Aguas dulces y Derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva del desarrollo sostenible*. Diss. Universitat Pompeu Fabra, 2013. Recuperado de <http://biblioteca.cehum.org/bitstream/123456789/881/1/Serrano.%20Aguas%20dulces%20y%20derecho%20internacional%20El%20agua%20como%20bien%20com%C3%BAAn%20y%20como%20derecho%20humano%20desde%20la%20perspectiva%20del%20desarrollo%20sostenible.pdf>

¹⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2011.

¹⁹² El artículo 365 de la Constitución prevé que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado. A su vez, el artículo 366 señala que la solución de necesidades insatisfechas en materia de agua potable es un objetivo fundamental de la actividad estatal.

¹⁹³ Esta dimensión implica que el agua debe ser accesible para todos sin discriminación, lo cual comprende que las instalaciones de agua deben estar físicamente al alcance de todos los sectores de la población; atender a las necesidades propias del género, la condición física, la edad, la cultura y la intimidad de los usuarios; estar a una distancia que no haga nugatorio el acceso al agua; y proveer el líquido en tiempos razonables. Así mismo, demanda que el agua sea accesible en términos económicos, para lo cual es necesario regular las tarifas y proveer subsidios cuando el costo haga prohibitivo el servicio.

¹⁹⁴ El componente de calidad se refiere a que el agua necesaria uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

¹⁹⁵ De acuerdo con este subnivel obligatorio, los Estados están obligados a: (i) abstenerse de privar a una persona del mínimo indispensable de agua; (ii) facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes; y (iii) garantizar que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tengan acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje.

¹⁹⁶ Observación General N° 15 del Comité de DESC. Recuperado de <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/og15.pdf>

futuras dispongan de agua suficiente y salubre.”¹⁹⁷ El Comité señala que dentro de estas estrategias podrían figurar la vigilancia de las reservas de agua y el “examen de las repercusiones que puedan tener ciertas medidas en la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, tales como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad.”¹⁹⁸ Así, el control de las consecuencias que la deforestación o la modificación del paisaje ecológico, pueden tener en la disponibilidad presente y futura del agua, hace parte de las obligaciones del Estado en relación con la garantía del derecho fundamental al agua. Así, la adopción de políticas económicas o ambientales que tengan incidencia en los ecosistemas involucrados en el ciclo hídrico deberá atender al impacto que pueda generarse en la disponibilidad del recurso hídrico en el futuro.

110. La garantía del derecho al agua impone al Estado tres tipos de obligaciones,¹⁹⁹ a saber: (i) *obligación de respeto*, en virtud de la cual el Estado debe abstenerse de intervenir directa o indirectamente de manera negativa en el disfrute del derecho a disponer de agua potable.²⁰⁰ De ello se sigue la prohibición de: (a) actividades que nieguen o restrinjan el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (b) interferir de forma arbitraria en los sistemas tradicionales o comunitarios de distribución del agua; (c) reducir o contaminar ilícitamente el agua; y, (d) restringir el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva. (ii) *obligación de proteger*, que se concreta en un deber del Estado de regular el comportamiento de individuos, empresas o cualquier colectivo para evitar interferencias o vulneraciones al derecho al agua que comprenden la explotación inequitativa, la obstaculización del acceso, o la contaminación de los recursos de agua; y garantizar la justiciabilidad del derecho. Y, (iii) *obligación de cumplir*, que implica adelantar actividades para *facilitar, promover y proporcionar* la plena efectividad del derecho.

111. Así, se entiende que las dimensiones de sostenibilidad y disponibilidad del derecho al agua cobijan a los páramos, al ser fuentes hídricas que proveen el agua para la ciudadanía. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de adoptar políticas económicas y/o ambientales que tengan incidencia en los páramos con el fin de propender por la conservación y restauración de estos ecosistemas por medio la regulación o eliminación de actividades que impacten de forma significativa la disponibilidad del recurso hídrico en el futuro.

El deber de protección de los páramos para la mitigación del cambio climático

¹⁹⁷ Comité de DESC de Naciones Unidas. Observación General N° 15 párrafo 28.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Este aparte reitera lo señalado en la Sentencia T-740 de 2011.

²⁰⁰ Esto implica evitar medidas que obstaculicen o impidan la acción de individuos y colectivos dirigidas a satisfacer su necesidad de acceder al agua potable.

112. Además de la importancia que revisten los ecosistemas de páramo para la producción de agua y el equilibrio de todo el ciclo hídrico, la Sala observa que estos deben ser especialmente protegidos, también, por la función que cumplen para la mitigación del cambio climático como sumideros de gases de efecto invernadero, GEI.

113. Los GEI son aquellos “*componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja.*”²⁰¹

Los cambios en la concentración atmosférica de los GEI y aerosoles, en la radiación solar y en las propiedades superficiales del suelo afectan la absorción, dispersión y emisión de la radiación dentro de la atmósfera y en la superficie de la tierra.²⁰² Dado que las moléculas de los GEI tienen la capacidad de absorber y reemitir las radiaciones de onda larga que provienen del sol y la que refleja la superficie de la Tierra hacia el espacio, cuando estos aumentan, el clima debe ajustarse de algún modo a estas nuevas concentraciones para mantener el balance energético de la atmósfera. Este ajuste se manifiesta en un aumento de la temperatura global (calentamiento global) que genera: (i) un aumento en el nivel del mar, (ii) cambios en los regímenes de precipitación y en la frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos (tormentas, huracanes, fenómenos del Niño y la Niña), y (iii) variaciones en la composición de los suelos, los recursos hídricos y los ecosistemas.²⁰³ Todo lo cual impacta la salud y el bienestar de los seres que habitan el planeta.

114. El cambio climático se asocia a la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos como el Niño y la Niña. Así, la intensidad de estos fenómenos se relaciona de forma directa con la magnitud de las anomalías registradas en la temperatura superficial y subsuperficial del océano, así como con el área cubierta por las mismas.²⁰⁴ Mientras el fenómeno del Niño ocurre como resultado del calentamiento extremo del océano pacífico, La Niña se asocia a un enfriamiento extremo. Ambos fenómenos impactan el equilibrio de una multitud de ecosistemas, pues la disminución o el aumento generalizado de los volúmenes de precipitación generan anomalías en el sur de la región Pacífica, el suroccidente de la Amazonia colombiana y en algunas áreas del piedemonte llanero.²⁰⁵ Así, la protección de ecosistemas que cumplen funciones de captura o transformación de GEI se muestra imperativa para el equilibrio ambiental sistémico y la garantía de un ambiente sano que trasciende al espacio específico en el que se encuentra el ecosistema.

²⁰¹ Convención Marco de Naciones Unidas para el cambio climático, aprobada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994.

²⁰² Ballesteros, Henry Oswaldo Benavides, and GE León Aristizábal. *Información técnica sobre gases de efecto invernadero y el cambio climático.* Bogotá DC: nota técnica del IDEAM (2007).

²⁰³ Ibidem

²⁰⁴ Bocanegra, José Edgar Montealegre. "Actualización del componente Meteorológico del modelo institucional del IDEAM sobre el efecto climático de los fenómenos El Niño Y La Niña en Colombia." (2014).

²⁰⁵ Poveda, Germán, y Óscar J. Mesa. "Las fases extremas del fenómeno ENSO (El Niño y La Niña) y su influencia sobre la hidrología de Colombia." *Tecnología y ciencias del agua* 11.1 (2015): 21-37; Montealegre J.E. Actualización del componente Meteorológico del modelo institucional del IDEAM sobre el efecto climático de los fenómenos El Niño y La Niña en Colombia. Contrato No 063 IDEAM – Bogotá, Colombia (2007).

115. Ahora, la captura de carbono orgánico también se da en diferentes tipos de suelos, inclusive en suelos de cultivos de alto impacto. Sin embargo, en el caso de los páramos, la capacidad de almacenamiento de carbono orgánico es mucho mayor. Esto se debe a que la cobertura vegetal en los páramos permite la fijación del carbono en grandes proporciones.²⁰⁶ La vegetación de los páramos, especialmente en las zonas de turberas, pueden retener hasta 10 veces la cantidad de carbono que almacena un metro cuadrado de bosque tropical.²⁰⁷

116. Esta fijación es consecuencia de la acumulación de materia orgánica en los suelos y su lento proceso de descomposición por las bajas temperaturas, la alta diversidad y presencia microbiana de bacterias y hongos,²⁰⁸ la alta acidez de los suelos y el bajo contenido de fósforo y otros minerales.²⁰⁹ En estos espacios se mantiene el carbono almacenado; en caso de descubrirse o maltratarse el suelo, el carbono se descompone y se libera en la atmósfera como dióxido de carbono, que a su turno es uno de los gases con mayor prevalencia en los GEI.²¹⁰ La vegetación del páramo acumula entre 10 y 180 toneladas de carbono por hectárea; en los primeros 40 cm del suelo se pueden encontrar entre 120 y 400 toneladas de carbono por hectárea. Esto aumenta en las zonas de turberas, las cuales pueden acumular hasta 1.500 toneladas de carbono a 6 metros de profundidad.²¹¹

117. Sin embargo, es importante resaltar que así se trate de una zona de páramo, los suelos intervenidos con labores agrícolas (sean de alto o bajo impacto) o donde hay una mínima cobertura vegetal, tienen una menor capacidad de almacenamiento de carbono. Esto se debe a la aceleración de los procesos de oxidación de la materia orgánica.²¹² En un estudio realizado sobre la potencial captura de CO₂ asociado a los suelos en los páramos de Guantiva - La Rusia en Boyacá, se encontró que al medir el contenido de carbono orgánico en tres tipos de parcelas en páramo (intervenidas, sin intervención y en recuperación), el lugar

²⁰⁶ Rojas, Andrés Sebastián, Hernán J. Andrade, y Milena A. Segura. "Los suelos del paisaje Alto - Andino de Santa Isabel (Tolima, Colombia); son sumideros de carbono orgánico?" (2018); Vega, Luis Evangelista Márquez, y Germán E. Cely Reyes. "El páramo y su potencial de captura de carbono; experiencia páramo La Cortadera-Boyacá." *Congreso de Investigación y Pedagogía III Nacional II Internacional*. 2014; Guachamin Cuzco, Elizabeth Viviana. *Captura y almacenamiento de carbono en el ecosistema páramo de Jambimachi del cantón Cayambe*. BS thesis. 2017; Hofstede, R. "El páramo como espacio para la fijación de carbono atmosférico." *El páramo como espacio de mitigación de carbono atmosférico. Quito: Grupo de Trabajo en Páramos/Abya-Yala: Quito*. p (1999): 3-6.

²⁰⁷²⁰⁷ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5.

²⁰⁸ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5.

²⁰⁹ Cleef, A. 2013. *Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana*, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C p. 65

²¹⁰ Cadena, P., Tapia, E., Rodríguez, F. (2017) *Valor Económico del Almacenamiento de Carbono en los Páramos de la Reserva Ecológica El Ángel*. *Revista GEOESPACIAL (2017) 14/1: p., 69* Disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-geoespacial/article/view/1596/1237>

²¹¹ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5.

²¹² Cadena, P., Tapia, E., Rodríguez, F. *Óp. Cit.*, p. 100

donde hay una mayor concentración es en las zonas sin intervención, con una mayor capacidad de almacenamiento casi del 240% sobre las zonas intervenidas.²¹³

118. La cobertura vegetal en zonas altoandinas permite la fijación de carbono en grandes proporciones²¹⁴ y, por esa vía, contribuye a mitigar el cambio climático. Así, los ecosistemas de páramo y de bosque alto andino reducen la cantidad de CO₂ que se irradia a la atmósfera, que a su vez incide en la intensidad del efecto invernadero identificado como una de las causas del cambio climático. Esa capacidad de secuestro de carbono justifica la necesidad de protección intensa de este tipo de ecosistemas pues, además de la reducción de los GEI que se liberan a la atmósfera, la mitigación del cambio climático exige la conservación e incluso la restauración, de los ecosistemas que prestan servicios de secuestro del CO₂ como los páramos.

119. Así las cosas, dada la importancia que tienen los páramos por las características propias de sus suelos y su capacidad de retener CO₂, su sostenibilidad depende de la conservación y restauración de los suelos. De manera que, en este caso el mandato estatal de protección ambiental de este tipo de ecosistemas, se restringe a lo previsto en la última parte del primer inciso del artículo 80 de la Constitución Política.

La importancia de los páramos para la protección de las riquezas naturales de la Nación

120. Como consecuencia del especial proceso de formación de los páramos, estos ecosistemas son hogar de una gran biodiversidad que debe ser protegida. Los páramos surgieron en el proceso de levantamiento de Los Andes, durante el cual se creó un territorio con patrones de drenaje únicos y con una recepción especial de irradiación solar en el mundo, lo que genera la flora de montaña más rica del planeta.²¹⁵

121. En el proceso de glaciación y cambios de bioclima generados por el retroceso y avances de los glaciares nacen los páramos, como pequeñas islas que en algunos momentos de las glaciaciones podían unirse permitiendo un intercambio de especies, mientras que en otros se aislaban de forma que no

²¹³ Africano, K., Cely, G. & Serrano, P. (2016). Potencial de captura de CO₂ asociado al componente edáfico en páramos Guantiva - La Rusia, Departamento de Boyacá, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 21(1), p. 99

²¹⁴ Rojas, Andrés Sebastián, Hernán J. Andrade, and Milena A. Segura. "Los suelos del paisaje Alto-Andino de Santa Isabel (Tolima, Colombia); son sumideros de carbono orgánico?" (2018); Vega, Luis Evangelista Márquez, and Germán E. Cely Reyes. "El páramo y su potencial de captura de carbono; experiencia páramo La Cortadera-Boyacá." *Congreso de Investigación y Pedagogía III Nacional II Internacional*. 2014; Guachamin Cuzco, Elizabeth Viviana. *Captura y almacenamiento de carbono en el ecosistema páramo de Jambimachi del cantón Cayambe*. BS thesis. 2017; Hofstede, R. "El páramo como espacio para la fijación de carbono atmosférico." *El páramo como espacio de mitigación de carbono atmosférico*. Quito: Grupo de Trabajo en Páramos/Abya-Yala: Quito, 1999, pp. 3-6.

²¹⁵ Cabrera, M. y W. Ramírez (Eds). 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Transformación y herramientas para su conservación. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C. Colombia, p. 12

existía intercambio alguno entre una y otra. Las diferencias de aislamiento y conexión entre las pequeñas islas generaron diferentes posibilidades y procesos de distribución de semillas y esporas, entre otros.²¹⁶ Esto explica el alto número de especies endémicas en estos ecosistemas.

122. Específicamente, en Colombia, en las zonas de páramos, se encuentran 124 familias, 644 géneros y 4700 especies y sub especies de plantas,²¹⁷ que corresponden a casi el 17% de la diversidad florística de Colombia.²¹⁸ De estas, 558 especies son endémicas exclusivas de páramo y otras 1.151 especies son endémicas no exclusivas de páramo.²¹⁹ La vegetación de estos ecosistemas se diversifica en función de la zona en la que se encuentre y el nivel de humedad que reciba. En el subpáramo hay una vegetación arbustiva con bosque bajo. En el páramo medio hay formaciones arbustivas, bambúes de páramo y macollas, dependiendo de la humedad, pero con una vegetación más abierta. En el súper páramo, la vegetación es menos continua, las heladas son más frecuentes y en algunos espacios hay presencia de glaciares.

123. En el documento, *Páramos vivos, Bitácora de flora* -publicado con el fin de facilitar el conocimiento sobre la fauna de páramos-, el IAVH hizo una recopilación de las especies más encontradas en el paisaje. Estas se clasificaron en los siguientes grupos: árboles, arbustos, bejucos, hierbas, rosetas culescentes y palmas y rosetas acuales. Los árboles son individuos leñosos con una altura superior a 5 metros cuando son adultos, y de los cuales se identifican 13 especies. Los arbustos son individuos leñosos con altura inferior a 5 metros y con ramificaciones hacia la base, de los cuales se identificaron 127 especies. Los bejucos son plantas de tallo largo y flexible, de los cuales se identificaron 5 especies. Las hierbas son individuos no leñosos generalmente menores de 1 metro de altura, se identificaron 163 especies. Las Rosetas caulescentes y palmas son plantas cuya disposición de hojas sobre el tallo es radial o circular y poseen un tallo diferenciable, de estas se identificaron 11 especies las cuales en su mayoría son frailejones. Las rosetas acuales son individuos cuya disposición de hojas sobre el tallo es radial o circular, pero el tallo no es diferenciable, de las cuales se identificaron 10 especies.²²⁰

²¹⁶ Morales M., Otero J., Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth J.C., Olaya E., Posada E. y Cárdenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., p. 30

²¹⁷ Morales M., Otero J., Van de Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth J.C., Olaya E., Posada E. y Cárdenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., p. 30

²¹⁸ Marín, C. y Parra, S. (2015). Bitácora de flora: Guía visual de plantas de páramos en Colombia. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 8

²¹⁹ Catalogador de Información Biológica del IAvH. Plantas de Colombia de páramo y endémicas. Disponible en: http://i2d.humboldt.org.co/ceiba/resource.do?r=paramos_plantas_2013_2

²²⁰ Marín, C. y Parra, S. (2015). Bitácora de flora: Guía visual de plantas de páramos en Colombia. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 8

124. También se han identificado 90 especies anfibios, 70 especies de mamíferos y 154 especies de aves en estos ecosistemas.²²¹ Por ello, los corredores conformados por los páramos son de vital importancia para la fauna de la región. El oso andino, el oso de anteojos, el cóndor y el puma, entre otras especies, son habitantes y transitan los mosaicos de páramo y de bosque.

125. Con todo lo anterior, es imperativo proteger la biodiversidad de los páramos pues de esta depende el equilibrio del ecosistema de páramos y por ende la provisión de todos sus servicios ecológicos (provisión y regulación hídrica, y captura de carbono). Este deber, aparte de su obvia imperiosidad para proteger los recursos hídricos y, por tanto, el futuro de la humanidad, fue impuesto al Estado en los artículos 8 y 79 de la Constitución Política y aceptado mediante la ratificación del Convenio de Biodiversidad Biológica.

126. El Convenio de Diversidad Biológica,²²² define la biodiversidad biológica como *“la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”*

127. En la Sentencia C-519 de 1994, la Corte Constitucional se pronunció sobre la importancia que tiene la diversidad biológica para el Estado Colombiano. Al respecto indicó:

“Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos [...] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: “países como Colombia, catalogados como ‘megabiodiversos’ no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...).”

“Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. [...] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de

²²¹ Galvis, M. (Ed.) (2021). Claves para la gestión local del páramo. Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, p. 5.

²²² El Convenio de Diversidad Biológica fue suscrito y ratificado por Colombia. Se adoptó en la Ley 165 de 1994, que a su turno fue declarada exequible en la Sentencia C-519 de 1994.

especies por unidad de área, y número total de especies. Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres”

128. El Convenio de Diversidad Biológica tiene como objetivos: *i)* la conservación de la biodiversidad; *ii)* su uso sostenible; y, *iii)* la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de este. Para lograr lo anterior se insta a los Estados para que: *a)* diseñen e implementen políticas para la protección de la diversidad biológica con el fin de reducir la pérdida de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos; y, *b)* integren la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en sus políticas públicas. Además, los Estados Parte tienen el deber de: *i)* identificar, priorizar y hacer seguimiento a los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación; *ii)* establecer medidas de conservación *in situ*, como la delimitación de áreas protegidas, entre otras; *iii)* establecer medidas de conservación *ex situ*, incluyendo actividades de investigación y de recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas, entre otras; *iv)* establecer medidas para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, que incluyen prestar ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas, entre otros; *vi)* adoptar medidas económicas y sociales que sirvan como incentivos para la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica; *vii)* establecer programas de investigación y capacitación en medidas de conservación de y utilización sostenible de biodiversidad biológica; *viii)* promover la educación y conciencia pública sobre la importancia de la conservación de la diversidad biológica; y, *ix)* exigir la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos propuestos que puedan afectar la biodiversidad biológica con miras a reducirlos; entre otros. De conformidad con dicho marco, en Colombia se creó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

129. Así, la protección de la biodiversidad de los ecosistemas de páramos es un imperativo constitucional que, en todo caso se puede alcanzar mediante la combinación de medidas de diversa índole que atiendan a las realidades específicas de estas áreas estratégicas.

La protección constitucional de los ecosistemas de páramos

130. En jurisprudencia reciente, la Corte ha reconocido que los páramos son ecosistemas de especial protección constitucional. En particular, la Sala resalta los pronunciamientos emitidos por esta Corte en las Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017 y C-369 de 2019. En la Sentencia C-035 de 2016, la Sala Plena estudió la constitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. La parte inicial del artículo 173 establecía una prohibición de realizar actividades agropecuarias, de exploración de recursos no renovables o construcción de refinerías de hidrocarburos en las áreas delimitadas como páramos. Sin embargo, el parágrafo 1 demandado permitía que las actividades de explotación de recursos no renovables y de hidrocarburos que se estaban desarrollando en el territorio continuaran de manera transitoria. Para los demandantes ese parágrafo vulneraba los derechos al medio ambiente, al agua y al patrimonio público, pues dada su importancia, esas actividades se debían prohibir sin excepción alguna.

131. En esa oportunidad, la Corte fijó el problema jurídico en torno a la tensión que se generaba entre el deber de protección del medio ambiente, previsto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y las situaciones jurídicas originadas al amparo de la libertad económica, protegidas por los artículos 58 y 333 constitucionales. Para resolver el problema, la Sala Plena analizó el contenido y alcance de los mandatos constitucionales en conflicto, las características ecológicas de los páramos, y el impacto de la actividad minera en estos ecosistemas.

132. Para resolver el problema jurídico, la Corte analizó los mandatos constitucionales en conflicto y concluyó que: (i) la libertad económica y de empresa están limitadas por el bien común y la función social de la propiedad, que se concretan en la regulación de la economía por el Estado; (ii) el deber del Estado no se limita a regular actividades, sino que puede incluso prohibirlas si de ello se sigue la realización de los fines que le fija la Constitución, dentro de los que se encuentra, el objetivo de conservar las área de especial importancia ecológica; (iii) por lo tanto, ciertos ecosistemas pueden ser objeto de protección constitucional directa, por ejemplo, por vía del control constitucional; y, (iv) la sostenibilidad ambiental de una disposición legal es un factor determinante para su validez constitucional.

133. Con base en las pruebas obrantes en el expediente, la Corte encontró que los páramos son ecosistemas estratégicos que gozan de protección constitucional por: (i) los servicios ecológicos que prestan: a) en la regulación del ciclo hídrico que su vez incide en la disponibilidad y accesibilidad del derecho al agua, b) la captura del carbono y gases efecto invernadero, y c) la biodiversidad; y, (ii) por su “*extrema vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia.*”²²³

²²³ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2019.

134. La Corte concluyó que era irrazonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en tanto: (i) la evidencia recaudada en el expediente demostraba que los ecosistemas de páramo son especialmente vulnerables, y las actividades mineras y extractivas generan impactos difíciles de recuperar, pues la minería a cielo abierto remueve el suelo y la minería de socavón bloquea los canales subterráneos por los que fluye el agua al bosque, lo cual a su vez contribuye al aumento de la erosión y la pérdida de la capa vegetal. (ii) Para la fecha de emisión de la sentencia, existía un déficit de protección jurídica de los páramos derivado de: a) la inexistencia de una ley que determinara que son ecosistemas de especial protección, estableciera medidas para su protección, indicara el mecanismo de su delimitación y las autoridades responsables de su protección y administración; y, b) la sujeción de la prohibición de su explotación económica a la delimitación que efectuara el MADS, que a su turno podía apartarse de la delimitación hecha mediante la cartografía científica del IAVH.

135. En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable de los incisos 1, 2, y 3 del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que permitían la realización transitoria de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables y de hidrocarburos en los páramos. Además, como medida para contrarrestar el déficit de protección observado, estableció que para que el MADS pudiera delimitar el área de un páramo desconociendo lo establecido por el IAVH, debería fundamentar tal decisión en un criterio científico y asegurar que esta proveía un mayor grado de protección al páramo.

136. Vale la pena precisar que en la sentencia C-035 de 2016, la Sala se limitó a evaluar el impacto de la actividad minera en los ecosistemas de páramos en unas condiciones particulares de protección normativa. Así, el análisis de razonabilidad adoptado en esta decisión se restringió únicamente a la decisión legislativa adoptada para armonizar el deber de protección ambiental, con las situaciones jurídicas originadas al amparo de la libertad económica que habían sido autorizadas para el desarrollo de actividades mineras en esas áreas.

137. Por su parte, en la Sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la participación y al agua potable por la expedición de la Resolución 2090 de 2014 del MADS, mediante la cual se delimitaba el páramo de Santurbán. Para los accionantes, se configuraba dicha vulneración puesto que la delimitación se realizó sin las audiencias públicas previstas en los artículos 34 y 35 de la Ley 1437 de 2011 y, adicionalmente, porque la Resolución permitía la continuidad de las actividades mineras que estuvieran en ejecución. Además de los argumentos expuestos por los accionantes, dentro del proceso de tutela se recibieron varias intervenciones que daban cuenta de las tensiones que surgieron por cuenta de la prohibición de realizar actividades mineras en la zona a partir de la promulgación de la Sentencia C-035 de 2016. La comunidad de los municipios comprendidos en la delimitación alegaba que la decisión había omitido el hecho

de que las actividades mineras artesanales eran el sustento de varias familias, a quienes nunca les fue consultada la prohibición.

138. Así, la Corte tuvo que resolver la tensión que presentaba *“la protección del bioma paramuno para satisfacer el consumo de agua [que] implica la restricción de los procesos productivos (agropecuarios y mineros) que satisfacen las necesidades básicas de los habitantes”*. En esa oportunidad, de nuevo la Corte reiteró la importancia de estos ecosistemas para garantizar el acceso al agua y destacó su capacidad para almacenar carbono. Agregó que, de acuerdo con varios estudios, la intervención humana por actividades productivas y extractivas como la minería, la ganadería y la agricultura han generado una fragmentación en las Zona de Transición Bosque – Páramo, lo que ha puesto en riesgo estos ecosistemas, sobre todo en un mayor riesgo de ampliación de la frontera agrícola, disminución del área de páramo, cambios en los ciclos hidrológicos y pérdida de diversidad de fauna y flora.

139. Asimismo, resaltó la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos de protección del medio ambiente *“para la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales.”*²²⁴ Agregó la Sala que, dados los riesgos a los que se ve expuesto el páramo es imperativo que se adopten herramientas para conservar esos entornos naturales, por ejemplo, a través de su delimitación. Además, teniendo en cuenta su interacción con otros entornos naturales, señaló que en su administración debe primar la conservación y sustentabilidad de estos nichos ecológicos.

140. No obstante, la Corte encontró que sí hubo una vulneración a los derechos a la participación pues la comunidad afectada no tuvo un escenario donde pudiera debatir en torno a la regulación de ese bioma y lograr un consenso razonado. Sin embargo, dada la importancia del páramo y con el fin de que este no se desprotegiera, se difirieron a un año los efectos de la declaratoria de pérdida de ejecutoria de la resolución. Adicionalmente, la sentencia dispuso que la nueva resolución: (i) no podrá tener una protección del páramo inferior a la establecida en la resolución anterior; (ii) no podría autorizar las actividades prohibidas en la Sentencia C-035 de 2016; (iii) debería tener en cuenta el parámetro de delimitación establecido por el IAVH (incluir la zona de transición del bosque alto andino con el páramo (ZTBP)); (iv) incluiría parámetros de protección de las fuentes hídricas que se encuentran en la estrella fluvial de Santurbán; y, (v) debía crear una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y asociaciones que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del páramo.

141. Así, la Corte reconoció que las tensiones que se generan entre la protección ambiental y los intereses de los habitantes de las zonas protegidas

²²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

deben ser resueltos mediante la coordinación de las autoridades y el diálogo con los actores involucrados para fortalecer la gobernanza del nicho ecológico particular. Así mismo, señaló que en la delimitación de las áreas de páramos, la autoridad responsable debe garantizar: *“i) la justicia distributiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de Santurbán; ii) la participación en el proceso de delimitación, y la planeación, implementación así como evaluación de medidas que afectan a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona.”*²²⁵

142. Recientemente, con la Sentencia C-369 de 2019 la Corte estudió la constitucionalidad de la Ley 1930 de 2018, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”* por la presunta vulneración del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas que habitan los páramos, pues el proyecto no fue sometido a su consideración.²²⁶ Para dar respuesta al interrogante de si la ley debió ser consultada a las comunidades que habitan los páramos, la Corte hizo un recuento de la jurisprudencia sobre consulta previa, los páramos y el derecho fundamental al agua y el deber del Estado de proteger las fuentes de producción y abastecimiento del recurso hídrico.

143. La Sala reiteró la importancia de proteger los páramos: *i) dada su importancia en la producción de agua y absorción de carbono; ii) su diversidad e importancia para el equilibrio ecológico; y, iii) la vulnerabilidad que tienen dichos ecosistemas que hacen que su restauración y recuperación luego de la intervención humana sea casi imposible.* En este pronunciamiento la Corte resaltó lo primordial que es este ecosistema, sobre todo por el riesgo ante el cual nos encontramos por la disminución de disponibilidad del agua, especialmente ante un escenario en el cual se calcula que un tercio de la población del planeta va a experimentar una severa escasez de este recurso en los próximos 25 años, y que en *“el año 2008, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) afirmó que si se mantienen el crecimiento de la población y los hábitos de uso y consumo de agua, «en el término de 40 años, el país alcanzaría los valores críticos de este indicador [metros cúbicos de agua por año para cada habitante].”* Concluyó al respecto la Sala que *“se insiste en que esta aproximación al problema jurídico que plantea el asunto de la referencia no obedece a un ejercicio conservacionista a ultranza, sino a la necesidad de comprender dos elementos. El primero es la fuerte interdependencia que existe entre el destino de los seres humanos y la protección del medio ambiente, en particular de las fuentes hídricas y los ecosistemas que producen este recurso. El segundo es que la naturaleza, en este caso los páramos, al margen de los*

²²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

²²⁶ De acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible habitan 6 comunidades negras y 24 comunidades indígenas ubicadas en 15 de las 3 zonas delimitadas como ecosistemas de páramo,

servicios ecosistémicos que presentan, tienen un valor intrínseco que debe ser tomado en serio y, por tanto, merece especial protección por parte del Estado.”

144. Luego de estudiar los parámetros que ha establecido la Corte Constitucional en relación con la consulta previa, la Sala concluyó que la Ley 1930 de 2018 no causa una afectación directa y específica a las comunidades étnicas que habitan las zonas de páramo. Por lo tanto, la Sala declaró la exequibilidad de la norma, condicionándola a que *“cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo, se deberá agotar el procedimiento de consulta previa.”*

145. En suma, frente a los páramos, la jurisprudencia constitucional, en particular las Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017 y C-369 de 2019 ha establecido que: *i)* son ecosistemas de especial protección; *ii)* sus características son de vital importancia; *iii)* es un bioma que se encuentra expuesto a múltiples disturbios que pueden destruirlo, por ejemplo la agricultura, turismo, la ganadería, la minería o el calentamiento global y, existe un riesgo latente de la disminución del área del páramo y ampliación de la frontera agrícola; *v)* el deber de proteger un ecosistema estratégico adquiere una mayor intensidad, sin embargo se deben tomar medidas encaminadas a su protección que tengan en cuenta sus entornos sociales y culturales; *vii)* por medio de procesos participativos con las comunidades que habitan el páramo o de consulta previa con las comunidades a quienes aplique; *viii)* el proceso de delimitación, como medida previa de protección del páramo debe hacerse atendiendo criterios científicos que incluyan la zona de transición del bosque alto andino con el páramo, de acuerdo a lo establecido por el IAVH; y, *ix)* hay una regla general de prohibición de actividades que puedan poner en riesgo su integralidad y los servicios ecosistémicos que prestan.

La conservación y restauración ambiental desde una perspectiva de derechos humanos

146. Aunque la Constitución se refiere a la existencia de cuatro deberes primordiales relacionados con la protección del ambiente:²²⁷ prevenir, mitigar, indemnizar o reparar y castigar, no prevé una definición precisa sobre el alcance de cada una de estas expresiones. De manera que corresponde al legislador dar contenido a las mismas dentro de los límites que le fija la Constitución y a partir de la información científica disponible, así como de la realidad económica, social y política en medio de la cual se desarrolle el debate democrático.

147. Así, la definición de los mecanismos concretos para la aplicación del mandato de protección ambiental y los deberes que de este se derivan, hacen

²²⁷ Estos son los deberes de prevenir, mitigar, indemnizar o reparar y de castigar. Ver numeral 61 de la presente providencia.

parte de la libertad de configuración del legislador limitada por los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido, a menos que se esté en presencia de un mandato imperativo de la Constitución, como el previsto en el artículo 81,²²⁸ el legislador está autorizado y a su vez tiene el deber, para armonizar los mandatos constitucionales de protección ambiental con el resto de la Constitución y adoptar medidas razonables y proporcionadas para resolver los eventuales conflictos que esto pudiera generar.

148. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional más reciente ha sido enfática en señalar que el deber de protección estatal del ambiente adquiere mayor intensidad en tratándose de ecosistemas estratégicos, en especial los involucrados en la provisión de agua y la mitigación del cambio climático, como los páramos.²²⁹ En contraste con otros recursos naturales, la Corte ha indicado que el Estado no está obligado a garantizar un modelo de desarrollo sostenible de estos ecosistemas “*sino a procurar su intangibilidad*”,²³⁰ de modo que la libertad de configuración del legislador se restringe a autorizar usos compatibles con su conservación, restauración y protección y debe proscribir la explotación que genere daños a los servicios ecológicos que prestan los ecosistemas de páramos. El modelo de desarrollo sostenible pretende garantizar el crecimiento económico de forma que se asegure el bienestar social y la preservación de los recursos naturales. Aunque la jurisprudencia ha reconocido que ni la libertad económica, ni la conservación ambiental son valores absolutos a la luz en la Constitución Política²³¹, sí ha señalado que, en algunos eventos, en particular en tratándose de ecosistemas estratégicos, el crecimiento económico debe ceder a la protección ambiental, de forma que se prohíba el ejercicio de ciertas actividades que, si bien producen riqueza tienen un alto costo en términos ecológicos. Así, en los eventos en que sea necesario interpretar o aplicar una medida que afecte ecosistemas estratégicos, la conservación (con el propósito de prevenir y analizar los impactos al ecosistema) y restauración (con el propósito de revertir la degradación del ecosistema),²³² deben preferirse sobre otras alternativas. En el mismo sentido, el derecho a usufructuar estas áreas se encuentra limitado para los individuos, que, a su vez, tienen el derecho a demandar del Estado la integridad de estos ecosistemas.

149. De la regla antedicha no se sigue que el legislador sea despojado de toda discrecionalidad en el ejercicio de la función legislativa en relación con ecosistemas estratégicos, pues le corresponde determinar en qué condiciones debe ocurrir la conservación y restauración y esa decisión debe ser el resultado de un debate democrático y amplio en el que los hallazgos científicos y la evidencia tengan un lugar protagónico y se observen los principios, valores y fines que la Constitución ha fijado como derroteros de la acción estatal.

²²⁸ “**Artículo 81.-** *Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. (...)*”.

²²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2019.

²³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-666 de 2002.

²³¹ Cfr, Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016.

²³² <https://www.nature.com/scitable/knowledge/conservation-and-restoration-13228126/>

150. El paradigma de la conservación a finales del siglo XX era estricto y “*preservacionista*”; esto quiere decir que propendía por mantener los ecosistemas de especial protección al “*natural*”, es decir, libres de toda intervención y aislados de la acción humana. Los parques naturales o zonas protegidas responden a la necesidad de no intervención y recuperación de tierras con el objetivo de conservar ecosistemas estratégicos.²³³ El paradigma preservacionista fue controvertido en la comunidad académica y desde finales de la década de los setenta se formularon modelos mixtos de conservación, en parte como respuesta a las consecuencias que esta visión de la protección ambiental tiene en la capacidad estatal de hacerse a las tierras de las zonas protegidas, el ejercicio de los derechos las comunidades que habitan los territorios protegidos, ya sea por la contaminación, la depredación de recursos naturales y la imposibilidad de ejercer actividades para garantizar su subsistencia o, inclusive, por ser la causa de desplazamientos. Este giro incorporó la atención por la conservación del medio ambiente, una preocupación por los grupos más vulnerables de la sociedad y su calidad de vida.²³⁴ El modelo de áreas protegidas y parques naturales, si bien conservó los elementos esenciales del paradigma proteccionista, fue adaptándose para extender la acción de conservación al trabajo con las comunidades aledañas a las áreas protegidas. Así, surgió un nuevo paradigma de conservación que integra una perspectiva de derechos humanos y que sostiene que estos dos componentes son inseparables y requieren el uno del otro; el conservacionismo, por un lado, conlleva la garantía de derechos como la salud, el medio ambiente y la seguridad alimentaria, por una parte y, por la otra, el enfoque de derechos humanos en la conservación del medio ambiente crea las condiciones para que la protección sea efectiva y las políticas no resulten meros enunciados.²³⁵

151. Desde este paradigma de conservación con enfoque de derechos humanos, la restauración ecológica se entiende como “*el proceso de asistir o ayudar al restablecimiento estructural y funcional de un ecosistema degradado, dañado o destruido, teniendo como punto de partida el conocimiento adquirido desde la ecología de la restauración, el potencial natural actual del ecosistema y ciertos estados socialmente posibles y deseables.*”²³⁶ Entendiendo este proceso como uno de análisis y reflexión sobre el contexto histórico, dinámico, territorial y social que llevó al deterioro del ecosistema, con el fin de proponer alternativas

²³³ Morales, Mónica. Conservación de la diversidad cultura y biológica: nuevos paradigmas para la conservación y el crecimiento. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Monica-Moraes-R/publication/312312613_Conservacion_de_la_diversidad_cultural_y_biologica_Nuevos_paradigmas_para_la_conservacion_y_el_crecimiento/links/587982fe08ae9275d4d94c45/Conservacion-de-la-diversidad-cultural-y-biologica-Nuevos-paradigmas-para-la-conservacion-y-el-crecimiento.pdf

²³⁴ Harvé, Dominique. “noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”.

²³⁵ Campese, Jessica. “Rights- Base approaches to conservation: An overview of concepts and questions.” En Rights- based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation, de Campese, J., Griebner, T. y Oviedo, G. Bogotá: Center for International Forestry Research, 2009. Disponible en: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BSunderland0901.pdf

²³⁶ Cabrera, M. y Ramírez y W., (Eds) 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C., p. 73

para superar componentes que dificulten el proceso de restauración, en ese ejercicio no se pueden desconocer las tensiones y limitaciones que llevaron a la intervención de las zonas. Así, la restauración, al ser una herramienta de gestión y planificación de acciones que orientan y promueven el restablecimiento de la biodiversidad y de los bienes y servicios ecosistémicos, se entiende como un proceso *“complejo, que requiere de la inversión de recursos a largo plazo y que deben involucrar diferencialmente a múltiples actores sociales. Así mismo, para el éxito de la Restauración Ecológica se deben tomar decisiones socio-políticas, económicas y educativas que incidan en el cambio de actitud individual para el beneficio común.”*²³⁷

152. Esta óptica de la restauración supera la noción de que los territorios son estáticos, que desconoce la interacción constante entre los sistemas sociales y ecológicos²³⁸ y que asume que la no intervención o conservación estricta puede llegar a la restauración espontánea de los ecosistemas.²³⁹ Bajo esta óptica de restauración ecológica se propende porque los actores estatales y sociales estructuren un proyecto sostenible acorde con las necesidades del ecosistema y de las partes para poder diseñar e implementar un plan de largo aliento. El éxito de estas intervenciones dependerá de la voluntad política, disponibilidad financiera y colaboración y participación de las comunidades locales en los proyectos.²⁴⁰ Es así como en los sistemas de áreas protegidas, contemplados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se parte de la idea de que la conservación y restauración en estas áreas requiere de la intervención de diferentes actores tanto estatales como privados.

153. Así, la conservación, protección y rehabilitación de los ecosistemas no serán exitosos si de estos se excluye a las personas. Por el contrario, estas actividades deben aplicar una perspectiva de derechos y atender los contextos sociales e históricos que generaron en un primer momento la degradación del ecosistema. Por supuesto, lo anterior no implica que dentro de la conservación y la restauración se promueva la expansión de las intervenciones del hombre en ecosistemas protegidos, por el contrario, bajo esta perspectiva se pretende que la acción humana contribuya a mitigar, corregir y prevenir nuevas afectaciones de los ecosistemas por intervenciones antropogénicas.

²³⁷ *Ibidem*, p. 77

²³⁸ Andrae-Pérez, Germán et al- 2018. Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad: Gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio de uso de la tierra en el territorio colombiano. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá D.C.

²³⁹ Bajo la idea de la restauración espontánea se cree que por eliminar o detener los agentes que causan la degradación sin ningún otro tipo de intervención se va a generar una restauración del ecosistema, cuando en realidad ese supuesto puede no cumplirse pues se corre el riesgo que la aparición de especies exóticas o invasoras no lo permitan, y además, desconoce el largo tiempo que esto puede tardar. *Ibid.*, p. 77

²⁴⁰ Vargas Ríos, O. RESTAURACIÓN ECOLÓGICA: BIODIVERSIDAD Y CONSERVACIÓN. 2011. Grupo de Restauración Ecológica, Departamento de Biología, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/actabiol/article/view/19280/28009>

154. La Corte ha reconocido el rol que tienen las comunidades humanas en la conservación y protección ambiental. Así, en la Sentencia C-137 de 1996 se afirmó que:

“Los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de las culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden.”

155. Dicha perspectiva ha sido acogida dentro del ordenamiento nacional, específicamente en la Ley 99 de 1993 en donde indica que uno de los principios generales ambientales, que sirven como fundamentos de la política ambiental colombiana es que *“la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado (...)”*²⁴¹ Por la misma línea, la Ley 165 de 1994 (Convenio sobre la Diversidad Biológica) establece que es necesario decretar áreas protegidas con el fin de propender por acciones de conservación *in situ*; sin embargo, dicta que en éstas se *“(...) respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.”*²⁴²

156. Bajo estos parámetros, entre otros, se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015. Allí se parte de que el concepto de conservación en estos escenarios hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la

²⁴¹ Numeral 10, artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

²⁴² Artículo 8, inciso j. Ley 165 de 1994.

biodiversidad.²⁴³ Cada uno de estos medios para cumplir los objetivos de conservación específicos deberán ser evaluados según el caso concreto²⁴⁴.

157. Por su parte, la restauración en Colombia en principio se entiende como las acciones encaminadas a restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados. Para esto, el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas²⁴⁵ establece que cualquier iniciativa de restauración debe partir de: *i*) análisis de los factores humanos relacionados con la degradación, destrucción o daño del sitio; *ii*) una valoración de las limitaciones que impone y las oportunidades que ofrece el entorno social; *iii*) la comprensión de las preferencias, gustos y expectativas de las comunidades con relación al proceso de restauración, interpretación del entorno y las pérdidas o ganancias a nivel ecosistémico; y, *iv*) la identificación con la comunidad de los alcances y estrategias del proyecto.²⁴⁶ Es así como la participación de la comunidad puede tener diferentes niveles: directa (con la ejecución de proyectos), a través de monitoreo de los proyectos implementados, aportado conocimiento ecológico tradicional y/o generando conocimiento a través de la investigación participativa.

158. En suma, si bien en relación con los ecosistemas estratégicos, en particular aquellos que contribuyen a la regulación del ciclo hídrico, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad, como los páramos, el mandato de protección ambiental excluye su explotación y exige su conservación y restauración, el legislador conserva la función de determinar las condiciones particulares en las que articulará esta obligación con los demás derechos, principios y valores previstos en la Constitución. La validez de las medidas legislativas de conservación y restauración de ecosistemas estratégicos depende de su razonabilidad y proporcionalidad. Para el efecto, es pertinente observar los cambios que ha sufrido el paradigma de la conservación por efecto de la integración de una perspectiva de derechos humanos y la superación del enfoque proteccionista que imperó hasta los años setenta en la comunidad científica. La participación de las comunidades humanas en la intervención, conservación y restauración de los paisajes ecológicos puede contribuir a la eficacia de las iniciativas de conservación y restauración y ha sido reconocida por la Corte como una fuerza positiva para la protección ambiental. Asimismo, dentro del ordenamiento nacional, las actividades de restauración de se contempla con la participación de la comunidad, esto, entre otros, con el fin de garantizar la apropiación y sostenibilidad de las actividades.

Conclusiones preliminares de esta sección

²⁴³ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.1.1.2, inciso c.

²⁴⁴ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.1.1.6

²⁴⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plan Nacional de Restauración. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/plan_nacional_restauracion/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACION_2.pdf

²⁴⁶ *Ibidem*. PP 18.

159. En esta primera parte de reconstrucción del parámetro de control constitucional, la Sala ha expuesto el contenido de los mandatos que orientan el deber de conservación y protección de los páramos como ecosistemas estratégicos. Con base en evidencia técnica, la Sala concluye que los ecosistemas de páramos prestan servicios ecológicos de la mayor relevancia para la conservación de la vida y la garantía de derechos fundamentales, en tanto: *(i)* tienen una alta incidencia en la continuidad del ciclo hídrico; *(ii)* contribuyen a la disponibilidad del derecho fundamental al agua; *(iii)* tienen una capacidad extraordinaria de captura de GEI, con lo cual contribuyen a mitigar el cambio climático; y, *(iv)* son territorios biodiversos. Como resultado, con base en lo previsto en los artículos 8, 79 y 333 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha concluido de forma reiterada que los páramos son ecosistemas estratégicos que gozan de especial protección constitucional.

160. La libertad de configuración del legislador en relación con los ecosistemas de páramos está altamente restringida, en tanto son indispensables para la disponibilidad del agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de las riquezas naturales de la Nación. Por lo tanto, los planes y políticas relacionadas con los páramos no pueden estar orientados por un modelo de desarrollo sostenible, pues la Constitución limita la acción Estatal a su protección, conservación y restauración. Así, para controlar la validez de las medidas legislativas que involucren los ecosistemas de páramos, el juez constitucional debe aplicar prioritariamente los principios de precaución y no regresividad en materia de protección ambiental, así como el principio de prevención.

161. Aunque de esta regla no se sigue que cualquier modificación en el régimen jurídico de protección de los páramos sea inconstitucional, su validez dependerá de que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas para garantizar la protección, conservación y restauración de estos ecosistemas y, articularlas con los demás principios, valores y derechos reconocidos en la Constitución. Así, el legislador puede decantarse por una visión de la conservación y la restauración de los páramos que no entrañe necesariamente la expulsión de todas las comunidades humanas que los habitan y, ello porque, desde una perspectiva de conservación con enfoque de derechos humanos, la restauración puede ser comprendida como un proceso que involucra a las comunidades que tienen interés en el ecosistema y tiene en cuenta los factores del daño y el contexto social en el que este ha ocurrido, a fin de modificar las prácticas y comportamientos que afectaron negativamente el ambiente y lograr su uso sostenible para garantizar los derechos humanos de las personas que habitan esos territorios.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, LOS DERECHOS AL TERRITORIO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

162. La Constitución Política de 1991 prevé un marco de especial protección a los campesinos al establecer en el artículo 64 que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida.²⁴⁷ La determinación en la Constitución de deberes estatales específicos en favor de los trabajadores agrícolas estuvo marcada por la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, cuya vulnerabilidad y marginación económica fueron reconocidas como causas de la conflictividad social que la Carta superior de 1991 pretendía resolver. En efecto, dentro las consideraciones expresadas por los integrantes de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente para justificar la formulación de derechos agrarios, se reconoció desde diferentes perspectivas que la pobreza del campo, el despojo de la tierra, la inequidad de la propiedad rural y el fracaso de los intentos de reforma agraria son problemas cuya solución es indispensable para lograr la paz y el desarrollo económico.²⁴⁸

163. A su vez, para esta Corte, la protección especial que la Constitución prodiga a la población campesina está ligada de forma inescindible a dos factores: (i) la constatación de su condición histórica de vulnerabilidad y marginación en términos económicos, sociales y políticos; y, (ii) la comprobación de que el restablecimiento pleno de sus derechos pasa necesariamente por garantizar el derecho al territorio, que implica el acceso a la tierra, entendida no solo como medio productivo, sino como espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida campesinos, esencial para el goce efectivo de los derechos al trabajo, la vivienda digna, la libertad de escoger profesión u oficio, la alimentación, y la participación, entre otros.

La población campesina como sujeto vulnerable, susceptible de especial protección constitucional

164. El Constituyente y, con posterioridad, la Corte Constitucional, han reconocido que las dinámicas históricas de apropiación y explotación de la propiedad rural son la principal causa de la pobreza rural,²⁴⁹ que a su vez explica

²⁴⁷ El artículo 64 hace uso de las categorías “trabajadores agrarios” y “campesinos” para referirse a los sujetos beneficiarios de mandatos especiales de protección y trato desigual.

²⁴⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Informe de la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del día 10 de junio de 1991.

²⁴⁹ En las Sentencias C-623 de 2015, C-644 de 2012, C-028 de 2018 y C-077 de 2017 la Corte reseña la historia de la propiedad rural en Colombia y demuestra que la concentración de la tierra ha estado asociado al desplazamiento de las comunidades campesinas por medios violentos, el fracaso de las políticas públicas de reforma agraria y el déficit de protección al pequeño propietario rural, o al trabajador del campo sin títulos de propiedad.

la situación histórica de vulnerabilidad de la población campesina. En efecto, el artículo 64 es el resultado del reconocimiento por el Constituyente de que los habitantes de la ruralidad enfrentaban una mayor vulnerabilidad económica y social, a la que había que responder con democratización de la propiedad rural e inversiones orientadas al desarrollo del campo. En la ponencia presentada para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente se afirmó:²⁵⁰

“...La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social...”

*“Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”*²⁵¹

165. Para los Constituyentes, la necesidad de democratización de la propiedad rural no solo estaba asociada a fines económicos o de redistribución de la riqueza, sino a la ampliación del poder político a sectores que habían sido marginados de su ejercicio, como los campesinos.²⁵² La Asamblea Nacional Constituyente discutió ampliamente el problema de redistribución de la propiedad rural al debatir los que terminarían siendo los artículos 58 y 64 de la Constitución. Representantes de diferentes sectores sociales y políticos coincidieron en la importancia de redistribuir y sanear la propiedad rural, de reconocer la función social de la propiedad y de mejorar las condiciones de acceso a los mercados por los trabajadores del campo. En el marco de esas

²⁵⁰ Los ponentes fueron los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda.

²⁵¹ Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5, y Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Esta ponencia fue aprobada con 48 votos a favor y 0 en contra.

²⁵² Esta lectura de la economía política de las demandas del movimiento campesino es consistente con varios diagnósticos elaborados desde la academia sobre la importancia que para el movimiento tenía la desconcentración de la propiedad rural, no solo para efectos del mejoramiento de la economía del trabajador rural, sino para su empoderamiento como actor político. Al referirse a las reivindicaciones por la reforma agraria defendidas por el movimiento campesino entre las décadas de los 60 y los 80, León Zamosc señala: “la demanda campesina de tierra propia era mucho más que una reivindicación económica de acceso al medio de producción: era también una demanda política, porque la expropiación y redistribución de la tierra implicaba la destrucción del poder político de la clase terrateniente y su sistema clientelista” Zamosc, León. *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia; luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) 1967-1981*. No. E11 Z25. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra (Suiza) Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá (Colombia), 1987, p. 147.

discusiones, el reparto de la tierra se propuso también como una forma de democratizar el poder.²⁵³

166. Así, los deberes que el artículo 64 le impone al Estado para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos, tienen por objetivo saldar la deuda histórica del país con esta población y garantizar la satisfacción plena de su ciudadanía. El hecho de que los derechos reconocidos a los campesinos fueran formulados en términos de derechos sociales y económicos, dirigidos a un sujeto trabajador, dio lugar a que en un primer momento la jurisprudencia constitucional identificara la protección constitucional a los campesinos en términos de mandato programático. Así, las sentencias C-590 de 1992,²⁵⁴ C-021 de 1994,²⁵⁵ C-615 de 1996, y C-508 de 1997²⁵⁶ desarrollan el contenido de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política en términos de mandatos constitucionales de fomento de la economía campesina. De esta primera línea jurisprudencial es posible extraer una regla constitucional de promoción de derechos en favor de la población campesina, que halla sustento en el reconocimiento de deberes estatales específicos para materializar los derechos económicos y sociales de este grupo poblacional.

167. Con posterioridad, el precedente constitucional avanzó en la ruta de la garantía de los derechos de los campesinos al reconocerles, de forma plena o parcial, la calidad de sujetos de especial protección constitucional.²⁵⁷ Esta

²⁵³ En su intervención ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, uno de los ponentes del artículo 64 manifestó: “*Por lo demás, yo recuerdo siempre lo que ha dicho Carlos Lleras Restrepo cuando ha afirmado que la Reforma Agraria es un mecanismo para redistribuir el poder político, el poder económico y el poder social, y se nos llegó a decir que la redistribución de la propiedad y del ingreso solamente podía lograrse en el país, para no afectar al capitalismo que parece ser un espécimen que no se le puede tocar, sino a través de los impuestos y del gasto público*”. Intervención del Constituyente Carlos Ossa ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente el 10 de junio de 1991.

²⁵⁴ En esta Sentencia la Corte estudió una norma que creaba una renta de destinación específica a favor del IDEMA. Para evaluar si la destinación se ajustaba al concepto de inversión social, la Corte señaló que el IDEMA prestaba importantes servicios para la provisión y la comercialización de alimentos producidos por comunidades campesinas e indígenas. En esa ocasión la Corte expresó que “*el artículo 64 cuando habla de la obligación estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores, le señala también el compromiso al Estado para que adelante las políticas pertinentes de la comercialización de los productos agrícolas, actividad estatal que cumple específicamente a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema*”. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 1992.

²⁵⁵ En esta Sentencia la Corte señaló que “*Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación*”. Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994.

²⁵⁶ En esta Sentencia C-508 de 1997 la Corte estimó que las reglas diferenciadas para la administración del subsidio familiar campesino y la creación de una entidad especial para el efecto desarrollaban el mandato expreso del artículo 64, que además guardaba identidad con los derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución Política a todas las personas.

²⁵⁷ La jurisprudencia constitucional ha señalado que el concepto de “*sujeto de especial protección*” se refiere a aquellas personas que merecen una acción positiva por parte del Estado, debido a una condición física, psicológica o social que deriva en escenarios de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, con miras a una igualdad real y efectiva. Si bien en principio la Constitución ya protege expresamente a algunos grupos en situación de vulnerabilidad o debilidad, en todo caso, la Corte Constitucional ha señalado que tal concepto también puede ser extensible a otros individuos que merecen una respuesta positiva por parte del Estado. Este último ha sido el caso,

aproximación jurisprudencial a los derechos de los campesinos se sustenta en: (i) el deber estatal de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados para lograr su igualdad real y efectiva, previsto en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política; y, (ii) la constatación de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación a la que han estado sometidas las poblaciones campesinas históricamente,²⁵⁸ y el riesgo que les generan los cambios en materia de producción de alimentos, usos y explotación de recursos naturales.²⁵⁹

168. Así, en la Sentencia C-006 de 2002, la Corte señaló que la Constitución otorga a los campesinos un tratamiento diferenciado justificado en la necesidad de lograr la igualdad económica y social de esta comunidad, “*históricamente condenada a la miseria y la marginación social.*” Con posterioridad, en la Sentencia C-180 de 2005, la Corte resolvió una demanda de constitucionalidad contra los artículos 21 (parcial) y 85 (parcial) de la Ley 160 de 1994 que preveían beneficios diferentes a campesinos y comunidades indígenas en programas de acceso a la propiedad rural. En esa ocasión, la Corte estimó que los campesinos y las comunidades indígenas son dos grupos de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra, de forma que ambos debían ser beneficiados con medidas de promoción para el efecto.²⁶⁰ Sin embargo, la Corte señaló que los dos grupos no compartían el mismo estatus como sujetos de especial protección constitucional, dado que la propiedad colectiva ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental de las comunidades indígenas, mientras que la propiedad

por ejemplo, de las víctimas (C-609 de 2012, T-488 de 2017, T-299 de 2018, T-393 de 2018, T-211 de 2019 y SU-599 de 2019), los desplazados (T-025 de 2004, T-119 de 2012, T-702 de 2012, T-239 de 2013, T-305 de 2016, T-247 de 2018 y T-004 de 2018), los migrantes y refugiados (T-210 de 2018, T-295 de 2018, T-452 de 2019 y T-565 de 2019.), y las personas transgénero (T-099 de 2015, T-675 de 2017, T-143 de 2018 y T-263 de 2020), respecto de los cuales se ha considerado que se encuentran en un estado de vulnerabilidad ya sea, por la fragilidad que se deriva de los hechos que han debido afrontar, o por la discriminación que históricamente han sufrido.

²⁵⁸ La Sentencia C-644 de 2012 contiene una reconstrucción histórica detallada de la forma como los regímenes jurídicos de propiedad han intentado, sin éxito, garantizar el acceso a recursos y la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades campesinas.

²⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁶⁰ En relación con este punto, en la Sentencia C-180 de 2005 la Corte señaló: “Se concluye, entonces, que las disposiciones demandadas en el presente proceso establecen sistemas o mecanismos especiales que permiten el acceso a la propiedad de la tierra a dos grupos de especial relevancia constitucional: Por una parte los trabajadores agrícolas (especialmente aquellos en condiciones de pobreza y marginalidad, y dentro de ellos especialmente las mujeres cabeza de familia) y por otra parte las comunidades indígenas. //(...) Ahora bien, la diferencia de procedimientos para la adquisición de inmuebles destinados a la explotación agrícola es precisamente lo que se demanda en el presente proceso pues a juicio del actor constituye un trato discriminatorio de los campesinos frente a las comunidades indígenas. Nótese, sin embargo, que en todo caso los dos procedimientos legalmente previstos constituyen en realidad medidas que establecen un trato especial de grupos y sujetos que gozan de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra. // No se trata, por lo tanto, de un evento en que un grupo ha sido privilegiado para acceder a un bien escaso, mientras que otros grupos que se encuentra en condiciones similares no ha sido objeto de una medida similar a favor suyo, el caso que aquí se contempla tiene distinto cariz pues los dos destinatarios de la normatividad han sido objeto de un trato favorable por parte del legislador, lo que se acusa es que dicho tratamiento favorable no sea idéntico. Corresponde entonces realizar el juicio de igualdad de las disposiciones demandadas para determinar su constitucionalidad”. (subrayas fuera del texto original) Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005.

privada tiene el carácter de derecho fundamental solo en condiciones excepcionales.²⁶¹

169. En la Sentencia C-644 de 2012, la Corte reconoció que los esfuerzos legislativos y administrativos por lograr una reforma agraria que desconcentre la propiedad de la tierra rural y mejore las condiciones de vida de la población campesina no han tenido éxito. Reiteró que los campesinos siguen siendo una población especialmente vulnerable y que esa vulnerabilidad se ha agravado durante los años posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. De la constatación fáctica de estos dos hechos, la Corte concluyó que los mandatos contenidos en los artículos 64 y 65 de la Constitución no son solo criterios de validez de las normas sino, sobre todo, criterios de eficacia y justicia que deben orientar al juez constitucional en la interpretación del ordenamiento jurídico y, al legislador, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución en materia económica. Luego de estudiar el contenido de la Constitución económica y las implicaciones que tiene el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural previsto en el artículo 64 de la Constitución, la Corte concluyó que este “*impone “una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias.*”²⁶² La comprensión de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional, titulares de derechos de manera *preferente* para superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran, fue reiterada por la Corte en las Sentencias C-677 de 2017 y C-028 de 2018.

²⁶¹ Al definir el *tertium comparationis* en este juicio de igualdad, la Corte distinguió a las comunidades indígenas de las comunidades campesinas en los siguientes términos: “*En efecto, las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, en razón a la situación de marginamiento y discriminación a la que tradicionalmente han estado sometidos. Con fundamento en el principio constitucional que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana (art. 7 CP), y en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), la Corte Constitucional ha reconocido a las comunidades indígenas como sujetos colectivos,*²⁶¹ *titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural. // Mientras los campesinos (o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia. Podría argüirse, sin embargo, que dentro de la categoría de campesinos beneficiarios de los subsidios se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza, y las mujeres cabeza de familia. Empero no todos los campesinos beneficiarios de subsidios son sujetos de especial protección e incluso subsiste una diferencia relevante entre aquéllos que si lo son y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista jurisprudencia constitucional, pues esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional. // La diferencia antes esbozada puede apreciarse desde una perspectiva diferente: mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional”.* Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005.

²⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012.

170. Así, el reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional ha permitido concluir que el artículo 64 constituye: (i) un título para que el Estado intervenga a fin de fortalecer el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios mediante la adjudicación de inmuebles baldíos y la limitación a la enajenación de aquellos ya adjudicados; (ii) una norma programática que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; (iii) un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (iv) un mandato que puede ser desarrollado mediante diversos mecanismos; y, (v) un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.²⁶³

El derecho al territorio de las comunidades campesinas

171. Aunque la vulnerabilidad de las comunidades campesinas está asociada a su condición histórica de pobreza, el artículo 64 de la Constitución no es un mandato calificado de lucha contra la pobreza consistente en proveer un medio de producción a un sector de la población. Es una orden compleja para garantizar las condiciones de permanencia del campesino en el campo y el mejoramiento de su calidad de vida en ese contexto. Así, la jurisprudencia constitucional ha llegado al entendimiento de que el acceso a la propiedad rural de las comunidades campesinas: (i) no implica únicamente el goce de un derecho real, (ii) sino que se relaciona de forma directa con la subsistencia de las formas de vida campesinas, e (iii) involucra la satisfacción de otros derechos fundamentales. El campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana.

172. En tal virtud, en la Sentencia C-644 de 2012, la Corte definió *el campo* como “*realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica*”, receptora de la especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. La relación de los campesinos con la tierra excede el ámbito estrictamente económico e implica una serie de significaciones culturales, sociales y económicas. Para la Sala es claro que el campo, como territorio, es una construcción social afectada por dinámicas identitarias, no solo económicas.²⁶⁴ En ese sentido, si bien la propiedad es el motor inicial del impulso colonizador, es la pertenencia a la tierra la que genera órdenes políticos, económicos, sociales y ecológicos, y convierte el espacio en cultura e identidad. Así las cosas, el campesino no es un depredador ecológico movido por el afán de la propiedad de la tierra, sino un productor con sentido de pertenencia en un lugar, que coadyuva a la construcción y mantenimiento de los órdenes social, económico y ecológico

²⁶³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-644 de 2012 y C-077 de 2017.

²⁶⁴ Vladimir Zambrano, Carlos. “Ejes Políticos de la diversidad cultural.” Bogotá (2004). Siglo del Hombre Editores. Capítulo 3.

y símbolo territorial.²⁶⁵ Son los usos del espacio y sus recursos, los modos de habitarlo y de ejercer poder sobre él, los que conforman el territorio.

173. Es esta comprensión del territorio como escenario de construcción social y política, en la que el campesino deja de ser un actor puramente económico - titular o aspirante a la propiedad de los medios de producción agrarios- para ser reconocido como sujeto político autónomo y diverso. En efecto, el movimiento campesino en Colombia ha pasado de la movilización en torno únicamente a la reforma agraria²⁶⁶ para reivindicar el reconocimiento de su rol como actor político que debe ser tenido en cuenta para la toma de decisiones que afectan el territorio que habita.²⁶⁷ Así, la calidad de sujeto político del campesino, capaz de participar de las decisiones que lo afectan, no es posterior a la satisfacción plena de la faceta prestacional de los derechos enlistados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, sino que es concomitante a ésta.

174. Como parte de esa búsqueda del reconocimiento como sujeto político autónomo, varios ciudadanos campesinos pertenecientes a diferentes organizaciones sociales promovieron una acción de tutela contra el DANE y otras autoridades públicas para la creación de una categoría y preguntas diferenciadas que permitieran visibilizar su situación particular dentro del censo de población y vivienda de 2018. En cumplimiento de la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia²⁶⁸ en ese proceso, una comisión conformada por el ICANH e investigadores del campesinado y la ruralidad colombiana formularon una definición de la categoría campesino en los siguientes términos:

*“Campesino: sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo.”*²⁶⁹

175. Según el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH,²⁷⁰ la comprensión del campesinado como sujeto diferenciado implica considerar

²⁶⁵ Molano, Alfredo. *Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras*. El Áncora, 1989.

²⁶⁶ Según la base de datos de luchas sociales del CINEP, dentro de los asuntos que justificaron la movilización social campesina entre 1988 y 2012 se observan tres temas preponderantes: políticas públicas (23%), derechos (20.2%) y tierra (18.8%). Informe Especial CINEP/Programas por la Paz. “Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012”. Agosto de 2013, pp. 10 y 11. Tomado de https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_campesinado_2013

²⁶⁷ Güiza Gómez, Diana Isabel, Ana Jimena Bautista Revelo, Ana María Malagón Pérez, Rodrigo Uprimny Yepes. La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. Editorial Dejusticia, Bogotá, 2020. pp. 32-35

²⁶⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Sentencia STP2028-2018.

²⁶⁹ Acosta Navarro, O. L., Duarte Torres, C. A., Fajardo Montaña, D., Ferro Medina, J. G., Gutiérrez Sanín, F., Machado Cartagena, A., Penagos Concha, Á. M. y Saade Granados, M. M. (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento para su definición, caracterización y medición*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (icanh). Tomado de https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf.

²⁷⁰ Saade, Marta. "Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia." *Documento Técnico. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá* (2018).

cuatro dimensiones: (i) la *dimensión sociológico-territorial*, que alude a una relación de imbricación del campesinado con la tierra, en la que se constituyen formas diferenciadas de habitar y de transformar la naturaleza a partir del trabajo. No todos los que habitan el campo y el mundo rural son campesinos, “*El campesino se distingue de los sistemas agroindustriales y latifundistas, así esté asociado por trabajo a ellos.*”²⁷¹ (ii) la *dimensión socio - cultural* que se refiere a unas maneras específicas de vivir, pensar y habitar las zonas rurales que se concretan en características culturales distinguibles. El campesino se auto - reconoce como tal, reivindica su pasado campesino en sus ancestros y proyecta esa identidad en su propia descendencia. A partir de su relación con el territorio dibuja formas de vida comunitaria, pertenencias y representaciones “*sustentadas en sus conocimientos, sus memorias y sus formas de hacer transmitidas entre generaciones*”²⁷²; (iii) la *dimensión económico-productiva* que da cuenta de la centralidad que tiene para la vida campesina el rol de productores de alimentos, valores de uso y materias primas. En la comprensión de esta dimensión son centrales las diferentes formas de tenencia de la tierra que han establecido los campesinos; así como las memorias, saberes y formas de hacer, que le permiten actuar y permanecer en los procesos productivos que garantizan su autoabastecimiento y su relacionamiento con los mercados locales y las formas de vida social y económica de la zona rural y los centros urbanos. Por último, (iv) la *dimensión organizativo-política* que alude a los procesos de organización social y política del campesinado que le han permitido reivindicar y exigir sus derechos, negociar con otros actores rurales para lograr su reproducción social y fortalecer sus capacidades, y participar como sujetos políticos diferenciados en la vida nacional.

176. Estas definiciones, aunque no son normativas, ofrecen elementos analíticos relevantes para comprender cómo la identidad campesina está directamente relacionada con el trabajo de la tierra y las formas de organización social que esta actividad produce. La tierra, al estar íntimamente ligada a la construcción identitaria del campesino pasa de ser un activo o un bien sobre el que se ejercen – o se espera ejercer-, derechos reales, a convertirse en una realidad social compleja: el territorio campesino.

177. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales,²⁷³ que ha sido reconocida por la Corte Constitucional como parámetro o guía interpretativa del

²⁷¹ Ibidem, p. 3.

²⁷² Ibidem, p. 5.

²⁷³ ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. 73/165. “*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*”. A/RES/73/165. La Declaración es un instrumento de derecho blando internacional, que cristaliza el marco global de protección de los derechos de estas poblaciones, reconocido por la mayoría de los Estados. En particular, la Declaración plantea elementos sobre la soberanía alimentaria, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. También se refiere a los criterios para usar, conservar, intercambiar y vender semillas, y garantizar los precios de remuneración de la producción campesina, bajo estándares de trabajo justo.

ordenamiento interno,²⁷⁴ incluye la dependencia y apego a la tierra como un elemento identificador del campesino. Así, el artículo 1° del referido instrumento señala:

“A efectos de la presente Declaración, se entiende por ‘campesino’ toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra”. (subrayas fuera del texto original)

178. Para la Sala, si bien el acceso a la propiedad rural es condición para el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina, su promoción y protección carecen de sentido y se alejan del mandato constitucional cuando no están acompañadas del reconocimiento del campo como territorio y, de los campesinos como sujetos políticos interculturales y autónomos con proyectos de vida e ideas del buen vivir diversas y diferenciables. El derecho de los campesinos al territorio es entonces: (i) un derecho fundamental; (ii) que comprende garantías adicionales a las propias del régimen ordinario de propiedad; y, que (iii) está protegido por el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que lo afectan.

179. Primero, la jurisprudencia ha reconocido el carácter fundamental del derecho al territorio del que gozan las comunidades campesinas.²⁷⁵ Para sustentar tal conclusión, la Corte ha señalado que:

a) Los derechos económicos, sociales y culturales, de los que el artículo 64 hace parte, son derechos fundamentales aun cuando comprenden una faceta prestacional de realización progresiva. Al declarar que el derecho al territorio de las comunidades campesinas es fundamental, en la Sentencia C-673 de 2015, la Corte reiteró el precedente fijado en la Sentencia C-288 de 2012, en la que se señaló que “[l]os derechos **todos** son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución.”²⁷⁶

²⁷⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-348 de 2012 y T-606 del 2015. En particular, en la Sentencia C-077 de 2017 al referirse a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales esta Corporación señaló: “Si bien es cierto que, al tratarse de instrumentos que han sido considerados como Soft Law, no se trata de disposiciones que sean per se vinculantes para los Estados; también lo es que este tipo de documentos no hacen otra cosa sino sistematizar los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados (Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y articularlos en clave de determinadas problemáticas o grupos poblacionales”

²⁷⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-673 de 2015, C-077 de 2017.

²⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012. En esta sentencia la Sala Plena revisó la tesis de conexidad de los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos fundamentales que en una primera fase del precedente permitieron reconocer carácter fundamental a los primeros, y señaló que la distinción de los derechos

b) El derecho al territorio es fundamental en tanto está directamente relacionado con la garantía de la dignidad humana de las personas que se auto reconocen como campesinas. Tal como se expuso en párrafos anteriores, el territorio es un elemento estructurante de la identidad campesina y condición para la elección y materialización del proyecto de vida de las personas que se auto reconocen como campesinas. La Corte ha resaltado la relación inescindible que existe entre la realización de los derechos fundamentales y la dignidad humana;²⁷⁷ en particular, ha expresado que la libertad para elegir entre distintas opciones de vida es inherente a la condición humana en tanto se deriva del reconocimiento de las personas como fines en sí mismas y no como instrumentos al servicio de fuerzas extrañas a ellas. El ejercicio material de la libertad individual es posible cuando se garantizan las tres dimensiones de la dignidad humana como: (i) autonomía para vivir como se quiere; (ii) acceso a los bienes necesarios para vivir bien; y, (iii) respeto a la intangibilidad de la integridad física y moral para vivir sin humillaciones.²⁷⁸ En esos términos, para la Sala Plena es claro que el derecho al territorio es instrumental a la garantía de la dignidad humana para las poblaciones campesinas, en tanto es condición necesaria para la elección y ejecución de un proyecto de vida que se desarrolle en lo rural y se guíe por valores diferenciados construidos desde la especial relación del campesino con la tierra.

c) El derecho al territorio como mandato complejo que comprende no solo el acceso a la tierra, sino a la vivienda, la educación, la salud y la recreación en el campo, entre otros, para el mejoramiento de la calidad de vida campesina, ha sido desarrollado en la legislación concediéndole dimensiones subjetivas

constitucionales entre derechos *de defensa o libertad* y derechos *prestacionales* presentaba inconvenientes teóricos y dogmáticos que resultan del hecho de que todos los derechos fundamentales comprenden una faceta prestacional, en virtud de la cual el Estado debe proveer condiciones materiales concretas para su goce efectivo. En esta sentencia la Corte concluyó que “Los derechos **todos** son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios – económicos y educativos - indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en una situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción)”.

²⁷⁷ La Corte ha señalado en múltiples oportunidades que los derechos fundamentales y en general todo el diseño institucional tiene como fin último garantizar a las personas. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2005.

²⁷⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-881 del 2002, reiterada en la Sentencia C-077 de 2017. En particular aquella sentencia expresó: “[...] (en el ámbito de las condiciones materiales de existencia), la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad real de desarrollar un papel activo en la sociedad. De tal forma que no se trata sólo de un concepto de dignidad mediado por un cierto bienestar determinado de manera abstracta, sino de un concepto de dignidad que además incluya el reconocimiento de la dimensión social específica y concreta del individuo, y que por lo tanto incorpore la promoción de las condiciones que faciliten su real incardinación en la sociedad.”

precisas. Así, la Ley 160 de 1994,²⁷⁹ modificada por el Decreto Legislativo 902 de 2017,²⁸⁰ regula las condiciones de adquisición y adjudicación de tierras a favor de los “campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento.” En el mismo sentido, la Ley 731 de 2002 prevé condiciones específicas de acceso a la titulación de tierras, el crédito agropecuario, los servicios educativos, de salud, seguridad social y recreación por parte de las mujeres rurales, con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Por otra parte, el artículo 139 de la Ley 1148 de 2011 prevé que dentro de las acciones tendientes al restablecimiento de la dignidad de las víctimas del conflicto armado se encuentra comprendido el apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, en particular de las mujeres.²⁸¹ Todas estas disposiciones, sumadas a diferentes medidas incluidas en otras leyes que prevén medidas diferenciadas en favor de comunidades campesinas,²⁸² dan cuenta del desarrollo legislativo del derecho de los campesinos a acceder a la tierra, habitarla en condiciones dignas y permanecer en ella para desarrollar allí su proyecto de vida.

180. Segundo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho al territorio del que gozan los campesinos comprende, por lo menos las mismas garantías de régimen ordinario de propiedad reconocidas en el artículo 58 de la Constitución Política.²⁸³ Estas garantías, interpretadas de acuerdo con lo previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales,²⁸⁴ permiten afirmar que el derecho al territorio de los campesinos incluye:

²⁷⁹ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

²⁸⁰ “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

²⁸¹ Artículo 139 de la Ley 1148 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

²⁸² Para citar solo algunos ejemplos: Decreto ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de Vivienda Social Rural”, artículos 6, 13 y 157 de la Ley 100 de 1993, Ley 302 de 1996, artículos 4, 164 y 253 de la Ley 1955 de 2019.

²⁸³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, reiterada en las Sentencias C-077 de 2017 y C-028 de 2018.

²⁸⁴ El derecho internacional blando, también conocido como *soft law*, es un concepto que se ha utilizado para referirse a todos aquellos instrumentos que, si bien no están dotados de un carácter vinculante, en la práctica se incorporan a los sistemas de fuentes con repercusiones en la hermenéutica. Estos instrumentos tienen por objeto evidenciar una costumbre internacional y servir de guía interpretativa de los instrumentos normativos, a partir de la concreción de subreglas precisas para el intérprete. A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho uso de los instrumentos de derecho blando para interpretar las obligaciones Estatales derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y con base en estas, ha condenado en varias ocasiones a los Estados parte. Por su parte, la Corte Constitucional ha usado el *soft law* de dos formas: (i) como herramienta interpretativa en varios de sus pronunciamientos. Por ejemplo, en las Sentencias C-228 de 2002, C-531 de 2006 y C-370 de 2006; o (ii) como parte del Bloque de Constitucionalidad cuando desarrollan principios generales del derecho o normas de otros tratados internacionales de derechos humanos o derecho internacional humanitario. Por ejemplo, en la Sentencia SU-1150 de 2000 la Corte aclaró que los “Principios rectores relativos

a) El derecho al reconocimiento y seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo cual implica el respeto de la propiedad, la mera tenencia, la posesión, la ocupación, entre otras; y, el fomento de la titulación de la tierra ya sea individual, colectiva o mediante formas asociativas.²⁸⁵

b) El derecho a no ser despojados, desalojados ni desplazados de forma arbitraria o ilegal de la tierra o los recursos necesarios para disfrutar de condiciones de vida adecuadas en ella y a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa.²⁸⁶ En la Sentencia C-028 de 2018 esta Corte reiteró lo expresado en la Sentencia C-644 de 2012 en cuanto a que los campesinos tienen derecho a “*no ser impulsados a deshacerse de [su propiedad rural] so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto.*” En el evento de desplazamientos o despojos ilegales o arbitrarios, los campesinos tienen derecho al retorno y la restitución de la tierra, y de los recursos naturales necesarios para disfrutar de condiciones de vida adecuadas, o a la indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando el retorno sea imposible.²⁸⁷

al desplazamiento forzado”, aunque no son no son un tratado de derechos humanos, se incorporan también al texto constitucional en la medida en que algunos de sus preceptos reiteran normas incluidas en estos. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha previsto en algunos casos que las obligaciones del Estado no sólo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto al reconocimiento de los derechos humanos y la su dignidad humana. Esto, por tratarse de principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-410 de 2001.

²⁸⁵ En la Sentencia C-028 de 2018, la Corte reiteró lo expresado en la Sentencia SU-235 de 2016 así: “*Los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no solo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina. La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través de la cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.*”

²⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2018. En el mismo sentido, el artículo 17.3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales prevé que “*Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivas de dicho patrimonio.*” Por su parte, el artículo 17.4 señala “*Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a estar protegidos contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra, de su lugar de residencia habitual o de otros recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas. Los Estados incorporarán en la legislación nacional medidas de protección contra los desplazamientos que sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Estados prohibirán los desalojos forzosos arbitrarios e ilegales, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras y otros recursos naturales, en particular como medida punitiva o como medio o método de guerra.*”

²⁸⁷ El artículo 17.5 de la Declaración prevé: “*5. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente de su tierra tienen derecho, individual o colectivamente, en asociación con otras personas o como comunidad, a regresar a la tierra de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente, también en los casos de desastre natural o conflicto armado, y a acceder de*

c) El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas para estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los campesinos sin discriminación, de forma que estos puedan alcanzar un nivel de vida adecuado, vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.²⁸⁸ El principio de progresividad aplica a la faceta prestacional del derecho al territorio y comprende la obligación estatal de adoptar medidas para democratizar la propiedad rural y mejorar la calidad de vida de la población campesina. Así, toda medida regresiva en ese sentido será, *prima facie*, inconstitucional.

181. Tercero, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el derecho de los campesinos al territorio, sobre todo cuando se tratan de temas de intervención de recursos naturales, tiene como fundamento el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan. Esto por cuanto la participación, entendida como un principio a la luz del preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución y como un derecho en el art. 40 y siguientes, es una de las formas de garantizar que las comunidades que están afectadas por políticas de desarrollo, puedan defender su autonomía y lograr la compatibilidad de sus formas de vida, económicas, sociales y culturales, con esas políticas.²⁸⁹

182. Así, la Corte ha establecido que siempre que “*se vayan a ejecutar obras o políticas que impliquen la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según los sujetos que vayan a verse afectados; si se trata de una comunidad [cuya] subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación.*”²⁹⁰ Para la Corte “*el Estado o los particulares no pueden afectar el ambiente natural de manera indiscriminada, sin tener en cuenta las circunstancias propias del sitio y de sus pobladores. Estas circunstancias especiales son las que impiden, por ejemplo, que se construya una planta de embotellamiento de agua mineral en la única fuente de abastecimiento de un poblado, o que se construya una planta de producción de asfalto en frente de un hospital para dolientes pulmonares, o una fábrica de productos químicos en medio de una bahía de pescadores.*”²⁹¹

El derecho a la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades campesinas

nuevo a los recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas, si ello es posible, o a recibir una indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando su regreso no sea posible”. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente las obligaciones que incumben al Estado en relación con el retorno y la restitución de tierras de las personas que han sufrido desplazamientos forzados. Así, ha señalado que el derecho al retorno implica el deber correlativo del Estado de garantizar que este ocurra en condiciones de seguridad, voluntariedad, y dignidad. Al respecto, ver Sentencias T-602 de 2003, T-025 de 2004 y SU-648 de 2017, entre otras.

²⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁸⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 1992, citada en la Sentencia T-606 de 2015.

183. El artículo 65 de la Constitución, dispone que

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

“De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

184. Una lectura armónica de los artículos 64, 65 y 66,²⁹² aunada a diferentes preceptos internacionales,²⁹³ le ha permitido a la Corte inferir de ellos la existencia del derecho a la seguridad alimentaria, el cual fue definido en la Sentencia C-644 de 2012 como *“la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto.”* Asimismo, en la Sentencia T-506 de 1992, citada luego en las Sentencias C-864 de 2006 y C-644 de 2012, la Corte señaló que *“se vulnera el deber de la seguridad alimentaria, reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce ‘el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras’.”* En virtud de este derecho, al Estado le asisten deberes de diferente índole.

185. En concordancia con lo anterior, al desarrollar el contenido del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), según el cual toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada y a estar protegida contra el hambre, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 12, indica que el principal deber del Estado para garantizar este derecho consiste en adoptar medidas para que se logre de manera progresiva el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Para llegar a esto, el Estado tiene obligaciones de

²⁹² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.

²⁹³ “El artículo 11 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales establece el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre prescribe que los Estados adoptarán medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante *el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios* de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. (...)” La seguridad alimentaria también se estableció como obligación para los Estados en declaraciones de Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966 e igualmente en la Resolución 2004/19 de la Asamblea General. Véase, Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.

respetar (no interponer barreras para el acceso), proteger (velar porque los privados no priven a las personas de poder acceder) y de realizar o hacer efectivo el derecho (iniciar acciones para fortalecer el acceso). A su vez, el Comité determinó que la seguridad alimentaria tiene algunas facetas que han de ser respetadas, a saber: *i*) la adecuación o disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad para una cultura determinada; y, *ii*) la accesibilidad sostenible a los alimentos, sin que se dificulte el goce de otros derechos.

186. Adicionalmente, uno de estos deberes está relacionado con la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos,²⁹⁴ lo cual implica una atención especial para los vulnerables, empobrecidos y discriminados. Esto, atendiendo la situación del campo en nuestro país, ya señalada, adquiere una connotación especial. La lectura de esta interpretación del PIDESC, en el contexto de la población campesina y de los trabajadores rurales da cuenta de que el derecho a la alimentación para esta población está estrechamente ligado con el aprovechamiento de su propia tierra (desde la faceta de la disponibilidad alimentaria); el respeto de sus formas tradicionales de producción y cultura; la preservación de las prácticas y saberes tradicionales; y, la protección contra los efectos de la agroindustria.²⁹⁵

187. Así, en el caso particular de la población campesina existe una relación íntima entre el derecho a la alimentación o a la seguridad alimentaria y el derecho al trabajo y al mínimo vital, por cuanto esta adquiere su sustento de la explotación económica del territorio que habita.²⁹⁶ Ahora, como lo ha indicado la Sala Plena, el ordenamiento jurídico nacional *“concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural.”*²⁹⁷

188. Por ende, la Corte ha expresado que la soberanía alimentaria comprende la libre potestad de los Estados de establecer sus procesos de producción de alimentos, con la garantía de respeto y preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, como la de campesinos y pesqueros, respetando su cultura y diversidad.²⁹⁸ Es posible que, como consecuencia de la

²⁹⁴ Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): 12.05.99. Numeral 26.

²⁹⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁹⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2011.

²⁹⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

²⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012: *“La soberanía alimentaria comprende no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción*

elección del Estado de privilegiar ciertos mecanismos para mejorar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos de la población en general, se genere una tensión con los derechos a la seguridad alimentaria, la identidad cultural y la diversidad de las comunidades campesinas y pesqueras. En estos casos, la Corte ha indicado que: *i*) es necesario proteger las prácticas tradicionales de producción de los grupos minoritarios (por ejemplo indígenas, negritudes y campesinos) en atención a la relación que existe entre éstos, su territorio y su cultura;²⁹⁹ *ii*) en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible se debe dar prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente;³⁰⁰ *iii*) en el caso de comunidades cuyo alimento dependa de la explotación del medio ambiente por el uso de medios tradicionales, el Estado debe garantizar la participación y concertación de medidas con la comunidad de las decisiones que puedan afectar el ambiente;³⁰¹ *iv*) existe una obligación por parte del Estado de mantener el denominado “*espacio vital*” o espacio donde las comunidades tradicionales ejercen su oficio;³⁰² *v*) en el evento que haya una afectación del “*espacio vital*” se deben concertar medidas de compensación en conjunto con la comunidad afectada sin que estas sean necesariamente de carácter económico;³⁰³ y, *vi*) el mandato constitucional de protección al medio ambiente, y el modelo de desarrollo sostenible implican restricciones al uso de ecosistemas en donde las comunidades tradicionales ejercen sus oficios y obtienen su sustento, cuando esta intervención se hace por parte del Estado o de privados, es necesario velar por la “*sostenibilidad social*”³⁰⁴ y se deben diseñar medidas de compensación (por ejemplo: apoyo alimenticio transitorio, capacitaciones, acceso a créditos y a insumos productivos, entre otros) para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz los efectos negativos.³⁰⁵

El concepto de justicia ambiental

189. En la Sentencia T-294 de 2014, la Corte reiteró su línea jurisprudencial³⁰⁶ en relación con la aplicación del concepto de justicia ambiental a los conflictos que involucran a todo tipo de comunidades y no únicamente a los grupos étnicos. En la referida sentencia, se aceptó la definición de justicia ambiental como el “*tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales.*” La expresión *tratamiento justo* supone que “*ningún*

artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”

²⁹⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 1996, citada en la Sentencia T-348 de 2012.

³⁰⁰ *Ibidem.*

³⁰¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1996, citada en la Sentencia T-348 de 2012.

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.

³⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, citada en la Sentencia T-606 de 2015.

³⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-606 de 2015.

³⁰⁶ En esta sentencia se recoge lo expresado en las Sentencias T-574 de 1996, T-348 de 2012, T-447 de 2012, y T-135 de 2013.

*grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal.*³⁰⁷

190. En esa ocasión, la Corte reconoció que el concepto de justicia ambiental tenía dos componentes esenciales que encontraban respaldo constitucional expreso y se encuentran comprendidos dentro de los mandatos previsto en los artículos 2 (asegurar la vigencia de un orden justo), 1 (principio de solidaridad), 13 (igualdad) y 90 (responsabilidad del Estado por daño antijurídico). Estos componentes son: uno de justicia distributiva y otro de justicia participativa. El primero se refiere al reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad que puede ir del ámbito local al internacional, y entraña, a su turno: *a)* un principio de equidad ambiental *prima facie*, en virtud del cual la carga de justificación de un trato desigual en el reparto de cargas y beneficios ambientales, corresponde a aquél que defiende o decide su establecimiento; y, *b)* un principio de efectiva retribución y compensación a favor de los individuos o poblaciones que asumen las cargas o pasivos ambientales asociados a la protección del interés general. Por su parte, el componente de justicia participativa, impone el deber de abrir espacios en los que los afectados por un proyecto o medida ambiental puedan participar de forma efectiva en la toma de decisiones en igualdad de condiciones con aquellos que ostentan un conocimiento técnico experto para evaluar o definir el impacto, mitigación, prevención y acciones a adoptar en materia ambiental.

191. El concepto de justicia ambiental es una respuesta a situaciones en donde: *i)* se presentaban cargas inequitativas de soportar costos ambientales en la sociedad, por ejemplo, quién acarrea los costos de vivir cerca de un basurero o de centros de explotación minera; *ii)* las cargas las asumían comunidades históricamente marginadas, por ejemplo, comunidades indígenas o afrodescendientes; *iii)* estas comunidades no tenían espacios en donde manifestar su descontento, preocupaciones o propuestas en el proceso de formulación de la actividad, política o proyecto; y, *iv)* existía un déficit de protección al medio ambiente en el desarrollo de los proyectos.³⁰⁸

192. El reparto equitativo de cargas entre sujetos estatales, públicos, nacionales o internacionales, pretende eliminar los factores de discriminación ya sea por origen de reconocimiento o de redistribución, por cuanto el concepto se ha desarrollado teniendo en cuenta el reparto inequitativo de cargas sobre tres criterios: *i)* la raza u origen étnico; *ii)* la condición socioeconómica; y, *iii)* la diferencia entre países.³⁰⁹ El componente de justicia distributiva integrado al

³⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

³⁰⁸ Harvé Espejo, Dominique. "Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica". Revista de Derecho. Universidad Diego Portales, Chile. Volumen XXIII, julio 2010. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v23n1/art01.pdf>

³⁰⁹ Harvé Espejo, Dominique, *Óp. Cit.*, p. 17

concepto de justicia ambiental es la respuesta a la falta de regulación de las consecuencias de la explotación ambiental o la instauración de proyectos de desarrollo que obligue a los beneficiarios de la actividad a asumir los costos ambientales que la actividad produjera.

193. Ahora bien, en estos casos la tensión entre el interés general y el interés particular no debe abordarse como si algunos grupos vulnerables se opusieran al bienestar común, sino desde la perspectiva de la efectividad de los derechos. Por lo tanto, en aplicación de este principio no se pueden desconocer las garantías de las personas en situación de vulnerabilidad y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos.³¹⁰

194. Al respecto, vale la pena acudir al precedente fijado en la sentencia T-348 de 2012, en donde se estudió el caso de unos pescadores que se estaban viendo afectados por la construcción del proyecto “*Anillo Vial Malecón Vía Crespo*”. En esa oportunidad la Corte reiteró que “*por tratarse de obras que pueden afectar el medio ambiente y las prácticas productivas, se debe garantizar que la comunidad en general y sobre todo del grupo de personas que depende del espacio hídrico para acceder a un ingreso mínimo, tengan conocimiento claro e integral de la obra que se realizará, así como de los efectos positivos y negativos que se prevén, y participen en el diseño de las medidas de mitigación y compensación correspondientes.*”³¹¹ En ese caso, se ordenó que las medidas de compensación y de mitigación del proyecto debían ser concertadas con la comunidad y no debían ser necesariamente de carácter económico. Agrega la Sala que en este escenario es necesario evaluar tanto los impactos ambientales, como los impactos para la comunidad de manera que se entienda cuáles son los significados reales que tiene para la población el desarrollo de infraestructura.

195. A juicio de la Sala, los componentes de justicia distributiva y justicia participativa guardan una íntima conexión con el derecho fundamental a la dignidad humana, en tanto permiten reconocer, en una línea de pensamiento liberal como la sostenida por autores como Martha Nussbaum y Amartya Sen, que en un Estado Social de Derecho los imperativos de justicia y la equidad exceden lo puramente cuantitativo y exigen al juez constitucional considerar si las personas gozan de las garantías necesarias para desarrollar la plenitud de sus capacidades, esto es, para vivir una vida de acuerdo a sus propias elecciones.

Conclusiones de la reconstrucción del parámetro de constitucionalidad

196. Hasta aquí, la Sala ha desarrollado el alcance de los bienes constitucionales que entran en tensión para resolver el problema jurídico propuesto. Por un lado, ha detallado el contenido y alcance del deber que la Constitución impone al Estado en materia de protección ambiental, y ha indicado cuál es la comprensión que el ordenamiento constitucional, la jurisprudencia y la

³¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2012

³¹¹ En esa oportunidad la Corte cita la Sentencia T-244 de 2012

literatura especializada han reconocido a los principios de precaución, prevención, sostenibilidad y no regresividad en materia ambiental y, cómo estos se operativizan en el ejercicio del control constitucional. También, ha precisado que los deberes constitucionales descritos, en conjunción con los referidos principios, permiten fijar una regla según la cual, en tratándose de ecosistemas estratégicos para la conservación del ciclo hídrico y la mitigación del cambio climático, como los páramos, la Constitución restringe la libertad de configuración del legislador de forma que en la regulación de este tipo de bienes de la naturaleza, este solo puede adoptar medidas tendientes a su conservación y restauración.

197. Por último, la Sala aclaró que la limitación referida no implica en manera alguna despojar al Legislador del deber que le impone la Constitución de armonizar sus mandatos en el marco de un proceso democrático, racional e informado, mediante la adopción de medidas que resuelvan, de acuerdo con la información científica disponible y la realidad política, económica y social, las tensiones que puedan presentarse entre diversos derechos, principios y valores constitucionalmente reconocidos.

198. Por otro lado, se ha analizado cuál es el alcance de la protección que la Constitución ofrece a las comunidades campesinas. Al respecto, se demostró que éstas son sujetos de especial protección constitucional en virtud de lo previsto en el artículo 64 de la Constitución Política e instrumentos de derecho internacional. En particular, se hizo énfasis en la relación que tienen estas comunidades con la tierra, comprendida como un elemento determinante de su identidad cultural y de su forma de vida, más que solo como un activo productivo. En ese sentido, se desarrolló el alcance del derecho al territorio, con las implicaciones que este tiene en términos de participación y reparto de cargas públicas. Así mismo, se reiteró el precedente constitucional en materia de derecho a la seguridad y soberanía alimentaria para concluir que su garantía y protección, en relación con las comunidades de campesinos y pesqueros, está directamente relacionada con la garantía del derecho a la diversidad cultural, el trabajo y el mínimo vital.

199. Expuesta como está la complejidad de los bienes jurídicos que han de ser armonizados en este caso, la Corte procederá a resolver el caso concreto.

SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

200. A fin de dar solución al caso concreto, en este aparte la Sala: *i)* expondrá de forma breve el reproche formulado por el accionante; *ii)* explicará el contexto en el que se inserta la disposición demandada; *iii)* precisará el contenido y alcance de la disposición, a fin de fijar el objeto del juicio; y, *iv)* procederá al examen concreto de constitucionalidad mediante la aplicación del test de no regresividad en materia ambiental, en los términos en los que fue expuesto en la sección anterior.

Síntesis del asunto a resolver

201. El accionante alega que la disposición demandada vulnera el artículo 79, de la Constitución Política que prevé el derecho a gozar de un ambiente sano. A su juicio, es inconstitucional que en los ecosistemas de páramo se permitan actividades agropecuarias de cualquier naturaleza dado que estas pueden tener efectos negativos irreversibles en las coberturas vegetales y la conformación fisicoquímica y geomorfológica del suelo y el subsuelo. En particular, el accionante sostiene que la norma demandada: (i) vulnera el derecho al ambiente sano, (ii) vulnera el derecho al agua en sus componentes de disponibilidad y cantidad, (iii) viola el principio de no regresión en materia ambiental y (iv) es una medida desproporcionada en tanto los derechos al trabajo y la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas pueden ser protegidos mediante esquemas de compensación económica que no lesionen los ecosistemas de páramos.

202. En su intervención en la audiencia pública realizada el 6 de noviembre de 2019, el accionante reprochó que el legislador se inclinara por un régimen de habilitación de actividades agropecuarias de bajo impacto en zonas protegidas, que no se contemplaba anteriormente en la ley, e insistió en que, en estos casos la ley debió ordenar la reubicación de las comunidades y, principalmente, la indemnización y compra de predios. A su juicio, la delimitación de las zonas de páramos hace nugatorio el derecho a la propiedad de los campesinos que habitan en ese territorio, de manera que lo procedente en este caso sería declarar un estado de cosas inconstitucional, en procura de que se ejecuten acciones estructurales destinadas a la indemnización, compensación y restablecimiento los derechos de estas personas mediante su reubicación, compra de predios e indemnización de daños.

203. Los intervinientes en el proceso y en la audiencia pública que defendieron la exequibilidad de la norma básicamente señalaron que se trata de una medida razonable y proporcional para la protección de los páramos y los derechos de las comunidades paramunas, siempre que se garantice que la ejecución de actividades agropecuarias de bajo impacto no interfiere con la prestación de los servicios ecológicos que provee el páramo, se propenda por actividades sostenibles, y se involucre a la comunidad en la toma de decisiones y la conservación ambiental.

Contexto de la disposición demandada

204. En un comienzo, la protección legal de los páramos fue dispuesta como una medida instrumental para amparar los recursos hídricos en el país. Así, la Ley 99 de 1993, incluyó que dentro de los principios generales de la política ambiental la protección especial de las zonas de páramos, subpáramos,

nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos.³¹² En el mismo sentido, el artículo 111 de la misma Ley declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos.

205. Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, “*por la cual se establece el programa para el uso eficiente del agua*”, ordenó que en la elaboración y presentación del programa de protección de las zonas de manejo especial se debía precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales debían ser adquiridos con carácter prioritario por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondiente, que a su turno debían realizar los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.

206. En febrero de 2002, se publicó el programa nacional para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de páramos, con el objetivo principal de orientar la gestión ambiental en ecosistemas de páramo y adelantar acciones para su manejo sostenible y restauración. En el mismo sentido, mediante las resoluciones 0769 de 2002 y 0839 de 2003 del MADS se adoptaron disposiciones para delimitar y contribuir en la protección, conservación de los páramos, considerando, entre otros aspectos, que los páramos son ecosistemas de una especial riqueza biótica, con un alto grado de especies de flora y fauna endémicas. En estos actos administrativos se ordena el desarrollo de los estudios sobre el estado actual de páramos y del plan de manejo ambiental de los mismos.

207. Posteriormente el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, que modificó el Código de Minas, prohibió la ejecución de trabajos y obras de exploración y explotación minera en los páramos y en otras áreas especialmente protegidas.³¹³ Esta norma fue declarada inexecutable en la Sentencia C-366 de 2011; sin embargo, atendiendo a la necesidad de proteger algunos ecosistemas, el efecto de la decisión fue diferido 2 años. Un mes después se expidió la Ley 1450 de 2011, que en su artículo 202 ordenó la delimitación de los páramos, y prohibió la explotación o exploración minera, de hidrocarburos, y las actividades agropecuarias en estos ecosistemas.

208. El artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 derogó el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. En su lugar, el artículo 173 reprodujo la prohibición de realizar actividades agropecuarias y de exploración y explotación minera. Como se expuso en la sección “[I]a *protección constitucional de los ecosistemas de páramos*” (*supra*), mediante la Sentencia C-035 de 2016 la Corte declaró

³¹² Ley 99 de 1993, “*Artículo 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: (...) 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*”.

³¹³ Esta norma fue demandada por vulnerar el principio de consecutividad, la Corte en Sentencia C -273 de 2011, rechazó ese argumento y declaró la executable de la norma.

inexequible el párrafo 1 de este artículo en cuanto autorizaba la continuidad de actividades de exploración y explotación minera que contaran con contratos de concesión minera y licencia ambiental.

209. Dos años después, tras cinco intentos fallidos de expedir una ley referente a los páramos y con el llamado de atención de la Corte en relación con la existencia de un déficit de protección de los páramos expresado en la Sentencia C-035 de 2016, se expidió la Ley 1930 de 2018, o ley de Páramos, con el objeto de *“establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.”*

210. Según la exposición de motivos del proyecto, esta ley resultaba primordial para proteger los páramos en atención a: *i)* el cambio climático; *ii)* la destrucción y deterioro de los ecosistemas de páramo; *iii)* la disminución de la disponibilidad hídrica y la afectación que esto tendrá en la seguridad alimentaria y la generación de energía en el futuro; *iv)* a que para la fecha de radicación de la ley, sólo el 45% de las áreas identificadas como páramos estaban protegidas; *v)* a la importancia de proteger la biodiversidad; *vi)* la necesidad de avanzar en el reconocimiento de las poblaciones que habitan en las zonas de páramos; y, *vii)* para lograr un equilibrio que haga compatible la dimensión ambiental, el reconocimiento a las poblaciones que los habitan y el desarrollo productivo sostenible.³¹⁴

211. Las disposiciones previstas en la Ley 1930 de 2018 determinan la intervención estatal de la totalidad de los ecosistemas de páramos existentes en el país, sin discriminar aquellos que ya fueron objeto de delimitación, de aquellos que están pendientes de esta. Según el Ministerio de Ambiente en el país existen 37 páramos (36 delimitados), distribuidos en 24 departamentos y 401 municipios. El área total de 2,818,551 hectáreas (2,712,315 hectáreas de los páramos delimitados), equivalentes al 2,5% del territorio nacional y al 50% de todos los páramos del mundo. Adicionalmente el 53% de la energía y el 70% del agua que se consume en Colombia proviene de fuentes hídricas que nacen en los diferentes páramos delimitados en el país.

212. Con el objetivo de dimensionar el alcance de la Ley, a continuación, se resume la información relativa a la ubicación y extensión de los páramos delimitados a la fecha de emisión de esta sentencia:

Sector	Distrito	Páramo	Ubicación		Extensión (Ha).
			Dptos.	Municipios	

³¹⁴ En la exposición de motivos del proyecto se expresó que *“el proyecto de ley busca crear un instrumento normativo que permita construir las bases de una Política Pública en materia de conservación de los ecosistemas de páramos y alta montaña, entendiendo la integralidad de estos y su importancia por los servicios ecosistémicos que prestan.”* Folio 30, cuaderno 1.

Cordillera a Oriental	Páramos Perijá	Perijá	Cesar y Guajira.	Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, Becerril (Cesar) La Jagua del Pilar y Urumita (Guajira).	28.984
	Páramos de los Santanderes	Jurisdicciones Santurbán	Santander y Norte de Santander.	Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) .	98.994
		Tamá	Norte de Santander	Herrán, Toledo y Chinácota.	21.374
		Almorzadero	Santander y Norte de Santander	Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Toná (Santander) Chitagá, Labateca y Silos (Norte de Santander).	157.705

		Yariguies	Santander	Chima, El Carmen, Galán, Hato, San Vicente de Chucurí y Simacota	4.251,78
Páramos de Boyacá		Cocuy	Arauca, Boyacá y Casanare	Fortul y Tame (Arauca) Chiscas, Chita, Cubará, EL Cocuy, El Espino, Guacamayas, Güicán, La Uvita, Panqueba, San Mateo (Boyacá) y La Salina (Casanare).	271.032
		Pisba	No aplica	No aplica.	No aplica.
		Tota – Bajagual - Mamapacha	Boyacá y Casanare	Monguí, Tota, Aquitania, Sogamoso, Siachoque, Mangua, Pesca, Toca, Viracachá, Ramiriquí, Ciénaga, Cuítiva, Rondón, Chinavita, Zetaquirá, Miraflores, Tibaná, Firavitoba, Tuta, Tópaga, Iza, San Eduardo, Garagoa, Berbeo, Gámeza, Labranzagrande, Pajarito	151.247

				(Boyacá) Chámeza y Recetar (Casanare).	
		Guantiva - La Rusia	Boyacá y Santander	Belén, Beteitiva, Cerinza, Duitama, Floresta, Nobsa, Paipa, Paz del Río, Santa Rosa de Viterbo, Sativanorte, Sativasur, Soatá, Sotaquirá, Susacón, Tipacoque, Tutazá (Boyacá) y Charalá, Coromoro, Encino, Gambita, Mogotes, Onzaga y San Joaquín (Santander).	119.009
		Iguaque - Merchán	Boyacá, Santander y Cundinamar ca	Sotaquirá, Chíquiza, Arcabuco, Cómbita, Villa de Leyva, Motavita, Sutamarchán, Santa Sofía, Sora, Tinjacá, Saboyá y Chiquinquirá (Boyacá), Gámbita, Albania y Puente	26.565

				Nacional (Santander).	
Páramos de Cundinamarca	Guerrero	Boyacá y Cundinamarca	Buenavista (Boyacá), Carmen de Carupa, Cogua, Cucunubá, Fúquene, Pacho, San Cayetano, Simijaca, Subachoque, Supatá, Susa, Sutatausa, Tabio, Tausa, Ubaté, Zipaquirá (Cundinamarca).	43.228	
	Rabanal y Ríos Bogotá	Boyacá y Cundinamarca.	La Capilla, Pachavita, Ráquira, Samacá, Turmequé, Úmbita, Ventaquemada (Boyacá), Chocontá, Guachetá, Lenguazaque, Machetá, Tibirita y Villapinzón (Cundinamarca).	24.650	
	Chingaza	Cundinamarca y Meta. Se traslapa con el Parque Nacional Natural Chingaza.	Choachí, Chocontá, Fómeque, Gachalá, Gachancipá, Gachetá, Gama, Guasca, Guatavita,	111.667	

				Guayabetal, Junín, la Calera, Machetá, Manta, Medina Quetame, Sesquilé, Sopó, Suesca, Tocancipá y Ubalá (Cundinamarca) Almeida, Chivar, Guayatá (Boyacá) Villavicencio, El Calvario, Restrepo y San Juanito (Meta).	
		Cruz Verde- Sumapaz	Cundinamarca Meta y Huila.	Arbeláez, Bogotá D.C., Cabrera, Cáqueza, Chipaque, Choachí, Fosca, Guayabetal, Gutiérrez, la Calera, Pasea, San Bernardo, Sibaté, Soacha, Ubaque, Une, Venecia (Cundinamarca) Colombia (Huila), Acacias, Cubarral, El Castillo, Guama, Lejanías, Mesetas y Uribe (Meta).	35.065

	Páramo Boyacá - Cundinamarca	Altiplano Cundiboyacense	Boyacá y Cundinamarca.	Firavitoba, Tibasosa, Cómbita, Arcabuco, Soracá, Siachoque, Chivatá, Cucaita, Tunja, Sorcá, Ventaquemada, Samacá(Boyacá), Villapinzón, Suesca, Chocontá, Cucunubá, Lenguazaque, Gachancipá y Nemocón (Cundinamarca).	5.799
	Páramo los Picachos	Los Picachos	Meta, Caquetá y Huila.	Uribe (Meta), San Vicente del Caguán y Puerto Rico (Caquetá), Baraya, Neiva, Tello, Colombia, Algeciras, Rivera y Campoalegre (Huila).	23.872
	Páramos Miraflores	Miraflores	Caquetá y Huila.	Garzón, Gigante y Algeciras (Huila) y Florencia, Paujil, Doncella y Puerto Rico (Caquetá).	19.751
Cordillera Central	Páramos Belmira	Belmira-Santa Inés	Antioquia.	Belmira, San José de la Montaña,	10.621

				Entrerriós, San Andrés de Cuerquia, Sabanalarga, Liborina, Olaya y Sopetrán.	
Páramos Viejo Caldas-Tolima	Nevados		Quindío, Caldas, Risaralda, Tolima.	Aranzazu, Manizales, Marulanda, Neira, Salamina, Villamaría (Caldas), Salento (Quindío), Pereira, Santa Rosa de Cabal (Risaralda), Anzoátegui, Cajamarca, Casabianca, Herveo, Iargué, Murillo, Santa Isabel, Villahermosa (Tolima).	133.366
				Chilí-Barragán	Tolima, Valle del Cauca y Quindío.
	Páramos Valle-Tolima	Las Hermosas	Cauca, Tolima y Valle de Cauca.	Miranda (Cauca), Chaparral, Rioblanco (Tolima)	192.092

				Buga, El Cerrito, Florida, Palmira y Pradera (Valle del Cauca).	
		Nevado del Huila	Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca.	Corinto, Jambaló, Miranda, Páez, Silvia y Toribío (Cauca) Íquira, Palermo, Santa María y Teruel (Huila) Planadas y Rioblanco, en (Tolima) y Florida (Valle del Cauca).	147.186.45
	Páramos Macizo Colombiano	Guanacas-Puracé-coconucos	Huila y Cauca.	Inza, Silvia, Puracé, Paéz, Totoró, Popayán, Jambaló (Cauca) y Saladoblanco, Isnos, La Argentina y San Agustín (Huila).	137.760
		Sotará	Cauca, Huila.	Almaguer, Bolívar, La Sierra, La Vega, Puracé, San Sebastián, Santa Rosa, Sotará y Sucre (Cauca), y San Agustín (Huila).	80.929
Nariño-Putumayo	Páramos Nariño-Putumayo	Doña Juana-Chimayoy	Sur del Cauca (52.8%) Nororiente Nariño	Bolívar, San Sebastián y Santa Rosa (Cauca), Buesaco, El	60.186

			Amazonia. El 41% se traslapa con el Parque Natural Doña Juana Cascabel y la Reserva Forestal Cuenca Alta del río Mocoa.	Tablón, La Cruz, San Bernardo, San Pablo (Nariño) y Colón, Mocoa, San Francisco y Sibundoy (Putumayo).	
		La Cocha-Patascoy	Putumayo Nariño.	Mocoa, Orito, San Francisco, Santiago, Villagarzón (Putumayo) y Buesaco, Chachaguí, Consacá, Córdoba, Funes, Ipiales, Florida, Nariño, Pastos, Potosí, Puerres, Sandoná Tangua y Yacuanquer (Nariño).	152.830
		Chiles-Cumbal	Nariño.	Contadero, Cumbal, Cumbitara, Guachuacal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, La Llanada, Los Andes, Mallama, Ospina, Providencia, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes y Túquerres.	64.654
Cordiller	Páramo	Paramillo	Antioquia.	Dabeiba,	6.

a Occident al	Paramillo			Peque, Mutatá e Ituango.	477
	Páramos Frontino- Tatamá	Frontino- Urrao	Antioquia y Choco, se traslapa con el Parque Nacional natural Las orquídeas.	Urrao, Abriaquí, Frontino, Giralda Cañasgordas, Caicedo, Salgar, Santa Fe de Antioquia, Betulia, Anzá (Antioquia) y El Carmen de Atrato (Chocó).	15.396
		Citará	Antioquía, Choco y Risaralda.	Andes, Betania y Ciudad Bolívar (Antioquia) Bagadó y El Carmen de Atrato (Chocó) y Mistrató (Risaralda).	11.233
		Tatamá	Chocó, Risaralda y Valle del Cauca.	San José del Palmar y Tadó (Chocó) Apía, Puerto Rico y Santuario, (Risaralda)El Águila (Valle del Cauca).	10.929
	Páramos del Duende- Cerro Plateado	El Duende	Choco y Valle del Cauca. Colinda con el Parque Regional Natural Páramo del Duende.	San Juan (Chocó) Bolívar, Calima, Riofrío y Trujillo (Valle del Cauca).	4.454
		Farallones de Cali	Valle del Cauca. Esta dentro del Parque	Cali, Dagua y Buenaventura.	4.545

			Nacional Natural Farallones de Cali.		
		Cerro Plateado	Nariño y Cauca.	Argelia, Balboa, Guapi, Patía y Timbiquí, El Tambo y Patía (Cauca) El Charco y Leiva (Nariño).	17.070
Sierra Nevada de Santa Marta	Páramos de Santa Marta	Santa Marta	Magdalena, César y Guajira.	Aracataca, Fundación, Ciénaga y Santa Marta (Magdalena) Pueblo Bello y Valledupar (César) y Dibulla, Riohacha y San Juan del Cesar (Guajira).	148.066

213. En la tabla anterior se observa que en el Departamento de Boyacá se encuentra el 18,3% del total nacional de áreas delimitadas como páramos, la más alta concentración por departamentos del país. Le siguen los departamentos de Cundinamarca con 13,3%, Santander 9,4%, Cauca con el 8,1%, Tolima 7,9% y Nariño con el 7,5%. Las corporaciones autónomas regionales que tienen mayor responsabilidad de manejo ambiental de los páramos son CORPOBOYACA (17,9%), CORMACARENA (10,1%), COPORINOQUIA (9,5%), CRC (8,1%), CORTOLIMA (7,8%), CORPONARIÑO (7,5%) y la CAS (6,8%).³¹⁵

214. Aunque la Ley 1930 de 2018 recoge algunos elementos de las normas anteriores, es el primer cuerpo normativo expedido con la intención de regular y proteger de forma integral los ecosistemas de páramos. La ley se divide en seis capítulos, así; *i*) disposiciones generales y principios orientadores; *ii*) la regulación de los ecosistemas de páramos; *iii*) el enfoque poblacional de la ley; *iv*) financiación y destinación de recursos; *v*) vigilancia y control; y, *vi*) vigencias.

³¹⁵ Páramos. Disponible en <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>. Consultado 25 de junio de 2021.

215. En el primer capítulo se dispone el objeto de la norma, ya citado, y los principios y definiciones que rigen la aplicación e interpretación de la ley, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios:

1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.

2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.

3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.

4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.

5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.

6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas.

7. Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden.

8. En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad

biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos”

ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. *Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

Páramo. Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.

Habitantes tradicionales de páramo. Las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en el ecosistema.

Enfoque diferencial. Es el reconocimiento de los habitantes tradicionales de los páramos como personas que, en virtud de lo dispuesto en la ley en pro de la conservación de los páramos, quedan en condiciones especiales de afectación e indefensión y que, por consiguiente, requieren de atención y tratamiento preferencial y prioritario por parte del Gobierno nacional, para brindarles alternativas en el desarrollo del programa de reconversión y sustitución de sus actividades prohibidas.”

216. El segundo capítulo se ocupa de la regulación de los ecosistemas de páramos. Así, se reitera el mandato de delimitar los páramos en los términos previstos originalmente en la Ley 1753 de 2015, y se reproduce el condicionamiento dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, en el sentido de indicar que, si en el proceso de delimitación el MADS decide apartarse del área de referencia establecida por el IAVH, deberá fundamentar su decisión en un criterio científico que provea mayor protección al páramo. A su turno, el artículo 6 se dispone que las actividades, proyectos u obras a desarrollar en los páramos estarán sujetos a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes, que deberán ser elaboradas por las autoridades ambientales regionales, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana y con enfoque diferencial de derechos. En virtud de esta ley, los planes de manejo ambiental son la hoja de ruta de actividades permitidas en los páramos, deben incluir acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, y deben ser evaluados, supervisados y monitoreados.

217. La Sala resalta que el artículo 5° prevé una lista de prohibiciones que deben observarse en el desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos, así:

“ARTÍCULO 5o. PROHIBICIONES. *El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:*

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.

3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.

4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.

5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.

6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.

7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.

8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido.

9. Se prohíben las quemas.

10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.

11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.

12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.

13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

PARÁGRAFO 1. Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

PARÁGRAFO 2. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

PARÁGRAFO 3. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

PARÁGRAFO 4. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

PARÁGRAFO 5. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.”

218. El tercer capítulo, desarrolla el enfoque diferencial de la ley e incorpora disposiciones específicas para incluir a los habitantes tradicionales de páramos dentro de la ejecución de la ley.³¹⁶ Las medidas incluidas en este capítulo reconocen la incidencia de las disposiciones de protección ambiental de los ecosistemas de páramos en los derechos de estas comunidades y vinculan a la institucionalidad con obligaciones específicas de garantizar su participación en

³¹⁶ De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1930 de 2018 los habitantes tradicionales de los páramos son “las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas páramo y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en el ecosistema.”

los procesos decisorios, las actividades de restauración, reconversión, sustitución y en general la ejecución de nuevas actividades productivas que garanticen su subsistencia.³¹⁷ Como alternativas para los habitantes tradicionales, la ley: *i)* crea la figura gestores de páramos, encargados de realizar actividades de gestión integral de los ecosistemas; *ii)* promueve la asociatividad de las comunidades que habitan páramos para que participen en proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas; *iii)* ordena la creación de programas de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y de actividades mineras; y, *iv)* promueven programas de formación preservación, restauración y uso sostenible de los páramos dirigidos a los habitantes del páramo.

219. Por su parte, el capítulo cuarto prevé medidas para garantizar la financiación y la destinación de recursos a la realización de actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento sobre los páramos. Los recursos que financiarán el cumplimiento de la ley deberán asignarse en los planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales, podrán provenir de los prestadores de servicios públicos, ONG's, las empresas y los gremios. Asimismo, la ley reconduce recursos del Fondo Nacional Ambiental, las transferencias del sector eléctrico, las tasas por utilización de agua y el impuesto nacional al carbono para financiar la inversión ambiental en actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos.

220. En el proceso de implementación de la Ley, las autoridades ambientales regionales son las responsables de diseñar y ejecutar los planes de manejo ambiental. Por su parte, el MADS es el responsable de: *i)* establecer los lineamientos para el desarrollo de los Planes de Manejo Ambiental; *ii)* dar las directrices para el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradiciones; *iii)* establecer los lineamientos para el desarrollo de actividades agrícolas de bajo impacto; *iv)* reglamentar la figura y funcionamiento de los gestores de páramos; *v)* acordar con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad; *vi)* dar las directrices para estimular la asociatividad entre los habitantes tradicionales de páramo y los pequeños mineros tradicionales; y, *vii)* expedir las normas requeridas al ser el órgano rector de la gestión del medio ambiente y conservación de los páramos.

³¹⁷ Ley 1930 de 2018, “**ARTÍCULO 17. ASOCIATIVIDAD.** Las comunidades que habitan páramos podrán asociarse, o fortalecer las asociaciones existentes, a fin de participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a brindarles alternativas de subsistencia. (...)”

221. A su turno, el MADR es responsable de: *i)* construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de preservación, restauración de páramos que estén deteriorados por actividades agropecuarias de alto impacto; *ii)* establecer los lineamientos para el desarrollo de actividades agrícolas de bajo impacto; *iii)* acordar con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias; y, *iv)* diseñar, estructurar y contratar los proyectos para la sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto.

Contenido y alcance de la disposición demandada

222. La disposición demandada, se inserta en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, que prevé:

“ARTÍCULO 10. DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y MINERAS. *Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.*

“En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

“Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

“Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“PARÁGRAFO. A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes”.

223. Este artículo debe leerse de forma armónica con lo previsto en el artículo 8 de la misma ley que prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, así como actividades asociadas a la agricultura y la ganadería de alto impacto como el uso de maquinaria pesada, la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras, las quemadas, las talas, la fumigación y aspersión de químicos. Esta lectura armónica permite comprender los diferentes contenidos normativos del artículo 10, y precisar, en particular, el alcance de la disposición demandada.

224. Así, del inciso primero se sigue que, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos, las actividades agropecuarias de alto impacto y la explotación minera adelantada por pequeños mineros tradicionales no pueden ser desarrolladas en las áreas de páramos.

225. En consecuencia, el inciso segundo dispone la institucionalidad agraria, minera y ambiental, junto con las entidades territoriales tienen el deber de diseñar, capacitar y poner en marcha los programas de sustitución y reconversión de estas actividades que se venían desarrollando antes del 16 de junio de 2011 en estas áreas.

226. La ley reconoce que la eliminación de las actividades mineras y agropecuarias de alto impacto afecta a las comunidades que derivaban de ellas su sustento. Por lo tanto, el inciso 3 del artículo 10 señala que las acciones que se diseñen para su sustitución y reconversión deben: *i)* tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo; *ii)* ser graduales y diferenciadas por tipo de actor; y, *iii)* brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que se adapten a la nueva situación.

227. El inciso cuarto, es decir, la disposición demandada, admite la continuidad de actividades agropecuarias con las siguientes condiciones: *i)* que tengan bajo impacto; *ii)* que ya se vinieran desarrollando a la promulgación de la ley, es decir, no se permiten nuevas actividades de este tipo; y, *iii)* que para el efecto se haga uso de buenas prácticas que, a su turno cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos.

228. Concordada con las demás disposiciones contenidas en la Ley, es posible concluir que, además de las condiciones previstas en el inciso cuarto demandado, las actividades que se pueden seguir desarrollando en los páramos deben: cumplir el plan de manejo ambiental del área en la que se desarrollan y no pueden incorporar ninguna de las prácticas expresamente prohibidas en el artículo 5.

229. La Sala estima necesario insistir en que la disposición acusada, en oposición a lo afirmado por el demandante en su intervención en la audiencia pública, no permite el ejercicio ilimitado de actividades agropecuarias de bajo

impacto. Todo lo contrario, vincula a la institucionalidad ambiental y agraria, y a las entidades territoriales para que identifiquen las actividades que ya se venían desarrollando en las áreas delimitadas, regulen las actividades de bajo impacto, las incorporen en los planes de manejo ambiental de cada zona, capaciten a las comunidades e inviertan en planes y proyectos que les permitan adoptar buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos.

230. Según las pruebas recaudadas en el proceso, actualmente el 15.4% de la extensión de las áreas delimitadas como páramos ha sido intervenida³¹⁸ de forma que la cobertura vegetal nativa ha sido remplazada por otro tipo, principalmente por pastos y cultivos, incluyendo cultivos de especies exóticas. Según Cabrera y Ramírez, para el 2002 el porcentaje de intervención era del 12,5%, para el 2012 era del 13% y para 2017 aumentó al 15,4%.³¹⁹ Los complejos de páramos que presentan mayores intervenciones antrópicas son los de la cordillera Oriental.³²⁰ Existen casos críticos como el páramo del altiplano cundiboyacense en los que las coberturas asociadas a actividades agropecuarias alcanzan a llegar al 78%, y también existen casos de muy poca transformación como el del páramo El Duende que presenta una transformación inferior el 1%.³²¹

231. De acuerdo con información publicada por el IAVH sobre la conservación de los páramos delimitados, y los comentarios en las resoluciones de delimitación, el estado de conservación de los 36 páramos delimitados es el siguiente:

	Páramo	Deterioro (%) ³²²	Estado de conservación de acuerdo a lo establecido en la Resoluciones de delimitación
1	Almorzadero 323	15.5%	No aplica.

³¹⁸ El IAVH reportó una intervención del 15.4% en su primer escrito de intervención. Sin embargo, en la exposición realizada por su Director en la audiencia pública celebrada el 6 de noviembre de 2019 se reportó un porcentaje de intervención del 16%.

³¹⁹ Cabrera, M. y W. Ramírez (Eds). 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia. Transformación y herramientas para su conservación. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D.C. Colombia, p. 48

³²⁰ 1. Los páramos se pueden agrupar en tres categorías según su estado de transformación: i) los páramos de transformación muy baja, inferior al 10% (Tamá El Duende, Paramillo, Los Picachos, Nevado del Huila, Yariguies, Tatamá, entre otros); ii) los páramos con grado de transformación media y alta, con un área de transformación entre 10-30% (Los Nevados, Tota-Bijagual, Mamapacha, Pisba, Chiles, Cumbal, Belmira, Cocuy, entre otros); y iii) los páramos con grados de transformación muy alta, con una proporción de área de transformación superior al 50% (Guerrero y Altiplano cundiboyacense).

³²¹ Sarmiento, C. Y Osejo, A., Ungar, P. & Zapata, J. (2017) Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. Biodiversidad en la práctica. Documentos de trabajo del Instituto Humboldt. Volumen 2 - Número 1 - 2017 - Recibido: 10 de agosto de 2017 - Aprobado: 7 de noviembre de 2017 p. 127

³²² Sarmiento, C. Y Osejo, A., Ungar, P. & Zapata, J. (2017) Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. Biodiversidad en la práctica. Documentos de trabajo del Instituto Humboldt. Volumen 2 - Número 1 - 2017 - Recibido: 10 de agosto de 2017 - Aprobado: 7 de noviembre de 2017, p. 131

³²³ Resolución No. 152 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo por un fallo de tutela del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, dicha Resolución fue dejada sin efectos.

	Páramo	Deterioro (%)³²²	Estado de conservación de acuerdo a lo establecido en la Resoluciones de delimitación
2	Altiplano cundiboyacense³²⁴	64.7%	Deteriorado, cobertura vegetal natural muy intervenido por usos extensivo del suelo en agricultura y ganadería y minería. Páramo fragmentado
3	Belmira – Santa Inés³²⁵	4.3%	Buen estado. 95% área conservada. 4% áreas agrícolas transformadas
4	Cerro plateado³²⁶	5.8%	No aplica.
5	Chiles-Cumbal³²⁷	4.5%	Varias personas que no habitan el páramo son los que hacen uso del suelo para actividades agropecuarias. De manera que hay riesgo de ampliación de frontera agrícola. Población mayoritariamente campesina, pero hay población indígena y en menor proporción afro.
6	Chili-Barragán³²⁸	17%	No aplica.
7	Chingaza³²⁹	4.3%	No aplica.
8	Citará³³⁰	1.3%	No aplica.
9	Cocuy³³¹	7.5%	No aplica.
10	Cruz Verde-Sumapaz³³²	6.6%	No aplica.
11	Doña Juana - Chimayoy³³³	6%	No aplica.
12	El Duende³³⁴	0	Muy bien conservado, la intervención antrópica es muy poca.
13	Farallones de Cali³³⁵	0	Buen estado de conservación.
14	Frontino-Urrao³³⁶	1.6%	Buen estado conservación (98.26% conserva vegetación natural) 1%

³²⁴ Resolución 177 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³²⁵ Resolución 497 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³²⁶ Resolución 1503 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³²⁷ Resolución 1398 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³²⁸ Resolución 1553 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³²⁹ Resolución 710 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³⁰ Resolución 178 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³¹ Resolución 1405 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³² Resolución 1434 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³³ Resolución 342 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³⁴ Resolución 1502 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³⁵ Resolución 492 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³⁶ Resolución 496 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Deterioro (%)³²²	Estado de conservación de acuerdo a lo establecido en la Resoluciones de delimitación
			actividades agrícolas (tierra no apta) Hay explotación minera de oro. ³³⁷
15	Guanacas-Puracé-Coconucos³³⁸	No aplica.	No aplica.
16	Guantiva- La Rusia-Iguaque³³⁹	No aplica.	Buen estado de conservación.
17	Guerrero³⁴⁰	36.9%	Gran transformación y fragmentación
18	Iguaque-Merchán³⁴¹	13,1%	No aplica.
19	Jurisdicciones -Santurbán y Berlín³⁴²³⁴³	14.4%	No aplica.
20	La Cocha-Patascoy³⁴⁴	20.1%	No aplica.
21	Las Hermosas³⁴⁵	3.6%	No aplica.
22	Los Nevados³⁴⁶	16.1%	Buen estado de conservación, derivado de un número alto de morfoespecies y alta riqueza de diplópodos.
23	Los Picachos³⁴⁷	0	Por difícil acceso y restricciones del orden público restringieron su exploración para el levantamiento de información primaria.

³³⁷ “La población campesina del complejo de páramo Chiles Cumbal se encuentra estrechamente asociada a las labores agropecuarias, adquiriendo un vínculo con la naturaleza, por una parte para satisfacer las necesidades de consumo y por otra parte conservando la herencia de los antepasados de labrar la tierra bajo el criterio de respeto a la naturaleza, quien provee los alimentos; estos, también poseen su propia historia remitida de las labores agrícolas artesanales en el territorio, hasta la implementación de las nuevas modalidades agrarias, en conjunto a las problemáticas asociadas a la tenencia de tierra y salvaguardas por la reforma y leyes agrarias, sin embargo a pesar de las problemáticas con la tenencia de tierra y el tipo de propiedad dentro de sus actividades incluye el cultivo de papa en áreas de páramo, siendo una zona que ha sido adaptada para este tipo de cultivo.” p. 8. Resolución 1398 de 2018.

³³⁸ Resolución 180 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³³⁹ Resolución 1296 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴⁰ Resolución 1769 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴¹ Resolución 1555 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴² Resolución 2090 de 2014, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴³ Mediante Sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014, proferida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los afectados por esta decisión.

³⁴⁴ Resolución 1406 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴⁵ Resolución 211 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴⁶ Resolución 1987 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴⁷ Resolución 498 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Deterioro (%)³²²	Estado de conservación de acuerdo a lo establecido en la Resoluciones de delimitación
24	Miraflores³⁴⁸	0	No aplica.
25	Nevado del Huila-Moras³⁴⁹	4%	No aplica.
26	Paramillo³⁵⁰	0	No aplica.
27	Perijá³⁵¹	3.2%	Medio ambiente preservado.
28	Pisba³⁵²	14.5%	No aplica.
29	Rabanal y Río Bogotá³⁵³	18.6%	Los bosques remanentes que se localizan en el entorno local del páramo de Rabanal se encuentran en distintos grados de conservación aun cuando la mayor parte presenta un alto grado de intervención y un buen porcentaje de la superficie asignada a esta categoría corresponde en realidad a bosques sucesionales, no necesariamente provenientes de una tala rasa, sino de actividades de entresaca de los árboles de mayor porte.
30	Sierra Nevada de Santa Marta³⁵⁴	0	No aplica.
31	Sonsón³⁵⁵	9%	No aplica.
32	Sotará³⁵⁶	1.4%	Abundante fauna, aves, herpetos y mamíferos.
33	Tamá³⁵⁷	5%	No aplica.
34	Tatamá³⁵⁸	23.9%	No aplica.
35	Tota-Bajagual-Mamapacha	23.9%	La mayoría de las especies encontradas en el área de páramo son abastecedoras principalmente en la producción de

³⁴⁸ Resolución 491 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁴⁹ Resolución 182 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁰ Resolución 494 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵¹ Resolución 151 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵² Mediante Sentencia SU 339 DE 2019 la Corte Constitucional declara la carencia de objeto por hecho superado. La Corte encontró que en el presente caso, los actores reclamaban la protección de sus derechos fundamentales aparentemente amenazados con el trámite de delimitación del páramo, al no haberles otorgado un espacio de participación, sin embargo, tal riesgo cesó estando en curso la acción de tutela, con la expedición de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida en el marco de una acción popular, que dispuso reiniciar el trámite de delimitación asegurando la elaboración del plan de manejo ambiental del ecosistema paramuno asegurando la participación de los accionantes conforme a los estándares constitucionales establecidos en la Sentencia T-361 de 2017.

³⁵³ Resolución 1768 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁴ Resolución 1404 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁵ Resolución 493 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁶ Resolución 179 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁷ Resolución 1556 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁵⁸ Resolución 495 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Deterioro (%)³²²	Estado de conservación de acuerdo a lo establecido en la Resoluciones de delimitación
			biomasa vegetal para construcción, conservación de suelos, usos ornamentales o usos medicinales.
36	Yariguies³⁵⁹	0	No aplica.

232. La frontera agrícola fue definida en la Resolución 261 de 2018 como “*el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.*” En su intervención, el MADR informó que la agricultura en páramos, previa la expedición de la Ley 1930 de 2018 era el segundo conflicto de uso del suelo en áreas de protección ambiental, en tanto 383.459 hectáreas de los páramos, (aproximadamente 13,6% del total) estaban destinadas a estas actividades. Agregó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que:

“se estima que 254.286 ha (66,3% podrían ser incorporadas a la frontera agrícola nacional como áreas condicionadas y 129.170 ha (33,7%) se mantendrían como exclusión legal, es decir, por fuera de la frontera agrícola nacional al estar superpuestas con otras figuras de protección especial como parques naturales nacionales o regionales o zonas de reserva forestal.

“Al incorporarse a la frontera agrícola de forma condicionada las áreas de páramo con zonificación para uso sostenible, los habitantes tradicionales dedicados a la agricultura de bajo impacto podrían ser beneficiados de la oferta institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural. También serían beneficiados del acompañamiento técnico aquellos productores que requieren avanzar en los procesos de reconversión productiva hacia modelos de bajo impacto, lo cual tendría un efecto positivo en el funcionamiento y la conservación de los servicios ecosistémicos del páramo.

“Esta actualización de la frontera agrícola nacional, además de beneficiar directamente a la población que desarrolla agricultura de bajo impacto, contribuye a la conservación del ecosistema de páramo en tanto permite la reconversión productiva de las actividades agropecuarias de alto impacto.”³⁶⁰

³⁵⁹ Resolución No. 1554 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁶⁰ Respuesta enviada a la Corte Constitucional por el Ministerio de Agricultura al cuestionario de la audiencia pública. Allegado el 14 de noviembre de 2019. Folio 1045, cuaderno 5.

233. La Corte reitera que, en contraste con lo afirmado por el MADR, de acuerdo con lo previsto en la disposición demandada la ampliación de la frontera agrícola solo podría incluir las hectáreas destinadas a actividades agropecuarias de bajo impacto y no a la totalidad de hectáreas que están dedicadas hoy a actividades agropecuarias, pastos o pastoreo, ni a las de producción forestal. Interpretar la disposición en el sentido de que todas las áreas intervenidas en zonas de páramo serán incorporadas de forma irrestricta a la frontera agrícola contraría el propósito de la norma, que no es otro que garantizar únicamente la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto que ya vinieran desarrollándose en las zonas de páramo.

234. Por último, la Sala estima necesario precisar que la autorización prevista en la disposición demandada para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto no ampara los cultivos de uso ilícito que pudieran desarrollarse en estas áreas³⁶¹. Ahora bien, en el evento en que las personas que desarrollan este tipo de cultivos cumplan las condiciones para ser incluidos en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito, para efectos de la sustitución y reconversión de los mismos, será necesario que las autoridades ambientales, de agricultura y el PNIS armonicen los derechos de las comunidades tradicionales de páramos involucradas en este tipo de prácticas con el mandato de protección ambiental de los ecosistemas estratégicos de páramos, y el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Examen concreto de la constitucionalidad de la disposición demandada

235. Tal como ha sido planteado en la demanda, las intervenciones y la audiencia pública surtidas en este proceso, la disposición demandada supone una tensión entre el mandato constitucional de protección ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos esenciales para la garantía del derecho al agua, y los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan esas zonas.

236. En efecto, la Corte recibió sendas intervenciones de asociaciones, ciudadanos y representantes de las comunidades campesinas paramunas en las que se expresa su preocupación por que una eventual decisión de inexecutable los obligaría a desplazarse de sus territorios o permanecer allí en condiciones de ilegalidad, pues la imposibilidad de desarrollar siquiera actividades

³⁶¹ Diversos estudios dan cuenta de la producción de amapola en zonas de páramos, y su cultivo por parte de comunidades indígenas y campesinas en condiciones de vulnerabilidad. Ver, entre otros: UNODC, Ministerio de Justicia. *Caracterización agropecuaria del cultivo de amapola y de los territorios afectados*. Bogotá D.C., 2018. Tomado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/Caracterizaci%C3%B3n%20agropecuaria%20del%20cultivo%20de%20amapola%20y%20de%20los%20territorios%20afectados.pdf>.

agropecuarias de bajo impacto pone en riesgo su subsistencia y su modo de vida.³⁶²

237. Por su naturaleza de norma superior, la Constitución impone complejidades interpretativas que no se presentan en la interpretación de fuentes de rango legal, en la que una disposición puede prevalecer por encima de otra en razón a la aplicación de criterios de especialidad, temporalidad, o jerarquía normativa. En contraste, el artículo 4° de la Constitución dispone que la totalidad del texto constitucional es norma de normas, al tiempo que el artículo 2° prevé que es un fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Así, en los eventos de conflictos, colisiones o tensiones entre diferentes derechos y mandatos constitucionales, es deber de la Corte asegurar la integridad de la Carta, lo cual implica: *i*) interpretarla como un todo inescindible, cuyas partes se armonizan entre sí;³⁶³ *ii*) reconocer que, entre las disposiciones constitucionales no existe una jerarquía que anule un contenido en presencia de otro, sino que, en función de cada caso las decisiones de los órganos constituidos pueden dar prevalencia a un mandato sobre otro siempre que no se afecte el contenido mínimo de aquel que resulta subordinado;³⁶⁴ *iii*) maximizar los contenidos constitucionales de modo que estos, en efecto, constituyan el parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento jurídico.

238. La Corte ha desarrollado el test de proporcionalidad precisamente para resolver este tipo de tensiones mediante el análisis de la validez de la decisión concreta que adopta el legislador para resolver, mediante una disposición con rango de ley, un conflicto entre derechos, principios o mandatos constitucionales. La Sala observa que, en efecto, la solución del problema propuesto en este caso podría abordarse mediante la aplicación de un test de proporcionalidad en sentido estricto, dado que la libertad de configuración legislativa está intensamente limitada por la Constitución en tratándose de la protección de ecosistemas estratégicos. No obstante, la Corte advierte que, dentro de la demanda el accionante acusa la disposición demandada por desconocimiento del principio de no regresividad en materia de protección ambiental. Esto, sumado a que la revisión simple de las normas expedidas antes de la Ley 1930 de 2018 prohibían la realización de cualquier actividad agropecuaria en las zonas delimitadas de páramos, obliga a la Corte a concluir que el examen de constitucionalidad en este caso demanda la aplicación del test de no regresividad que, a su turno, comprende el análisis estricto de la proporcionalidad de la medida adoptada. Veamos:

³⁶² Intervenciones recibidas de los ciudadanos Wilson Castillo, Líder Social Comunal Campesino de Alto Sugamuxi-Boyacá; Juan Camilo Acosta; Jhoan Sebastián Rodríguez Ortiz y otros ciudadanos habitantes de los páramos de Boyacá; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Congresista César Pachón; Oscar Eduardo Gutiérrez representante del colectivo Dignidad Agropecuaria; Raúl Javier Jaime Fajardo; Sammy Andrea Sánchez Garavito; Sergio Iván Niño Hernández; y, Ángel Ricardo Perdomo Medina.

³⁶³ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias T-425 de 1995, C-593 de 2012, y C-1017 de 2012.

³⁶⁴ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-061 de 1996.

a) La disposición acusada no afecta el contenido esencial del derecho al medio ambiente sano, ni el mandato constitucional de protección ambiental.

239. Tal como se señaló en la sección “*Contenido y alcance del deber estatal de protección ambiental*”, el derecho al medio ambiente sano implica el “*derecho [de toda la humanidad] a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho*”,³⁶⁵ al tiempo que en su faceta de deber estatal comprende los deberes de prevenir, mitigar, reparar y castigar los daños ambientales. De estos se siguen obligaciones expresas de limitar la actividad privada en aquellos eventos en los que esta pone en riesgo o genera daños que impiden el goce del derecho a un ambiente sano.

240. En este caso, la Sala encuentra que, leída de manera armónica con las demás normas contenidas en la Ley 1930 de 2018, la disposición demandada no afecta el contenido esencial del derecho al medio ambiente por cuanto: (i) no autoriza la explotación irrestricta de los ecosistemas de páramos, sino que limita la actividad agropecuaria a aquella que cause bajo impacto ambiental, además de entenderse restringida por las prohibiciones previstas en el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018; y, (ii) escapa al ámbito de las facetas relacionadas con el principio de no discriminación.

241. Primero, tal como se explicó en precedencia, la disposición acusada no admite la ejecución de cualquier tipo de actividad agropecuaria en páramos, o la ejecución de nuevas actividades de bajo impacto en esas áreas. Tal y como se explicó en la sección “*contenido y alcance de la disposición demandada*” (*supra*), la disposición implica la limitación estricta de las actividades agropecuarias que se pueden ejecutar en los páramos. Estas limitaciones, en efecto, protegen el contenido mínimo del derecho al medio ambiente, en cuanto derecho y deber estatal. En efecto, en su defensa de la norma, el IAVH señaló que “*a la luz del inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, no se promueve el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias que puedan poner en riesgo áreas de páramo no transformadas, en tanto sólo “podrá permitirse la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitado.” En cambio dicha disposición plantea una ventana de oportunidad para reducir el potencial impacto negativo que esas actividades tienen sobre el páramo ya transformado, en el marco de un proceso de transición hacia escenarios de sostenibilidad (...).*”³⁶⁶

242. Así, la disposición acusada no elude la aplicación de controles a las actividades agropecuarias desarrolladas en zonas delimitadas de páramos, sino que, tal como lo advierte la Defensoría del Pueblo “*si bien permite la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto dentro de las*

³⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 1995.

³⁶⁶ Intervención del IAVH, recibida el 7 de marzo de 2019, folio 8.

*zonas de páramos delimitados, condiciona esa autorización a que se cumplan los lineamientos establecidos por los Ministerios de Agricultura y MADS. Es decir, tal permisividad no se encuentra aislada de la previsión de ciertos requisitos necesarios para su configuración.*³⁶⁷

243. Por otro lado, si bien las intervenciones técnicas recibidas por la Corte por escrito y en la audiencia pública celebrada en este proceso dan cuenta de que, como es obvio, las intervenciones humanas del paisaje paramuno afectan sus condiciones naturales y pueden afectar su eficiencia en la prestación de servicios ecosistémicos, no toda intervención tiene efectos que hagan nugatorio el derecho a un ambiente sano. Así, el MADS, señaló que *“la determinación del impacto de una actividad agropecuaria dependerá de la evaluación de las características puntuales del tipo de práctica agropecuaria, es decir, de la forma en que ésta se desarrolla, el lugar donde se ubica y con ello el impacto que podría generar sobre el ecosistema y sus servicios. Por tanto, es sobre la evaluación puntual, caso a caso, que es posible determinar el impacto.*”³⁶⁸

244. A juicio de la Corte, la existencia de limitaciones y la imposición de condiciones para la realización de actividades agropecuarias de bajo impacto materializa las obligaciones del Estado de prevenir y mitigar los daños ambientales que puedan causar ciertas actividades económicas en zonas de páramos. En el mismo sentido, estas medidas se orientan a garantizar, por lo menos en abstracto, la permanencia e integridad de los estos ecosistemas y, por lo mismo, los derechos de todas las personas a beneficiarse de los servicios ecosistémicos que estos prestan.

245. Aunque la disposición acusada no afecta el contenido esencial del derecho al medio ambiente, la Sala estima pertinente verificar si se trata de una medida que reduce el ámbito de protección ambiental vigente, es decir, si *prima facie* podría tenerse como violatoria del principio de progresividad y no regresividad.

b) La medida disminuye el nivel de protección previsto en disposiciones legales previas, es decir, es efectivamente regresiva

246. Tal como se explicó en precedencia, el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 prohibió de forma expresa adelantar *“actividades agropecuarias”* en los ecosistemas de páramos, sin admitir excepciones, ni calificar las actividades prohibidas. El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 reprodujo la prohibición en los mismos términos de la Ley 1450 de 2011, con la única diferencia de que asignó al MADR, las CAR, y el MADS la obligación de formular programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias para garantizar *de manera gradual* la prohibición.

³⁶⁷ Intervención recibida de la Defensoría del Pueblo el 20 de febrero de 2019, p. 20.

³⁶⁸ Soporte escrito de la intervención del MADS en la audiencia pública, p. 22

247. En contraste, la disposición acusada genera una excepción permanente a la prohibición general de ejecución de actividades agropecuarias en las zonas de páramos, lo cual modifica el esquema de protección previsto en el ordenamiento hasta ahora. La autorización excepcional de las actividades agropecuarias de bajo impacto puede, en efecto, tener incidencia en la continuidad de algunos de los servicios ecosistémicos que prestan las áreas de páramos. En particular, estos complejos ecosistemas, proveen el 80% del agua del país y el 85% del agua potable que se consume, y son la fuente hídrica de Bogotá (el agua que se consume viene de los páramos de Sumapaz, Chingaza y Cruz Verde), de Medellín (el agua proviene del páramo de Belmira) y de Bucaramanga (el agua viene de los páramos de la jurisdicción de Santurbán - Berlín).³⁶⁹ Pero además de los servicios ecosistémicos referentes a la producción y regulación hídrica y sus asociados como la producción de energía, protección de la biodiversidad, regulación climática y a la mitigación de los gases invernadero, existen otros que son esenciales para aquellos habitantes del páramo o de sus alrededores. Por ejemplo, la producción de forraje para ganadería y la producción de madera y leña. También están los servicios ecológicos relacionados a valores culturales, como el aspecto espiritual que tiene el páramo para algunas comunidades indígenas y campesinas, el valor que tiene este como espacio de culto, el servicio que presta como fuente de medicina tradicional el valor que tiene dentro del balance ecológico y el buen vivir, desde una perspectiva estética como paisaje y el valor como espacio para la educación y la investigación.³⁷⁰ Adicional a estos, están los servicios ecológicos relacionados con la producción de alimentos (actividades agropecuarias), actividades de ecoturismo y explotación de recursos no renovables.

248. Específicamente, podemos encontrar los siguientes servicios ecosistémicos en cada uno de los páramos de acuerdo a las resoluciones de delimitación:

	Páramo	Servicios ecosistémicos
1	Almorzadero ³⁷¹	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentación. • Fuente hídrica, suple servicios a 19 municipios, más o menos 25 mil personas.
2	Altiplano cundiboyacense ³⁷²	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación climática como un factor determinante para la producción agrícola y pecuaria, además del control de plagas, el mantenimiento del suelo, factor incidente en la productividad de los cultivos y de la ganadería (Castellanos, 2008). Los principales usos directos de los

³⁶⁹ Ministerio de Medio Ambiente. Intervención ministro en Audiencia Pública. Allegado el 15 de noviembre de 2019 e incorporado al expediente electrónico, p. 3

³⁷⁰ Cortes - Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia, p. 121

³⁷¹ Resolución No. 152 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo por un fallo de tutela del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, dicha Resolución fue dejada sin efectos.

³⁷² Resolución 177 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Servicios ecosistémicos
		bienes y servicios del páramo de Altiplano Cundiboyacense están asociados a los recursos hidrológicos.
3	Belmira – Santa Inés ³⁷³	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión hídrica a más de 1 millón 44 mil personas. • Provisión 3% hidroenergía del país.
4	Cerro Plateado ³⁷⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Hídricos. • Ancestrales/medicinales.
5	Chiles-Cumbal ³⁷⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Hídricos. • Ecológicos. • Provisión de alimentos. • Madera para cocinar. • Componente cultural/espiritual.
6	Chili-Barragán ³⁷⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor biológico entre las zonas altas del sur y centro de Colombia.
7	Chingaza ³⁷⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación y provisión hídrica (Sisga Tominé, San Rafael y Chuza) 80% del agua de Bogotá. • Hidroeléctricas (Chivor y Guavio) 13% de la capacidad del país.
8	Citará ³⁷⁸	<ul style="list-style-type: none"> • 110000 habitantes en el entorno se benefician de los servicios ecosistémico, principalmente de los servicios hídricos del páramo. • Medicina tradicional.
9	Cocuy ³⁷⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento de madera. • Recurso hídrico.
10	Cruz Verde-Sumapaz ³⁸⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Páramo con mayor área del mundo • Provisión hídrica a 16 acueductos verdales. • Dos proyectos hidroeléctricos. • Fuente de agua de varios distritos de riego. • Valores estéticos, sagrados y espirituales.
11	Doña Juana - Chimayoy ³⁸¹	<ul style="list-style-type: none"> • Proveedor de agua alimentos y minerales y tiene profundas connotaciones espirituales y culturales. • La alta montaña es reconocida por diferentes grupos sociales <i>“como fuente de medicinas, alimentos y fibras artesanales que configura prácticas culturales ancestrales o tradiciones de las comunidades indígenas y campesinas locales.”</i>

³⁷³ Resolución 497 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁴ Resolución 1503 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁵ Resolución 1398 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁶ Resolución 1553 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁷ Resolución 710 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁸ Resolución 178 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁷⁹ Resolución 1405 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁰ Resolución 1434 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸¹ Resolución 342 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Servicios ecosistémicos
1 2	El Duende ³⁸²	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación aguas del Cocho. Biogeográfico. • Generación de energía. • Riego agrícola. • Acueductos. • Uno de los ecosistemas con más endemismos de las altas montañas.
1 3	Farallones de Cali ³⁸³	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de recurso hídrico a Cali y Jamundí.
1 4	Frontino-Urrao ³⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica.
1 5	Guanacas-Puracé-Coconucos ³⁸⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Agua para agricultura. • Generación de energía. • Abastece acueductos (municipio Puracé, Popayán, Páez entre otros). • Lugar productivo agrícola y pecuario donde familias campesinas e indígenas y cultivadores comerciales producen alimentos para el autoconsumo y mercado regional.
1 6	Guantiva-La Rusia-Iguaque ³⁸⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Gran ejemplo de participación ciudadana. • Abastece 4 municipios de riego. • Aprovechamiento alimentos e hídrico.
1 7	Guerrero ³⁸⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente hídrica de municipios vecinos.
1 8	Iguaque-Merchán ³⁸⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación hídrica. • Amortiguación de inundación. • Producción agrícola. • Disponibilidad de agua superficial y subterránea.
1 9	Jurisdicciones-Santurbán y Berlín ³⁸⁹³⁹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad de ciclos climáticos e hidrológicos.
2 0	La Cocha-Patacoy ³⁹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de provisión: Provisión hídrica, alimento por actividades agropecuarias, recursos endoenergéticos,

³⁸² Resolución 1502 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸³ Resolución 492 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁴ Resolución 496 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁵ Resolución 180 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁶ Resolución 1296 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁷ Resolución 1769 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁸ Resolución 1555 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁸⁹ Resolución 2090 de 2014, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁰ Mediante Sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014, proferida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los afectados por esta decisión.

³⁹¹ Resolución 1406 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Servicios ecosistémicos
		<p>medicinales y ornamentales, y productos forestales no maderables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de regulación: Conservación de la biodiversidad, dispersión de semillas, regulación del cíe/o hidrológico, regulación microclimática, purificación del aire, control de la erosión, reciclaje de nutrientes y control biológicos de especie. • Servicios culturales: Conocimiento local, educación e investigación, paisajismo y recreación turismo.
2 1	Las Hermosas ³⁹²	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación hídrica. • Producción de alimento mediante actividades agropecuarias. • Uso de lagos o laguna para mantenimiento de zocriaderos. • Uso de bosques con fines maderables.
2 2	Los Nevados ³⁹³	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión del agua para las actividades domésticas y agropecuarias. • Los usos de las especies vegetales y animales y como un hábitat de las diferentes especies que se encuentran en los ecosistemas de alta montaña • Los servicios culturales como: La investigación, el ecoturismo, la recreación y las costumbres del páramo han generado relaciones con los ecosistemas de la alta montaña. • Provisión y Regulación Hídrica
2 3	Los Picachos ³⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Refugio. • Diversidad de hábitats y recursos alimenticios para la fauna silvestre, en especial para los mamíferos medianos y grandes, aves polinizadoras y dispersoras, y otras especies cuyo ciclo de vida se da entre los dos ecosistemas.
2 4	Miraflores ³⁹⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión del recurso hídrico.
2 5	Nevado del Huila- Moras ³⁹⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Aporte hídrico, biológico y ecológico, es el soporte de procesos productivos implementados en las zonas aledañas a él.
2 6	Paramillo ³⁹⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Función ecológica mediante el almacenamiento de gases efecto invernadero. • Recurso hídrico, recurso forestal y la biodiversidad.

³⁹² Resolución 211 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹³ Resolución 1987 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁴ Resolución 498 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁵ Resolución 491 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁶ Resolución 182 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁷ Resolución 494 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Servicios ecosistémicos
2 7	Perijá ³⁹⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación hídrica y aprovisionamiento de agua dulce.
2 8	Pisba ³⁹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica.
2 9	Rabanal y Rio Bogotá ⁴⁰⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación climática como un factor determinante para la producción agrícola y pecuaria, además del control de plagas, el mantenimiento del suelo, factor incidente en la productividad de los cultivos y de la ganadería (Castellanos, 2008). • Los principales usos directos de los bienes y servicios del páramo de Rabanal están asociados a los recursos hidrológicos.
3 0	Sierra Nevada de Santa Marta ⁴⁰¹	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de alimento para especies domésticas y para actividades agropecuarias desarrollada en el área (café, banano y palma) ya que cultivos importantes en el entorno regional requieren de grandes cantidades de agua para su beneficio.
3 1	Sonsón ⁴⁰²	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento y regulación de la provisión de agua y madera, así como la regulación de los ciclos hídricos y climáticos; esta valoración está asociada a la relación de los sistemas productivos con los servicios mencionados, pues la producción de alimentos estructura tanto su economía como su relación con el entorno.
3 2	Sotará ⁴⁰³	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del ciclo del agua en el nivel municipal (San Agustín) Entre los usos se encuentran: el agua para el consumo humano, para el uso agropecuario, uso industrial, generación de energía eléctrica, actividades turísticas, conservación de la biodiversidad.
3 3	Tamá ⁴⁰⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de los flujos de agua en cantidad y Calidad.
3 4	Tatamá ⁴⁰⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento ambiental del territorio y soporte a la conectividad de escenarios regionales de conservación, en

³⁹⁸ Resolución 151 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³⁹⁹ Mediante Sentencia SU 339 de 2019 la Corte Constitucional declara la carencia de objeto por hecho superado. La Corte encontró que en el presente caso, los actores reclamaban la protección de sus derechos fundamentales aparentemente amenazados con el trámite de delimitación del páramo, al no haberles otorgado un espacio de participación, sin embargo, tal riesgo cesó estando en curso la acción de tutela, con la expedición de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida en el marco de una acción popular, que dispuso reiniciar el trámite de delimitación asegurando la elaboración del plan de manejo ambiental del ecosistema paramuno asegurando la participación de los accionantes conforme a los estándares constitucionales establecidos en la Sentencia T-361 de 2017.

⁴⁰⁰ Resolución 1768 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁰¹ Resolución 1404 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁰² Resolución 493 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁰³ Resolución 179 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁰⁴ Resolución 1556 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁰⁵ Resolución 495 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

	Páramo	Servicios ecosistémicos
		las vertientes Pacífico y Cauca asociado a elementos históricos, sociales y culturales.
3 5	Tota-Bajagual-Mamapacha	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte de las actividades antrópicas dentro de los que se pueden mencionarla regulación del clima, nicho de la fauna y reservorios de flora en sus diferentes componentes de acuerdo con el clima y hábitat.
3 6	Yariguies⁴⁰⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de regulación • Servicios culturales.

249. Algunos intervinientes señalan que la disposición demandada no es realmente regresiva en tanto, aun con las prohibiciones descritas, los páramos han sido intervenidos para la realización de actividades agropecuarias. Al respecto es preciso aclarar que el análisis sobre la regresividad de la medida en este punto es un examen de validez de la disposición, pues escapa de la competencia de la Corte adelantar análisis de la eficacia o conveniencia de las normas que se someten a su control. En la Sentencia C-046 de 2018 la Corte aclaró que el análisis de regresividad no implica analizar si la eficacia de la protección ha empeorado o no en relación con el punto de partida del régimen anterior. Por el contrario, señaló que *“como lo ha dicho el profesor COURTIS ‘esta aplicación de la noción de regresividad requiere por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública’.*” Afirmar que la regresividad debe ser juzgada a partir del cumplimiento efectivo de las disposiciones previas, implicaría declinar en el objetivo de que las medidas legislativas, en efecto, conduzcan y sean vinculantes para la actuación estatal en la ampliación del nivel de materialización de los derechos que la Constitución reconoce.

250. En suma, la Corte concluye que la disposición demandada reduce, por lo menos a nivel normativo el ámbito de protección de los ecosistemas de páramos, lo cual puede generar riesgos para la continuidad e integridad de servicios ecosistémicos que los páramos prestan, no solo a sus habitantes, sino a los municipios y ciudades que los circundan. Por lo tanto, resulta *prima facie* problemática y su exequibilidad dependerá de que se demuestre su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

c) Test de proporcionalidad en sentido estricto

251. Dado que la regulación relativa al manejo de ecosistemas estratégicos como los páramos involucra mandatos reforzados de protección constitucional,

⁴⁰⁶ Resolución No. 1554 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

la libertad de configuración legislativa se ve altamente reducida pues en estos casos es imperativo adoptar medidas tendientes a la conservación y restauración ambiental. Ese deber se ve reforzado, en este caso, porque la conservación de los ecosistemas de páramos es indispensable para la garantía de accesibilidad y disponibilidad del derecho al agua del 80% de la población de las 3 ciudades más importantes del país, y porque su degradación implicaría un aumento considerable de los GEI liberados a la atmósfera, que puede tener consecuencias catastróficas en la lucha contra el cambio climático. En estas condiciones, cualquier disposición que reduzca el ámbito de protección ambiental de estos ecosistemas debe superar un test de proporcionalidad en sentido estricto. Así, deberá demostrarse que la medida (i) persigue el logro de una finalidad constitucionalmente imperiosa; (ii) es efectivamente conducente para el efecto; (iii) es necesaria, esto es que, entre las alternativas posibles es la más adecuada y la menos regresiva para el logro del fin propuesto; y (iv) que el nivel de satisfacción del fin perseguido excede la afectación al mandato de protección ambiental.

Finalidad

252. La Sala observa que la disposición acusada persigue el logro dos finalidades constitucionalmente imperiosas: la protección de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan los páramos, por una parte y, por la otra, el reparto equitativo de las cargas que impone la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos para la producción de agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad.

253. *Primero. La protección de los derechos fundamentales de la población campesina paramuna.* En su intervención, el MADR señala que el objetivo de la disposición es “*proteger y garantizar los derechos de los habitantes tradicionales de páramos.*”⁴⁰⁷ Por su parte, el MADS expresó que la Ley 1930 de 2018 “*cumple con el criterio de armonización, ponderando los distintos principios y derechos constitucionales implicados en el presente asunto, de un lado el derecho al medio ambiente sano, el carácter de los ecosistemas paramunos como territorios de protección especial, y de otro, el campo como bien jurídico de especial protección constitucional para la realización del proyecto de vida de los trabajadores rurales, dadas las condiciones de vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales de la población campesina y de grupos étnicos, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, debido a que resulta desproporcionado anular por completo un derecho sobre el otro, atendiendo a las especiales circunstancias que rodean el caso bajo estudio.*”⁴⁰⁸ La exposición de motivos del proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 1930 de 2018 confirma que este fue el propósito de la

⁴⁰⁷ Intervención del MADR, p. 8.

⁴⁰⁸ Intervención del MADS con ocasión de la audiencia pública realizada en este proceso, p. 30.

incorporación de medidas relativas a la inclusión de las comunidades campesinas dentro de la protección de los páramos. En efecto, un aparte de la exposición de motivos expresa: *“el proyecto busca responder a la pregunta de ¿cómo hacer compatibles la preservación, conservación y restauración de estas zonas con el reconocimiento de las poblaciones que habitan estas zonas y el desarrollo productivo sostenible? // Para responderlas el proyecto busca en primer lugar incluir a las poblaciones que habitan el territorio en lugar de excluirlas, a partir de un conjunto de medidas propuestas.”*⁴⁰⁹

254. En efecto, a partir de la información recaudada en el proceso, así como del análisis de literatura especializada al respecto, es posible tener por demostrado que algunas áreas de páramo son habitadas por diversas comunidades humanas que han hecho de este su territorio, cuya subsistencia, proyectos de vida y supervivencia cultural está directamente asociada a permanecer en este y desarrollar actividades agropecuarias.

255. Según Cortes-Duque y Sarmiento,⁴¹⁰ el páramo ha sido habitado desde antes de la colonia por comunidades indígenas, como los Muisca, Kogui, Tolima y Quimbaya, que usaron el páramo para fines rituales, caza, provisión de leña y agua, entre otros. En la colonia española hay una expansión de la frontera agrícola y transformación de varias áreas de páramos, como consecuencia del uso de madera para construcción y explotación minera, las quemadas, actividades agrícolas y sobrepastoreo. Luego de este periodo, en Latinoamérica otro cambio drástico en la ocupación humana de los páramos se dio con los procesos de la reforma agraria del siglo XX, tiempo en el cual muchas áreas de importancia ecológica se asignaron para la producción agrícola. En Colombia, el conflicto armado también ha incidido en las dinámicas de colonización e intervención del páramo en tanto: *i)* algunos territorios de páramo han sido escenarios de conflicto por la inserción de cultivos de amapola y su incorporación a las rutas de movilización de grupos armados, transporte de drogas y armas; y, *ii)* han sido el destino de personas desplazadas y otras víctimas de la violencia.⁴¹¹

256. Al respecto uno de los intervinientes en este proceso expresó a la Corte que: *“El Estado es también responsable por la ausencia de una verdadera reforma agraria que redistribuya la tierra y que garantice el acceso equitativo a la misma para los campesinos. Para nadie es un secreto que la falta de solución del problema de la tierra, sumado al conflicto armado es lo que ha expulsado a los campesinos a los márgenes de la frontera agrícola. Mientras unos pocos gozan de grandes extensiones de tierra ubicados en las zonas planas y los valles.”*

⁴⁰⁹Gaceta del Congreso N° 683 de 2016, p. 14.

⁴¹⁰ Cortés - Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia, p. 157

⁴¹¹ *Ibidem*

257. Con ocasión de las pruebas decretadas en este proceso, el DANE informó que, al cruzar la información del Censo Nacional de Población y Vivienda-CNPV- de 2018, con las coberturas oficiales de páramos dispuestas por el MADS, se identificaron las encuestas localizadas al interior de las áreas delimitadas como páramos y se concluyó que, en los 35 páramos identificados de acuerdo con esta metodología, habitan 76.218 personas.⁴¹² A continuación se resume la información relativa a la población que habita las zonas delimitadas como páramos, y los territorios aledaños:

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
Almorzadero⁴¹³	Resguardo indígena U'WA.	TV: 2.584 TH: 1.716 TP: 5.882
Altiplano cundiboyacense⁴¹⁴	No hay presencia de comunidades indígenas, minorías, ROOM, Negras, Afro o Palenqueras. ⁴¹⁵	TV: 668 TH: 385 TP: 1.386
Belmira – Santa Inés⁴¹⁶	No aplica.	TV: 19 TH: 5 TP: 9
Cerro Plateado⁴¹⁷	Composición de población indígena, campesina y afrodescendientes. En el entorno regional hay 12 resguardos indígenas. Entorno regional de 225.184	TV: 96 TH: 83 TP: 238
Chiles-Cumbal⁴¹⁸	4.901 se estima que en el entorno para 2015 habitaron 773.453 personas. Población mayoritariamente campesina, pero hay población indígena y en menor proporción afro.	TV: 1.621 TH: 1.278 TP: 3.946
Chili-	No se registra presencia de	TV: 115

⁴¹² Los datos que se reportan a continuación fueron extraídos del escrito remitido a la Corte por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, como respuesta al oficio No. OPC-1007 de 2020. Noviembre 24 de 2020. Documento adjunto al expediente electrónico.

⁴¹³ Resolución No. 152 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo por un fallo de tutela del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, dicha Resolución fue dejada sin efectos.

⁴¹⁴ Resolución 177 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴¹⁵ Acto administrativo No. 1135 de 10 de octubre de 2016, Ministerio del Interior.

⁴¹⁶ Resolución 497 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴¹⁷ Resolución 1503 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴¹⁸ Resolución 1398 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
Barragán ⁴¹⁹	comunidades indígenas, minorías y ROM en el área. ⁴²⁰	TH: 64 TP: 151
Chingaza ⁴²¹	No aplica.	TV: 318 TH: 170 TP: 501
Citará ⁴²²	Indignas Emberá Catio. 109.089 beneficiados por los recursos hídricos.	TV: 0 TH: 0 TP: 0
Cocuy ⁴²³	197.251 en el entorno regional.	TV: 2.504 TH: 1.307 TP: 4.145
Cruz Verde-Sumapaz ⁴²⁴	No aplica.	TV: 3.012 TH: 2.302 TP: 6.976
Doña Juana - Chimayoy ⁴²⁵	Hay tres resguardos: Inga de Aponte de la etnia Inga, Sibundoy de la etnia Kamsa y Condagua de la etnia Inga.	TV: 29 TH: 28 TP: 72
El Duende ⁴²⁶	No se evidencian asentamientos humanos, pero comunidades cercanas (primeras pobladas del Choco) lo ven como un santuario cultural.	TV: No aplica. TH: No aplica. TP: No aplica.
Farallones de Cali ⁴²⁷	No se afecta a ninguna comunidad.	TV: 5 TH: 3 TP: 7
Frontino-Urrao ⁴²⁸	No aplica.	TV: 7 TH: 3 TP: 15

⁴¹⁹ Resolución 1553 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁰ Certificación No. 706 del 16 de agosto de 2016, Ministerio del Interior.

⁴²¹ Resolución 710 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²² Resolución 178 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²³ Resolución 1405 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁴ Resolución 1434 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁵ Resolución 342 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁶ Resolución 1502 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁷ Resolución 492 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴²⁸ Resolución 496 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
Guanacas-Puracé-Coconucos ⁴²⁹	Resguardo Indígena Tumbichucue, de la etnia Páez, Resguardo Indígena Totoro de la etnia Páez y Totoro, Resguardo Indígena Ambaló de la etnia Páez y Guambiano, Resguardo Indígena Coconuco (kokonuco) de la etnia Páez, Resguardo Indígena Guambia de la etnia Guambiano, Resguardo Indígena Puracé de la etnia Páez, Resguardo Indígena Paletara de las etnias Kokonuco y Yanacona, Resguardo Indígena Polindara de la etnia Páez, Resguardo Indígena Colonial Yaquiva etnia Nasa, Resguardo Indígena Colonial Lama de la etnia Nasa, Resguardo Indígena Colonial Mosoco de la etnia Nasa, Resguardo Indígena Colonial San José de la etnia Nasa, Resguardo Indígena Colonial Vitonco de la etnia Nasa y Resguardo Indígena Colonial Pitayo de la etnia Nasa.	TV: 1.079 TH: 1.122 TP: 3.657
Guantiva-La Rusia-Iguaque ⁴³⁰	No aplica.	TV: 3.248 TH: 1.583 TP: 4.650
Guerrero ⁴³¹	En este páramo está presente la comunidad de productores agroecológicos ASOARCE, que empezó a sembrar para restaurar los suelos	TV: 1.743 TH: 968 TP: 3.229
Iguaque-Merchán ⁴³²	No aplica.	TV: 1.104 TH: 620 TP: 2.090
Jurisdiccion	No aplica.	TV: 3.650

⁴²⁹ Resolución 180 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³⁰ Resolución 1296 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³¹ Resolución 1769 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³² Resolución 1555 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
es-Santurbán y Berlín ⁴³³⁴³⁴		TH: 2.581 TP: 8.765
La Cocha-Patacoy ⁴³⁵	Resguardo Refugio del Sol y las etnias de los Pastos (Quillacingas). Resguardos Nasa Uh y la etnia de los Nasa. Sucumbios – El Diviso y Ekumari Kankhe con los Kofan y el resguardo de Ishu Awa (kwaiker). Indígenas Kamsá e indígenas Inga.	TV: 1.342 TH: 1.018 TP: 3.230
Las Hermosas ⁴³⁶	Resguardo Indígena Triunfo de Cristal de la etnia Nasa ⁴³⁷ y parcialidad indígena central de asentamientos indígenas (KWE'SX YU KIWE) de la etnia Nasa.	TV: 407 TH: 294 TP: 856
Los Nevados ⁴³⁸	No se registra presencia de comunidades Indígenas, Minorías y ROM ⁴³⁹ y no se registra presencia de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras ⁴⁴⁰	TV: 545 TH: 328 TP: 1.078
Los Picachos ⁴⁴¹	No aplica.	TV: 5 TH: 2 TP: 7
Miraflores ⁴⁴²	394.101 habitantes en las cabeceras municipales.	TV: 119 TH: 70 TP: 221
Nevado del Huila-	Resguardo indígena Jambaló ⁴⁴⁴ y el resguardo Páez de Gaitana.	TV: 453 TH: 436

⁴³³ Resolución 2090 de 2014, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³⁴ Mediante Sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014, proferida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los afectados por esta decisión.

⁴³⁵ Resolución 1406 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³⁶ Resolución 211 de 2017, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³⁷ Certificación No. 1177 de 13 de octubre de 2016, Ministerio del Interior, ampliada mediante Resolución No. 61 de 18 de diciembre de 2000 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), ampliado la segunda mediante la Resolución 112 del 13 de junio de 2007 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

⁴³⁸ Resolución 1987 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴³⁹ Certificación No. 1139 del 11 de octubre de 2016, Ministerio del Interior.

⁴⁴⁰ Ibidem.

⁴⁴¹ Resolución 498 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁴² Resolución 491 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
Moras ⁴⁴³	Lugar sagrado para el pueblo Nasa Yuwe o “ <i>gente agua</i> ”.	TP: 1.737
Paramillo ⁴⁴⁵	Limita con la comunidad de Santa Isabel del Manso.	TV: 1 TH: 1 TP: 8
Perijá ⁴⁴⁶	Resguardo indígena Iroka de la etnia Yuco o Yukpa ⁴⁴⁷ con tres asentamientos: Menkue, Misaya y La Pista. Comunidad de afrodescendientes. 167.073 personas en el entorno regional.	TV: 24 TH: 22 TP: 38
Pisba ⁴⁴⁸	No aplica.	TV: 4.146 TH: 2.013 TP: 6.218
Rabanal y Rio Bogotá ⁴⁴⁹	Alrededor de 400.000 personas se ven beneficiadas con la distribución de agua.	TV: 227 TH: 104 TP: 368
Sierra Nevada de Santa Marta ⁴⁵⁰	Población habitante de los 21 municipios del entorno regional del páramo son indígenas de los Arhuaco jike; Arhuaco; Kogui-Malayo-Arhuaco; y Kankuamos. Se reporta además población de	TV: 843 TH: 789 TP: 4.343

⁴⁴⁴ Certificación No. 0271 del 17 de marzo de 2017, el Ministerio del Interior certificó que en “*el área del proyecto DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO NEVADO HUILASMORAS 1:25.000 se registra la presencia del resguardo indígena Jambaló, constituido por medio de la Resolución No. 068 del 22 de octubre de 19992 y ampliado mediante Resolución No. 10 del 20 de febrero de 2001 y el Resguardo Páez de Gaitana, constituido por medio de la Resolución No. 046 del 26 de junio de 1990.*”

⁴⁴³ Resolución 182 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁴⁵ Resolución 494 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁴⁶ Resolución 151 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁴⁷ Certificación No. 0234 del 09 de marzo de 2017, Ministerio del Interior.

⁴⁴⁸ Mediante Sentencia SU 339 de 2019 la Corte Constitucional declara la carencia de objeto por hecho superado. La Corte encontró que en el presente caso, los actores reclamaban la protección de sus derechos fundamentales aparentemente amenazados con el trámite de delimitación del páramo, al no haberles otorgado un espacio de participación, sin embargo, tal riesgo cesó estando en curso la acción de tutela, con la expedición de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida en el marco de una acción popular, que dispuso reiniciar el trámite de delimitación asegurando la elaboración del plan de manejo ambiental del ecosistema paramuno asegurando la participación de los accionantes conforme a los estándares constitucionales establecidos en la Sentencia T-361 de 2017.

⁴⁴⁹ Resolución 1768 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵⁰ Resolución 1404 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
	campesinos ubicados en las partes medias y bajas.	
Sonsón⁴⁵¹	Dentro del páramo, no existen fuentes de información precisa, actualizada y a la escala requerida. El IAVH retoma datos de un ejercicio geoestadístico elaborado por el DANE para determinar la población ajustada del año 2005 e identifica en las veredas con área de páramo del departamento de Antioquia un total de 87 personas en cuatro municipios que tienen población en páramo y en el Departamento de Caldas, CORPOCALDAS (2015), estimó la población en páramo teniendo en cuenta la densidad poblacional rural y el porcentaje de cada vereda en el páramo de aproximadamente 1.335 personas.	TV: 15 TH: 6 TP: 18
Sotará⁴⁵²	La población total que se beneficia de forma directa de los servicios ecosistémicos que brinda el Páramo de Sotará alcanza los 265. 172 habitantes en los 12 Municipios del entorno regional. Las áreas de los municipios con área en el Páramo Sotará albergan un total de 26.859 habitantes.	TV: 293 TH: 362 TP: 895
Tamá⁴⁵³	No aplica.	TV: 29 TH: 27 TP: 66
Tatamá⁴⁵⁴	No aplica.	TV: 24 TH: 24 TP: 66
Tota-Bajagual-	No presencia de comunidades Indígenas, Minorías, ROOM, Negras,	TV: 7.596 TH: 3.486

⁴⁵¹ Resolución 493 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵² Resolución 179 de 2018, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵³ Resolución 1556 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵⁴ Resolución 495 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Páramo	Descripción de la población	Total Viviendas (TV) Total Hogares (TH) Total Personas (TP)
Mamapach a	Afrodescendientes o Palenqueras en el área. ⁴⁵⁵	TP: 11.316
Yariguies⁴⁵⁶	No se registra presencia de comunidades Indígenas, Minorías y Rom, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	TV: No aplica. TH: No aplica. TP: No aplica.

258. Según el DANE, de las 72.618 personas identificadas como habitantes de páramos, el 52.7% son hombres, mientras que el 47.3% son mujeres. Del total de la población que habita los páramos una cantidad considerable corresponde a niños, adolescentes y adultos jóvenes. A su turno, el 23.4% de estas personas se auto reconoció como indígena⁴⁵⁷, el 0.4% como negros, mulatos, afrodescendientes o afrocolombianos, y un 76.2% no se identificó con ningún grupo étnico. 17 de los 36 páramos tienen resguardos indígenas, que se concentran especialmente en los páramos del Nariño y del Macizo Colombiano, para un total de 31 resguardos de 16 etnias diferentes. Otras fuentes señalan que en áreas de páramos se ubican 6 territorios de comunidades negras, 2 zonas de reserva campesina constituidas y 4 en proceso de constitución en áreas de páramo.⁴⁵⁸

259. En relación con la condición de ocupación de las viviendas localizadas en Páramos, el DANE reportó la identificación de 104.655 unidades censales localizadas en áreas de páramo, de las cuales el 58% estaban ocupadas al momento del censo con personas presentes, 18% eran viviendas de uso temporal y el 23% correspondía a viviendas que, durante la realización del CPV 2018 se encontraban desocupadas.

260. A su turno, el tipo de vivienda que predomina en los páramos es la casa con un 93.2% del total de las unidades utilizadas para vivienda. De estas, el 61.1% tienen paredes de bloque, ladrillo, piedra y madera pulida, el 28% de tapia pisada, bahareque y adobe, y el 6.7% son en madera burda, tabla y tablón. A su turno, el 50.3% de las viviendas tienen pisos de cemento y gravilla, 16.8% son de baldosas, vinilo, tableta o ladrillo laminado, y el 26.3% tiene piso de tierra, arena y barro. El 90.3% de las viviendas tiene acceso al servicio público de energía eléctrica, mientras que solo el 47% accede al servicio de acueducto. Por último, el nivel de acceso a servicios de saneamiento como alcantarillado y

⁴⁵⁵ Acto administrativo. No. 1136 del 10 de octubre de 2016, el Ministerio del Interior.

⁴⁵⁶ Resolución No. 1554 de 2016, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁴⁵⁷ DANE, *Op. Cit.*, p. 28.

⁴⁵⁸ Sarmiento, C. Y Osejo, A., Ungar, P. & Zapata, J. (2017) Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. Biodiversidad en la práctica. Documentos de trabajo del Instituto Humboldt. Volumen 2 - Número 1 - 2017 - Recibido: 10 de agosto de 2017 - Aprobado: 7 de noviembre de 2017, p. 131

recolección de basuras es muy bajo, así como la conexión a gas natural domiciliario e internet.

261. En relación con el nivel educativo de los habitantes de páramo, el DANE reportó que el 89.8% de la población censada sabe leer y escribir, mientras que el 10% carece de esta competencia. A su turno, el nivel educativo más representativo de esta población es básica primaria con un 54.1%, seguido de la básica secundaria, cursada únicamente por el 15.4% de la población censada. Del total de la población censada, 22.118 personas reportaron haber trabajado en la semana anterior en una actividad que les produjo ingreso, mientras que 21.240 reportaron como ocupación los oficios del hogar.

262. El DANE también proveyó información valiosa para juzgar el arraigo al territorio de las personas que habitan los páramos. Así, informó que el 71.2% de las personas nacieron en el municipio donde fueron censadas. Estas personas tienen una baja tasa de migración de largo plazo, pues el 95.6% de ellos residía en el mismo municipio 5 años antes de la realización del censo.

263. Por otro lado, las intervenciones ciudadanas recibidas por la Corte con ocasión de este proceso dan cuenta de que la preocupación que subyace a la adopción de prohibiciones absolutas para el desarrollo de actividades agropecuarias en zonas de páramos involucra la subsistencia de las comunidades, y la existencia misma de las formas de vida campesina. Así lo expresan algunos ciudadanos en una de las intervenciones allegadas a la Corte con ocasión de este proceso:

“Se calcula que en los páramos colombianos viven entre 300.000 y 500.000 personas, dentro del páramo se producen tres cuartas partes de la cebolla y la papa del país y muchos de quienes lo habitamos somos campesinos y campesinas que dependemos de las tierras para subsistir y que no queremos tener que abandonar el que ha sido nuestro territorio y el de nuestros antepasados.

“Nos preocupa lo anterior, porque aunque la norma no prevea explícitamente la salida de las poblaciones de páramos, en realidad ese sería el efecto concreto e inmediato de una decisión como la que persigue la demanda, pues si los pobladores de páramos no podemos continuar ejerciendo nuestras actividades agrícolas tradicionales, terminaremos por tener que salir de estos territorios a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades y a ser los nuevos desplazados, esta vez los desterrados por las políticas públicas ambientales arbitrarias y antidemocráticas.”⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Intervención del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, suscrita por varios ciudadanos habitantes de los páramos Almorzadero y Cocuy, p. 14.

264. En otra de las intervenciones recibidas, un ciudadano⁴⁶⁰ “desde las comunidades de PISBA, TOTA BIJAGUAL Y MAMAPACHA, GUANTIVA LA RUSIA, E IGUAQUE MERCHAN”, manifiesta:

“Que la población está en estado de vulnerabilidad si llega a verse sin la posibilidad de alimentarse, desarrollar sus lazos comunitarios que apoyan a los mayores, que ya no pueden trabajar, se verán afectados los usos y costumbres de una familia de familias que sobreviven en territorio con una riqueza cultural sin precedentes fruto de la resistencia en la forma de vida Campesinas. Y que es el campesino?, y por qué hablo de el? (sic), por qué las actividades agropecuarias de bajo impacto no son diferentes a las actividades tradicionales Campesinas. Por esta definición y su interpretación vemos hoy a un abogado demandando dejarnos sin sustento, pero aclaramos entonces. CAMPESINO: hombre o mujer dedicado a sustentarse através (sic) del uso y costumbre de sembrar en grupos colectivos llamados convites que viven de su territorio incluyendo sus creencias refinadas las cuales están ligadas al cuidado autosustentado y regulado para poder vivir, facultado por el intrincico (sic) conocimiento de la agricultura y la ganadería de sustento e incluso ayudado por algunos aprovechamiento de afloramientos rocosos como el carbón la arena y algunas rocas que sirven de abono. Estás (sic) costumbres están relacionadas con la forma de la labor de la parcela en el convite y a participar de esto se dice que uno está en jocua. Que es cosechar y llevar para la casa parte de la cosecha como retribución por ayudar al compadre. El agua es sagrada y para poder vivir en estos sitios es necesario vivir muy sano, y eso se logra cuidando las fuentes de agua no es cierto que seamos campesinos ecocidas nosotros somos quienes no permitimos que estos lugares se llenen de invasores y turistas irresponsables.”

265. Además de las comunidades campesinas, los grupos étnicos que habitan los páramos también tienen una relación estrecha con el territorio, por ejemplo, en “en el Cauca la comunidad indígena Yanacona tiene un conocimiento profundo que le permite el uso y apropiación del territorio bajo la premisa cultural conservar usando, realizan un manejo vertical de los recursos de acuerdo con los pisos térmicos, que desde su cosmovisión se clasifican en: páramo, montaña, sabana y lo caliente. El páramo es la zona más alta de las cordilleras conocida como un lugar braco y silvestre donde viven animales ariscos, es el lugar donde se dan las plantas medicinales y mágicas y en algunas ocasiones se utiliza para ganadería.”⁴⁶¹ La prohibición de actividades agropecuarias de cualquier tipo podría implicar la desaparición de prácticas culturales y económicas directamente relacionadas con la subsistencia, el territorio y la identidad de estas comunidades.

⁴⁶⁰ Intervención del ciudadano Wilson A Castillo R, líder social comunitario, Alto sugamuxi – Boyacá. Recibida el 14 de noviembre de 2019.

⁴⁶¹ Resolución 342 de 2018

266. Así, la Corte encuentra probado que, en efecto las zonas de páramos están habitadas por comunidades que son sujetos de especial protección constitucional como: campesinos e indígenas que tienen niños y adolescentes. La baja tasa de migración de los habitantes de páramo, la destinación de las construcciones identificadas en las zonas, las ocupaciones de los habitantes, y las manifestaciones recibidas de ciudadanos habitantes de páramos confirman que la autorización para la realización de actividades agropecuarias guarda directa relación con su identidad campesina, y con su subsistencia, que depende en gran medida de las actividades que desarrollan en el campo. Así mismo, las condiciones materiales de las viviendas y su acceso a servicios públicos, así como el nivel de escolaridad de la mayoría de la población que habita los páramos, dan cuenta de una situación generalizada de vulnerabilidad socio económica.

267. Ahora bien, tal como se explicó *in extenso* en la sección “*La protección constitucional de las comunidades campesinas, los derechos al territorio y la seguridad alimentaria*”, la población campesina es sujeto de especial protección constitucional, de modo que la Constitución impone deberes especiales al Estado para la satisfacción de sus derechos fundamentales, en particular los derechos al territorio, la dignidad humana y la seguridad alimentaria como: garantizar su acceso progresivo a la tierra, proteger sus formas de producción tradicionales como un mecanismo para garantizar su sustento, la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos y su derecho al trabajo.

268. En esas condiciones el fin que persigue la norma es, en efecto, constitucionalmente imperioso: proteger a las comunidades campesinas que habitan los páramos y garantizar sus derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia de sus formas de vida, pues la prohibición absoluta de cualquier tipo de actividad agropecuaria en las zonas de páramo implica básicamente su expulsión del territorio, la negación de su derecho a la alimentación y la extinción de su forma de vida.

269. *Segundo. Justicia ambiental, distribución equitativa de las cargas que demanda la protección de los ecosistemas de páramos.* La autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto busca, además, corregir la inequidad del reparto de cargas públicas que han generado las prohibiciones absolutas de actividades agropecuarias en los páramos, derivadas de la necesidad de protección y conservación de los ecosistemas de páramos. En efecto, en el debate legislativo varios congresistas apuntaron que el proyecto lograba cumplir el principio de solidaridad en relación con los habitantes de páramos que podrían resultar desplazados, condenados a la pobreza o a la ilegalidad por efecto de la prohibición de sus actividades de subsistencia. En efecto, en el debate realizado en la plenaria del Senado, varios congresistas de diferentes corrientes políticas consintieron en la necesidad de permitir actividades de subsistencia de las comunidades campesinas de los páramos y de

generar nuevos modelos económicos para que la protección del páramo no significara el desplazamiento de sus habitantes:

“El proyecto tiene realmente la esencia, es que cuando se vaya a hacer el estudio de los páramos (...) tener también la parte socioeconómica y la parte del pequeño campesino. No queremos ir a cercenar la posibilidad del trabajo ante los pequeños campesinos que han estado allí 100 años, sino al contrario, que se hace un trabajo de reconversión.”⁴⁶²

(...)

“(...) el Gobierno nacional, o los Gobiernos han emitido ya normas sobre páramos que básicamente prohíben la actividad económica en los páramos tanto agropecuaria como minera, digamos como la respuesta a la idea que hay que cuidar los páramos. ¿Dónde aparece el problema? Es que resulta que en los páramos hay entre 185.000 y hasta 400.000 personas mencionan algunos, o sea, estamos hablando de una situación social tremendamente compleja. Por ejemplo, se dice que en el páramo de Pisba hay 45.000 personas actuando económicamente sobre el páramos; hay municipios, como Veta, en la zona de Santurbán, que el casco urbano del municipio está todo dentro del páramo, o sea, son las realidades que están allí, realidades que además, estos compatriotas que están en esos sitios están allí de buena fe, llegaron ellos, sus padres, sus abuelos en días en que nadie hablaba de los páramos; si veía eso como una actividad pecaminosa, era otra manera de ganarse honradamente la vida.

“Hay inversiones importantes, hay familias, hay tradiciones, o sea, hay unas comunidades que están allí y que hoy como están, están sujetas es que tienen que oírse de allí, perder todo lo que tienen o quedarse allí y morir de hambre porque no pueden hacer ni actividades agropecuarias ni actividades mineras. Esa es la realidad que tenemos, sí, y esto por decisión de las normas que se han aprobado, pero además por una sentencia de la Corte Constitucional que es superrestricta; esa es la realidad que tenemos. Ahora, este proyecto de ley diseñado apuntando a ver qué se hace con esta realidad, a mi juicio no resuelve el problema, hay que decirlo con franqueza. Además, puede suceder que la Corte Constitucional le quite los dientes que alcanza a tener. Porque hay una contradicción, yo en esto quiero ser muy franco entre las normas que se han aprobado y las realidades sociales.

“Entonces, repito, vamos a votar o voy a votar positivamente el proyecto, pero estoy llamando la atención a todo el Senado y al Gobierno y a los colombianos que el país está en mora de sentar con toda seriedad a conciliar los puntos de vista de la defensa del Páramo, de las necesidades de esos compatriotas que están allí, las normas ya aprobadas, las

⁴⁶² Ponencia positiva del Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo. Gaceta del Congreso N°872, p. 75

interpretaciones de la Corte Constitucional para encontrarle algún tipo de solución de verdad a esto, que probablemente hoy lo que está sucediendo en la práctica es que hay una especie de desobediencia civil en las zonas de los páramos.

*“Y la opción que es meterle la tropa a esa desobediencia civil de esos colombianos, pues creo que no se le ocurre a nadie, o sea, militarizar los páramos y sacar a todo el mundo con el Ejército y la policía de Colombia, entonces fíjense ustedes que tenemos un problema bien grave. Yo tengo aquí un documento, un artículo bien interesante al respecto de la Directora de la Fundación Humboldt, que sabe sobre esto, no la voy a leer, de la doctora Brigitte Dastis, pero ella termina diciendo esto, termina diciendo que hay que ver qué se hace en esas zonas y que solo es posible resolver esto de verdad invirtiendo en ellas; en ellas no tanto, en la gente que está allí a ver qué se puede hacer con la gente, y concluye y esa cuenta la tenemos que pagar todos”.*⁴⁶³

(...)

*“Termino con esto: El bosque hay que pagarlo, la selva hay que pagarla aquí, en Brasil, en todas partes si no queremos que el campesino brasilero siga acabando la Amazonia para sustituir la selva por pasturas o por soya; a ese campesino hay que pagarle si no queremos que el campesino colombiano siga destruyendo la selva en busca de la minería o de la coca; a ese campesino hay que pagarle, hay que ayudarlo.”*⁴⁶⁴

270. Tal como se expuso en la sección “*El concepto de justicia ambiental*” (*supra*), los artículos 1, 2, 13 y 90 de la Constitución imponen al Estado el deber de velar porque ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, asuman de forma desproporcionada la carga que generan las actividades del desarrollo, o la ejecución de programas ambientales. El concepto de justicia ambiental, para lo que importa a este caso, comprende un principio de efectiva retribución y compensación a favor de los individuos o poblaciones que asumen las cargas o pasivos ambientales asociados a la protección del interés general, así como un principio de participación en virtud del cual se garantice a las personas afectadas con las políticas ambientales la participación efectiva en la toma de decisiones que los afectan en igualdad de condiciones con aquellos que ostentan un conocimiento técnico experto.

271. La materialización de estos dos objetivos es constitucionalmente imperiosa en tanto contribuye al logro de principios fundantes del Estado colombiano como la solidaridad, la dignidad humana y el trabajo, y el cumplimiento de fines estatales esenciales como la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

⁴⁶³ Intervención del Senador Jorge Enrique Robledo. Gaceta del Congreso N° 872, p. 76

⁴⁶⁴ Intervención del Senador Álvaro Uribe Vélez. Gaceta del Congreso N°872, p. 78

272. Así, la autorización prevista en la disposición acusada pretende la generación de una alternativa de subsistencia para las comunidades paramunas, y el equilibrio en el reparto de las cargas generadas en cumplimiento del mandato de protección y conservación de los ecosistemas de páramos que, en tanto beneficia a todos los colombianos, no puede ser asumido enteramente por un pequeño grupo vulnerable. Por lo tanto, la Corte encuentra que la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso.

Idoneidad

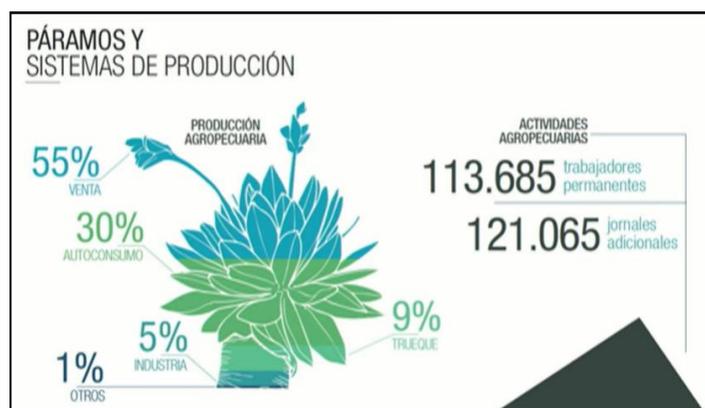
273. En el test estricto de proporcionalidad, la validez de la disposición analizada depende de que el medio elegido para el logro del fin que se ha identificado como constitucionalmente imperioso sea efectivamente conducente para el efecto. Es decir, es preciso demostrar que la relación medio a fin en el caso concreto es efectiva. En esta ocasión, corresponde a la Sala determinar si la autorización para la continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se *“vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”* constituye una medida efectivamente conducente para el logro de los fines identificados en el aparte precedente.

274. Con base en la evidencia recaudada en el proceso, y habiendo escuchado las intervenciones de expertos, autoridades públicas y habitantes de los páramos, la Sala estima que la medida es efectivamente idónea en tanto la autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto está acompañada de inversión pública, acompañamiento institucional y transferencias de ciencia tecnología e innovación hacia las comunidades campesinas a quienes cobija, de forma que estas podrán adaptar sus formas de producción agropecuaria de bajo impacto de forma que incorporen *“buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.”*

275. La Sala observa que la autorización de actividades agropecuarias que se venían desarrollando en áreas delimitadas de páramos es una medida efectivamente conducente para garantizar los derechos fundamentales al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural de las comunidades campesinas paramunas en tanto les permite seguir habitando su territorio, y explotando la tierra para obtener de esta el alimento y los productos necesarios para seguir involucrados en el ciclo económico local.

276. En las intervenciones recibidas en el proceso se demostró que las actividades agropecuarias de bajo impacto que realizan las comunidades campesinas que habitan los páramos les permiten: obtener el alimento necesario para el hogar, y contar con productos para comercializar en mercados locales. Así, en la intervención presentada por el IAVH en la audiencia pública realizada con ocasión de este proceso se reportaron las siguientes actividades de

producción agropecuaria en las zonas de páramo intervenidas según el Censo Nacional Agropecuario:



277. Como se puede observar, la menor incidencia es la de la industria, mientras que la explotación para el autoconsumo y la venta corresponden al 85% del total de la actividad agropecuaria observada. Ahora bien, tal como lo ha insistido la Sala en esta sentencia, la autorización prevista en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 no implica la continuidad de la totalidad de estas actividades, pues solo podrán seguir realizándose las actividades agropecuarias de bajo impacto que se ajusten a buenas prácticas ambientales en defensa de los páramos.

278. La definición de la expresión “*actividades agropecuarias de bajo impacto*” es entonces trascendental para determinar si la autorización prevista en la disposición acusada es efectivamente conducente al logro de los fines perseguidos. Al respecto la Corte observa que, aunque han transcurrido 3 años desde la expedición de la Ley 1930 de 2018, para la fecha de emisión de esta sentencia el MADS aún no ha proferido la resolución que establece los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto. No obstante, en el borrador de resolución publicado en la página web del Ministerio para la participación ciudadana, se prevé una definición preliminar de este concepto así:

“Artículo 3. Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto: Son aquellas actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema de páramo, ni la prestación de los servicios ecosistémicos de los paisajes en los que éstas se desarrollan.”

“Las actividades agropecuarias consideradas como de bajo impacto promueven las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades rurales que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de

vida sostenibles ambiental, social y económicamente de los habitantes tradicionales de los páramos.”

279. Ahora bien, dado que la ausencia de regulación administrativa de una disposición de rango legal no puede dar lugar a su declaratoria de inexequibilidad, el análisis de la Corte parte de la premisa de que las actividades agropecuarias de bajo impacto: *a)* satisfacen las necesidades básicas de los habitantes; *b)* además les generan ingresos; *c)* se basan en la mano de obra familiar y comunitaria; *d)* no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema de páramo ni la prestación de servicios ecosistémicos; y *d)* son ambiental, social y económicamente sostenibles.

280. En ese entendido, los dos fines constitucionalmente imperiosos que persigue la norma se satisfacen en tanto:

- i)* La autorización de actividades de bajo impacto permite la permanencia de los habitantes tradicionales del páramo en sus territorios, esto es, poblaciones campesinas asentados de vieja data en las zonas de páramo, que seguirá proveyéndoles alimento y productos que generan los ingresos necesarios para su subsistencia.
- ii)* La continuidad de las actividades agropecuarias de bajo impacto que ya vienen desarrollando los habitantes asentados en los páramos les permite conservar la productividad agrícola y los ingresos de los agricultores familiares.
- iii)* La condición prevista en la ley de que las actividades agropecuarias de bajo impacto deban hacer uso de las buenas prácticas que cumplan con “*los estándares ambientales y en defensa de los páramos*” asegura la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos utilizados por las comunidades campesinas paramunas.

281. Ahora bien, los intervinientes, en particular el Director de la CAR de Santander CAS, el Director del IAVH, la Directora de PNN, y la experta Brigitte Baptiste dan cuenta de que el tránsito a prácticas que cumplan estándares ambientales que no pongan en riesgo la funcionalidad del ecosistema o la prestación de servicios ecosistémicos demanda la inyección de recursos en procesos de formación, capacitación, cambio de maquinaria e insumos agrícolas, entre otros. Así, la Directora de PNN informó que una parte importante de la transformación del entorno del PNN Galeras demandó el uso de recursos de cooperación internacional para la capacitación de las comunidades campesinas vecinas y esta inversión rindió importantes frutos como la transformación de sus actitudes hacia el parque natural que permitieron la cesación de la caza, la quema y la tala, y la adopción de prácticas agroecológicas para la comercialización de nuevos productos.

282. En el mismo sentido, en la audiencia pública el Director de la CAR de Santander CAS resaltó la necesidad de invertir en la permanencia de las comunidades paramunas en el páramo mediante diferentes mecanismos como el sistema de pago por servicios ambientales, o estrategias de cohabitación con la fauna de los páramos. Por su parte, la experta Brigitte Baptiste informó en la audiencia pública que la innovación en las actividades agropecuarias y de conservación en los páramos exige la inversión y participación del sector de ciencia, tecnología e innovación para hacer de este, un esfuerzo exitoso.

283. Por su parte, el Director del IAVH resaltó la experiencia exitosa ocurrida en el complejo de páramos Cruz Verde – Sumapaz, específicamente en la zona del Verjón, con la iniciativa “*Familia de la Tierra*”. Según el documento *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad*⁴⁶⁵ esta iniciativa ha permitido el cambio del modelo tradicional de producción de papa en zona de páramos, a un modelo de producción agroecológica de tubérculos nativos que demanda extensiones menores de tierra, genera mayores rentabilidades a los campesinos productores, e incluso produce recursos que se pueden reinvertir en la restauración y manejo sostenible de la zona cultivada. El desarrollo de esta estrategia ha contado con la participación del SENA, la CAR, el Distrito de Bogotá, la FAO y la Universidad Nacional, entre otros actores que han documentado la experiencia, aportado en procesos de ciencia, tecnología e innovación, asesorado en la apertura y consolidación de un mercado para los tubérculos producidos, etc. Aunque la comunidad campesina productora es la protagonista de este caso exitoso de transformación de la actividad agropecuaria, la asistencia y acompañamiento de la institucionalidad ambiental, la comunidad científica y la academia han sido trascendentales para el desarrollo de la iniciativa.

284. Al revisar la Ley 1930 de 2018, la Corte observa que la expresión “*uso sostenible*” incluida en los artículos 22 a 28 como una de las actividades susceptibles de ser financiadas con las diferentes fuentes de recursos previstas en la Ley 1930 de 2018, cubre las actividades agropecuarias de bajo impacto cuya continuidad se autoriza en la disposición demandada. Así mismo, los deberes de acompañamiento, formación, diseño, contratación y ejecución de proyectos previstos en los artículos 10, 11, 13, 15 y 17 se extienden a las actividades agropecuarias de bajo impacto. A la luz de los conceptos de justicia ambiental y atendiendo a las condiciones socioeconómicas particulares de los habitantes de los páramos reportadas por el DANE, la Corte estima que, tal como ocurre con las actividades de conservación, preservación, sustitución y reconversión, la autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto comprende deberes a cargo del Estado, la sociedad civil y la comunidad académica y científica para realizar inversión pública, acompañamiento

⁴⁶⁵ Andrade, G. I., Chaves, M. E., Corzo, G., & Tapia, C. (2018). *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad. Gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio en el territorio continental colombiano. Primera aproximación.* Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

institucional y transferencias de ciencia tecnología e innovación hacia las comunidades campesinas a quienes cobija, a fin de que estas puedan adaptar sus formas de producción agropecuaria de bajo impacto de forma que incorporen *“buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.”*

285. En esas condiciones, la lectura armónica de la disposición acusada con aquellas integradas a la Ley 1930 de 2018 relativas a los deberes de financiación, acompañamiento institucional y transferencias de ciencia y tecnología maximiza los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 2, 13 y 90, y materializa el deber de protección especial que vincula al Estado con las comunidades campesinas paramunas.

Necesidad

286. En este punto, corresponde a la Corte verificar que la medida analizada sea necesaria, es decir, que los elementos de juicio existentes permitan concluir que no existen otros medios menos regresivos para alcanzar el fin constitucionalmente imperioso que ha sido identificado.

287. La Sala estima que en este caso, el legislador optó por la medida menos regresiva en términos ambientales para lograr la protección de los derechos fundamentales de la comunidad campesina paramuna y la materialización de la justicia ambiental. Esto por cuanto: (i) la prohibición de actividades agropecuarias de bajo impacto acompañada de medidas económicas compensatorias no tiene la capacidad de garantizar el derecho al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural de las comunidades campesinas paramunas; (ii) existe evidencia científica que permite concluir que la inclusión de los habitantes ya asentados en las zonas de páramos en los procesos de conservación, preservación, restauración y uso sostenible de esos ecosistemas es menos lesivo para la integridad de estos ecosistemas que la prohibición de cualquier actividad que estos puedan desarrollar en el territorio.

288. Primero, el demandante en el escrito de la demanda y en su intervención ante la Sala Plena de la Corte propuso la adopción de un esquema de compensaciones económicas y compra de tierras como solución alternativa para resolver la tensión entre el mandato de protección ambiental, y los derechos de las comunidades campesinas paramunas. En términos generales, según el demandante, para solucionar el problema de violación de derechos que deviene de la prohibición absoluta de actividades de explotación agropecuaria en zonas de páramo, el Estado está obligado a ofrecer a estas comunidades compensaciones económicas para que puedan desplazarse de las zonas delimitadas como páramos y asentarse en otras tierras.

289. Sin embargo, la Corte observa que esta sería una medida que, en lugar de garantizar, vulneraría el derecho al territorio de los habitantes tradicionales de

los páramos. De forma que, aunque sería menos regresiva en términos de protección jurídica de los ecosistemas de páramos, pues conservaría la prohibición prevista desde la Ley 1450 de 2011, carecería por completo de idoneidad para la garantía de los derechos fundamentales de los campesinos paramunos y el logro de la justicia ambiental. En efecto, tal como se explicó en el aparte “*el derecho al territorio de las comunidades campesinas*”, la relación del campesino con la tierra excede el vínculo puramente económico y se sitúa en el ámbito de la identidad cultural y la dignidad humana. El territorio es un elemento estructurante de la identidad campesina y es condición para que esta población especialmente protegida elija y realice un proyecto de vida de acuerdo con su noción de vida buena.

290. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales,⁴⁶⁶ incluye el apego y la dependencia a la tierra y la producción familiar y comunitaria como elementos identificadores del sujeto *campesino*. El apego al que se refiere la declaración y que fue reconocido por el ICANH en su definición técnica de la categoría campesino⁴⁶⁷ no se refiere a cualquier terreno o propiedad rural, sino a aquél al que lo une un arraigo cultural, histórico y familiar. En el mismo sentido, el desarrollo del trabajo de la tierra es esencial para la identificación cultural campesina, no se trata solo de *vivir* en el campo, sino de trabajar y derivar el sustento de la tierra mediante prácticas productivas particulares.

291. Así mismo, en la intervención presentada por el ICANH en este proceso se expresó que:

“la dimensión territorial, que hace referencia a la configuración social del espacio en las relaciones establecidas entre cada comunidad y los lugares habitados; Implica para este caso, que las transformaciones ambientales, los Intercambios y la construcción social del paisaje, así como las relaciones con los ecosistemas y los recursos naturales forman parte Integral de la vida campesina en el páramo. Las formas de habitar los espacios en el páramo hacen parte de un continuo de relaciones que van más allá del páramo mismo y que implican articulaciones microverticales y regionales. Sin ellas, difícilmente se pueden comprender las relaciones enraizadas culturalmente que articulan al paramo con la media montaña y

⁴⁶⁶ ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. 73/165. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”. A/RES/73/165. La Declaración es un instrumento de derecho blando internacional, que cristaliza el marco global de protección de los derechos de estas poblaciones, reconocido por la mayoría de los Estados. En particular, la Declaración plantea elementos sobre la soberanía alimentaria, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. También se refiere a los criterios para usar, conservar, intercambiar y vender semillas, y garantizar los precios de remuneración de la producción campesina, bajo estándares de trabajo justo.

⁴⁶⁷ Acosta Navarro, O. L., Duarte Torres, C. A., Fajardo Montaña, D., Ferro Medina, J. G., Gutiérrez Sanín, F., Machado Cartagena, A., Penagos Concha, Á. M. y Saade Granados, M. M. (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento para su definición, caracterización y medición*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (icanh). Tomado de https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIEN%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf.

con los ríos de las partes bajas, por ejemplo. Como señala la Comisión Técnica de Expertos:

'[l]a vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configure la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar.'

(...)

*“La dimensión productiva aparece entonces como crucial, aunque cometemos un error si se entiende al campesinado solo como agente económico, o bien, solo a partir del trabajo agrario. La diversidad de las formas de trabajo y de producción asociadas con el trabajo campesino define en la actualidad la complejidad productiva del sujeto campesino, y también del campesino paramuno. El campesino no solo trabaja en la tierra, sino que en general existen un compendio de actividades y saberes campesinos que configuran una multi-actividad asociada con oficios así como con ciclos naturales y productivos en conexión directa con el trabajo doméstico y el trabajo no remunerado de las economías del cuidado como partes centrales de la vida campesina”.*⁴⁶⁸

292. Esto lo corroboran las intervenciones recibidas por la Corte en el proceso, y las manifestaciones realizadas por algunos representantes de comunidades campesinas en la audiencia pública resaltada en este proceso. Solo para citar un ejemplo, a continuación se transcriben dos de las muchas manifestaciones recibidas de ciudadanos habitantes de páramos que dan cuenta de la íntima relación existente entre la tierra, el trabajo del campo y la identidad campesina paramuna:

*“No nos parece suficiente que nos digan que nos convertirán en ‘guarda páramos’ o ‘guías turísticos’, en primer lugar porque no queremos perder nuestra libertad e independencia y pasar a depender de los subsidios, ayudas o salarios de miseria que el Estado nos ofrezca al asumir ese supuesto rol. En segundo lugar, porque tampoco estamos de acuerdo con la que la solución a todos los problemas de los páramos y en general de las áreas protegidas sea el turismo (...).”*⁴⁶⁹

“Yo soy un hombre nacido en el páramo de guerrero, en el municipio del Carmen de Carupa, mi madre me parió en un páramo, y no solo les voy a hablar como congresista, también voy a hablar como campesino que soy, y por el páramo, porque el páramo nos dio la papa, la leche, las ovejas, para

⁴⁶⁸ Intervención del ICANH, recibida el 14 de noviembre de 2019, pp. 4 - 6.

⁴⁶⁹ Intervención del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, en representación de ciudadanos habitantes de páramos, p. 14.

poder un día ir a una escuela, para poder un día construir una casa, y para poder un día ir a una universidad y estar hoy acá desde el congreso de la república (...). Y hoy utilizo la súplica hacia ustedes a nombre de los campesinos colombianos y mía propia como congresista de este país para decirles que la tierra para nosotros es nuestra madre y sin ella no tenemos derechos y que pido que se nos reconozca y el congreso ni el presidente lo van a hacer, es la Corte Constitucional, y ustedes honorables magistrados quienes está en sus manos organizar el respeto hacia nosotros como campesinos y nuestros derechos, que empieza con el reconocimiento de nuestra propiedad de la tierra. (...) Esta señora que está acá es de una vereda de uno de los páramos en mi departamento, es madre cabeza de hogar, tiene tres niños, y tiene un pedacito pequeño donde tiene tres vacas, vive pastoreándolas y con la leche de estas vacas sostiene esos niños y los manda a la escuela, y mientras ellos van a la escuela ella se va a lo cultivos de papa y por ahí ayuda a recoger la papa para cocinar y con eso vive, si hoy nos dicen que no vamos a poder seguir teniendo nuestra agricultura y ganadería que va a ser de esta madre cabeza de hogar? Si es que de pronto la Corporación autónoma le ofrece algo por sus tres hectáreas, porque de pronto esas tres hectáreas no les interesan porque no tiene mayor vegetación nativa pero si se la llegasen a comprar le darían a ella hoy siete millones y medio por esas tres hectáreas y le toca irse de la vereda por ahí a las ciudades con siete millones y medio pagará algún arriendo y hará algún mercado pero todos sus derechos van a ser vulnerados, el derecho a la vida, la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, a la propiedad privada, el derecho de su familia, a tener una identidad cultural ”⁴⁷⁰

293. Así, la simple compensación económica por la tierra que deberían abandonar, o la concesión temporal de subsidios a estas comunidades desconocería su derecho al territorio en tanto los despojaría de la tierra a la que los unen vínculos culturales, históricos y familiares, y les impediría realizar el trabajo del campo que define también su identidad.

294. En el mismo sentido se pronunció el interviniente DeJusticia al señalar:

“Observamos también que la tensión de bienes y valores constitucionales que se presenta en este caso difiere de aquella a la que se enfrentó la Corte en la Sentencia C-035 de 2016. (...) Esto a diferencia del caso bajo estudio, en el que la protección de ecosistemas estratégicos riñe con los derechos de sujetos de especial protección a desarrollar actividades que también se encuentran amparadas constitucionalmente. En esta medida, la solución jurídica en este caso no admite limitaciones tan intensas a los derechos de estos últimos.

⁴⁷⁰ Intervención del Congresista Cesar Augusto Pachón en la audiencia pública celebrada con ocasión de este proceso ante la sala plena de la Corte Constitucional.

*(...) consideramos que para abordar la tensión entre la protección de páramos y los derechos de comunidades campesinas y étnicas que dependen de actividades agrícolas tradicionales para su subsistencia, dando prevalencia a lo primero, es posible admitir el desarrollo de tales economías tradicionales de subsistencia en los páramos siempre que se considere que ello aplica como una excepción a la regla general de prohibición de actividades agropecuarias en páramos, sujeta a condiciones estrictas para su implementación. Dicha solución permite un balance constitucional más adecuado para garantizar la integralidad de los ecosistemas paramunos y sus servicios ambientales, prohibiendo el desarrollo de actividades agropecuarias de manera general, sin anular la esencia de los derechos básicos de comunidades campesinas y étnicas y sin agudizar su situación de vulnerabilidad”.*⁴⁷¹

295. Sumado a lo anterior, en términos puramente materiales, la compra de predios no lograría garantizar una subsistencia mínima a los habitantes tradicionales de los páramos por cuanto: *a)* no todos tienen títulos de propiedad sobre la tierra que ocupan, y *b)* el valor de mercado de la tierra ubicada en zonas delimitadas de páramo es muy bajo en razón a las restricciones legales para su explotación que limitan el acceso al crédito con base en estos activos.⁴⁷²

296. Segundo, algunos intervinientes proveyeron información según la cual la gobernanza de los páramos es más eficaz con la participación de los campesinos que los habitan. El delegado de la Universidad Nacional resaltó en su intervención el caso de la Zona de Reserva Campesina de la Cabrera como una situación exitosa de contención e incluso reversión de la frontera agrícola mediante acuerdos comunitarios de conservación que, de hecho, ha facilitado la protección del páramo.⁴⁷³ Por su parte, la intervención de la ciudadana Sammy Andrea Sánchez en calidad de profesional técnica de organizaciones campesinas asentadas en zonas de PNN manifestó, también, que la participación activa de las comunidades campesinas en los procesos de conservación y restauración es esencial para asegurar la gobernanza de los páramos. En particular, resalta el caso de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra como un ejemplo exitoso de alianzas entre actores institucionales y comunitarios para aumentar las acciones comunitarias y el control social en poblaciones campesinas en pro de la conservación, el control de la deforestación y la tala indiscriminada.⁴⁷⁴ Por su parte, el MADS informó en su intervención que la

⁴⁷¹ Intervención presentada por DeJusticia el 7 de marzo de 2019. PP 27 -28.

⁴⁷² Aunque en este expediente no se recaudó una prueba específica al respecto, tanto el representante de la CAR Cundinamarca, como el Congresista Cesar Augusto Pachón expresaron a la Corte que las eventuales compensaciones económicas por la tierra de los habitantes tradicionales de los páramos son irrisorias y no podrían garantizarles acceso a tierra o subsistencia digna a estas personas en otras zonas rurales o en las ciudades.

⁴⁷³ Vega, A., Ortiz, S., Cadavid, M. J., Lastra, C., Espinosa, N., Cardoza, G., & Ramírez, G. (2019). Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Bogotá. Citado en la Intervención del GIDCA de la Universidad Nacional de Colombia, p. 5.

⁴⁷⁴ OSEJO, A., MARÍN, W., POSADA, V., SÁNCHEZ, S., & TORRES, S. (2017). Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad. Biodiversidad. Citado en la intervención de la ciudadana Sammy

conservación de los páramos resulta más onerosa para el Estado cuando de ella se excluye a las comunidades que han habitado tradicionalmente estas zonas, por cuanto se incrementa la inversión estatal en esquemas de compensación, así como en acciones de restauración del ecosistema. Por último, el IAVH resaltó las experiencias de cuatro proyectos orientados a la conservación y manejo sostenible del páramo en los que se han identificado escenarios para una adecuada gestión de estos ecosistemas con la participación de las comunidades que los habitan: proyecto conservación y uso sostenible de la Biodiversidad en los Andes Colombianos; proyecto páramos y sistemas de vida; proyecto Insumos para la delimitación de páramos – Fondo de adaptación, proyecto páramos: agua y biodiversidad en los Andes del Norte”.

297. Ahora, la revisión de los antecedentes legislativos de la disposición demandada permite tener por demostrado que la preocupación por las actividades agropecuarias de los habitantes del páramo fue un tema ampliamente debatido por el Legislador, que consideró diferentes alternativas para conciliar los mandatos constitucionales en tensión.

298. Inicialmente en la exposición de motivos del proyecto se manifestó:

“[Un] aspecto que se debe tener en cuenta es el demográfico. De acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 400 municipios (el 36% del total) tienen territorio en los complejos de páramos identificados a 2012. Además, se identificaron en ese estudio 32 centros poblados y solo una cabecera municipal ubicada en zonas de complejos de páramo: el municipio de Vetas en Santander. Asimismo, en relación con su población el citado informe señala que:

‘... cerca de 20 millones de habitantes viven en municipios que tienen superficie en páramos, lo cual equivale a un poco menos del 50% de los habitantes de Colombia. De este porcentaje, un poco más de 7 millones viven en municipios que tienen más del 50% de su superficie en páramo. De ellos 184,000 viven en áreas rurales, según datos del censo 2005, lo cual permite una aproximación a la población total que habita los complejos de páramos en el país.’

“Eso llama la atención sobre la necesidad de avanzar en el reconocimiento de las poblaciones que habitan en las zonas de páramo e intentar aportar soluciones concretas de financiamiento en el marco del desarrollo sostenible.

“Agrega que el proyecto busca responder a la pregunta de ¿cómo hacer compatibles la preservación, conservación y restauración de estas zonas con el reconocimiento de las poblaciones que habitan estas zonas y el desarrollo productivo sostenible?

“Para responderlas el proyecto busca en primer lugar incluir a las poblaciones que habitan el territorio en lugar de excluirlas, a partir de un conjunto de medidas propuestas.”⁴⁷⁵

299. En el proyecto de ley original, las actividades agropecuarias de bajo impacto estaban permitidas así:

***Artículo 9 Parágrafo 1°.** -Dentro de las prohibiciones contempladas en la presente ley, se permitirá de manera excepcional y bajo criterios de sostenibilidad, en los ecosistemas de páramos, la realización de actividades agropecuarias que tengan bajo impacto ambiental cuyo objetivo primordial sea el mantenimiento de la diversidad biológica y servicios asociados. (p. 6)*

300. En la ponencia de primer debate para Cámara se eliminó ese parágrafo, pero se incluyó en el numeral 5 de las restricciones lo siguiente:

“5. Se prohíbe el desarrollo de actividades agropecuarias, para lo cual se deberá considerar lo establecido por el artículo 10 de la presente ley. De manera excepcional se permitirán aquellas que se venían realizando con anterioridad al 16 de junio de 2011, siempre y cuando estén dirigidas a garantizar la subsistencia o el mínimo vital de las comunidades ubicadas al interior del páramo, evitando en todo caso una ruptura abrupta de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida”.

301. En las actas del primer debate un tema que preocupaba a los representantes a la Cámara era la importancia de reconocer a los habitantes de páramo en el proyecto de ley, y la forma de lograr que sus actividades fueran sostenibles en aras de conservar el ecosistema de páramo. Al respecto el representante Crisanto Pizo Mazabuel indicó que las *“ actividades agropecuarias, se habilita (sic) que esto sale de los Foros(sic), una actividad agropecuaria sostenible, con algunas excepciones en Páramo con el fin de no generar un impacto social de los habitantes tradicionales de Páramos, se plantean alternativas que han salido de los diferentes Foros que se han dado, la sustitución para aquellos cultivos que generen un impacto ambiental negativo en los Páramos y que definitivamente no se podrán seguir ejerciendo, la reconversión en aquellos que se considere se pueden seguir ejerciendo, cambiando las prácticas de su producción, lo cual se implementaría de manera gradual con el apoyo de los Ministerios de Agricultura y de Ambiente, el propósito final es buscar actividades agrícolas y ambientales que no pongan en riesgo estos Ecosistemas.”⁴⁷⁶*

302. En el primer debate en Cámara se aprueba el siguiente texto:

⁴⁷⁵Gaceta 683 de 2016, p. 14.

⁴⁷⁶Gaceta 559 de 2017

“5. Restricciones:

5. Se prohíbe el desarrollo de actividades agropecuarias, para lo cual se deberá considerar lo establecido por el artículo 10 de la presente ley. De manera excepcional se permitirán aquellas que se venían realizando con anterioridad al 16 de junio de 2011, siempre y cuando estén dirigidas a garantizar la subsistencia o el mínimo vital de las comunidades ubicadas al interior del páramo, evitando en todo caso una ruptura abrupta de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida”.

303. Ahora, en la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara, se propuso el siguiente artículo relacionado con las actividades agropecuarias de bajo impacto:

“Artículo 5, Prohibiciones:

“5. Se prohíbe el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, para lo cual se deberá considerar lo establecido por el artículo 10 de la presente ley.

“Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán los lineamientos para el desarrollo de actividades agrícolas de bajo impacto, siempre y cuando sean ambientalmente sostenibles con este tipo de ecosistema. Se evitará en todo caso una ruptura abrupta de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida. Así mismo, está prohibido de la implementación, aumento o ampliación de nuevas áreas para el desarrollo de actividades agropecuarias a partir del 16 de junio de 2011.”

304. En el informe de ponencia para primer debate en el Senado, se propone la eliminación del aparte reseñado en el numeral 5 del artículo 5 y se agrega un inciso en el artículo 10 referente a las actividades agropecuarias así: *“Podrá permitirse la a continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.”*

305. El texto propuesto en primer debate fue aprobado y llevado a la plenaria del Senado, donde también fue aprobado. Por lo tanto, la Sala concluye que la disposición fue debatida, que el Legislador analizó diferentes opciones y optó por la menos lesiva para los habitantes del páramo y para la salvaguarda del ecosistema.

306. En suma, la Corte encuentra que la medida adoptada por el legislador en este caso para resolver la tensión entre el mandato de protección ambiental de los

ecosistemas de páramos y la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas es razonable, en tanto genera el mayor logro de los fines constitucionalmente imperiosos identificados, al tiempo que es la menos regresiva en términos de protección ambiental, entre las diferentes alternativas posibles.

Proporcionalidad en sentido estricto

307. Para resolver el último punto del test de no regresividad, la Corte debe determinar si, con la información recaudada en el proceso es posible tener por demostrado que la satisfacción de las finalidades constitucionalmente imperiosas que persigue la disposición es mayor que la afectación que genera al mandato constitucional de protección de los ecosistemas de páramo.

308. Para el efecto corresponde definir en primera medida qué tan intensa es la afectación que genera la medida al mandato de protección ambiental. Al respecto, la Corte observa que no existe consenso entre la comunidad científica sobre el impacto que generan las actividades agropecuarias de bajo impacto en los ecosistemas de páramos. En principio porque el impacto depende de las particularidades propias de cada páramo, las características puntuales del tipo de práctica agropecuaria, el lugar en el que se ubica y la incidencia en la prestación de servicios ecosistémicos.⁴⁷⁷ De hecho, en las diferentes intervenciones de expertos recibidas en la audiencia pública del 6 de noviembre de 2019, la Corte recibió información contradictoria sobre la incidencia de las actividades agropecuarias en ecosistemas de páramos y sus posibilidades de recuperación.

309. En aplicación del principio *pro-natura*, para efectos del análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la Corte asumirá que las actividades agropecuarias, en general, generan una afectación importante de los ecosistemas de páramos debido a que, como lo señala la evidencia científica y lo ha aceptado la jurisprudencia constitucional, los páramos son ecosistemas especialmente frágiles cuyos bajos niveles de resiliencia los hace muy sensibles a las intervenciones humanas. Esta presunción además debe aplicarse, en tanto en este caso no existe definición normativa expresa sobre qué comprenden las “*actividades agropecuarias de bajo impacto.*”

310. En esas condiciones, para que la medida fuera proporcional debería demostrarse que genera beneficios para las comunidades campesinas que exceden el nivel de afectación ambiental descrito.

311. La Corte estima que la fórmula “*actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos*” debe interpretarse como sigue, pues

⁴⁷⁷ Intervención presentada por el MADS el día 15 de noviembre de 2019, p. 19. En el mismo sentido: Intervención del grupo GIDCA de la Universidad Nacional de Colombia presentada el 8 de marzo de 2019, p. 4.

corresponde a la lectura que mejor se ajusta a la integralidad de la Ley 1930 de 2018 y afecta en menor medida el mandato de protección ambiental:

- (i) La Sala encuentra que la expresión *actividades agropecuarias de bajo impacto* comprende una limitación clara a la explotación agropecuaria en función de su sostenibilidad ambiental y la preservación de la integridad y funcionalidad ecológica de los ecosistemas de páramos que implica, además de las prohibiciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, la reducción del impacto de las actividades agropecuarias en zonas de páramos que permita su realización sin generar daños a los ecosistemas depende, es decir que se prevengan o se eliminen las intervenciones que afectan la funcionalidad ecológica del ecosistema y que generan su degradación a puntos de difícil recuperación.
- (ii) La determinación de las actividades agropecuarias de bajo impacto en cada una de las zonas delimitadas como páramos corresponde a las particularidades propias de cada una. Así, los artículos 2 y 6 de la Ley 1930 de 2018 dan cuenta de que los páramos integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, y aspectos sociales y culturales; y disponen que los planes de manejo ambiental que en ellos se implementen deben atender a las particularidades de cada territorio y deben ser diseñados con la participación de las comunidades locales.

En efecto, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al atender las preguntas formuladas por la Sala Plena de la Corte en la audiencia pública celebrada con ocasión de este proceso reconoció que, en el proceso de definición de actividades de bajo impacto la identificación del riesgo ambiental derivado de las actividades agropecuarias depende, en parte importante de la forma en que estas se realizan en cada zona delimitada de páramo.⁴⁷⁸

312. Así, es dable concluir que el nivel de afectación que la medida genera al mandato de protección ambiental se reduce sustancialmente en tanto la aplicación de la disposición garantiza la conservación de los servicios ecosistémicos que hacen de los páramos ecosistemas estratégicos especialmente protegidos por la Constitución. El impacto que la medida genera en términos ambientales se compensa ampliamente con el beneficio que genera para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas paramunas asentadas de vieja data o ya establecidas en zonas de páramos.

313. Tal como se explicó en relación con los criterios de idoneidad y necesidad, la disposición acusada satisface en gran medida los derechos de las comunidades

⁴⁷⁸ Intervención del señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ballera en la audiencia pública realizada el 6 de noviembre de 2019 al resolver una pregunta formulada por el Magistrado Carlos Bernal Pulido.

campesinas al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural en tanto les permite permanecer en su territorio, y desarrollar actividades que garanticen su alimentación y la generación de ingresos para su sustento, y que están directamente relacionadas con la conservación de su identidad campesina.

314. Así la Corte concluye que la autorización concedida por el Legislador en el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 para continuar con las actividades agropecuarias de bajo impacto que la población campesina asentada de vieja data o ya establecida venía desarrollando en zonas de páramos delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos es proporcionada en tanto sus beneficios exceden la afectación que podrían generar al mandato constitucional de protección ambiental de estos ecosistemas estratégicos.

315. En suma, agotados los pasos del test de no regresividad, que incorpora un test de proporcionalidad en sentido estricto, la Corte concluye, y así lo declarará, que la disposición acusada es exequible.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

316. En este caso, la Corte conoció la demanda formulada por un ciudadano contra el aparte del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 que permite que la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto en zonas delimitadas como páramo. Para el accionante la norma *(i)* vulnera el derecho al ambiente sano, *(ii)* vulnera el derecho al agua en sus componentes de disponibilidad y cantidad, *(iii)* viola el principio de no regresión en materia ambiental y *(iv)* es una medida desproporcionada.

317. La Corte identificó una tensión entre el mandato constitucional de protección ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos y la garantía de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y, la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan esas zonas. Por un lado, reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con la conservación y protección de ecosistemas estratégicos y concluyó que, los servicios ecológicos que prestan los páramos para la regulación del ciclo hídrico, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad, obligan al Estado a dar prevalencia a su conservación y restauración por encima de su explotación bajo un modelo de crecimiento económico de desarrollo sostenible. Por otro lado, la Sala advirtió que las comunidades campesinas, entre ellas las que habitan las zonas de páramos, son sujetos de especial protección constitucional, y sus derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural deben ser garantizados por el Estado.

318. Para dar respuesta a la tensión descrita, y con el objetivo de resolver el cargo formulado, la Sala aplicó el test de no regresividad en materia ambiental, y

agotó un análisis estricto de proporcionalidad de la medida adoptada. Previo a aplicar el test de no regresividad, la Corte delimitó el alcance y contenido de la disposición demandada y señaló que esta admite la continuidad de actividades agropecuarias con las siguientes condiciones: *i)* que tengan bajo impacto; *ii)* que ya se vinieran desarrollando a la promulgación de la ley, es decir, no se permiten nuevas actividades de este tipo; y, *iii)* que para el efecto se haga uso de buenas prácticas que, a su turno cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos. La Sala advirtió que, en concordancia con las demás previsiones contenidas en la Ley 1930 de 2018 las actividades que se pueden seguir desarrollando en los páramos deben: *a)* cumplir el plan de manejo ambiental del área en la que se desarrollan y, *b)* no pueden incorporar ninguna de las prácticas expresamente prohibidas en el artículo 5.

319. La Corte insistió en que la disposición acusada no permite el ejercicio ilimitado de actividades agropecuarias de bajo impacto, ni la ampliación de la frontera agrícola en zonas de páramo, sino que vincula a la institucionalidad ambiental y agraria, y a las entidades territoriales para que identifiquen las actividades que ya se venían desarrollando en las áreas delimitadas, regulen las actividades de bajo impacto, las incorporen en los planes de manejo ambiental de cada zona, capaciten a las comunidades e inviertan en planes y proyectos que les permitan adoptar buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos. Por último, la Sala aclaró que la autorización prevista en la disposición demandada no ampara la continuidad de los cultivos de uso ilícito que se desarrollan en los páramos delimitados.

320. Al agotar el test de no regresividad la Sala encontró que: primero, la norma acusada no afecta el contenido esencial o mínimo del derecho al medio ambiente porque *(i)* no hay una autorización irrestricta de realizar actividades en los ecosistemas de páramos y *(ii)* escapa el ámbito de las facetas relacionadas con el principio de no discriminación. Segundo, la medida en efecto disminuye el nivel de protección previsto en disposiciones legales previas (Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015), pues anteriormente existía una prohibición expresa de adelantar cualquier tipo de actividad agropecuaria en los ecosistemas de páramos, que ahora resulta moderada por la autorización de dar continuidad a las actividades agropecuarias de bajo impacto.

321. La Corte aplicó el test estricto de proporcionalidad para valorar la exequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, la Sala encontró que la norma persigue dos finalidades constitucionalmente imperiosas: la protección de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan los páramos, por una parte y, por la otra, el reparto equitativo de las cargas que impone la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos para la producción de agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad.

322. Segundo, al evaluar el cumplimiento del requisito de idoneidad, la Sala concluyó que la medida acusada es efectivamente conducente para garantizar los derechos fundamentales al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural de las comunidades campesinas paramunas en tanto les permite seguir habitando su territorio, y explotando la tierra para obtener de esta el alimento y los productos necesarios para seguir involucrados en el ciclo económico local. Para la Corte, la autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto, prevista en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, comprende deberes a cargo del Estado, la sociedad civil y la comunidad académica y científica para realizar inversión pública, acompañamiento institucional y transferencias de ciencia tecnología e innovación hacia las comunidades campesinas a quienes cobija, a fin de que estas puedan adaptar sus formas de producción agropecuaria de bajo impacto de forma que incorporen *“buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.”*

323. Tercero, respecto del requisito de necesidad, la Sala concluyó que, en este caso, el legislador optó por la medida menos regresiva en términos ambientales para lograr la protección de los derechos fundamentales de la comunidad campesina paramuna y la materialización de la justicia ambiental. Esto por cuanto: (i) la prohibición de actividades agropecuarias de bajo impacto acompañada de medidas económicas compensatorias no tiene la capacidad de garantizar el derecho al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural de las comunidades campesinas paramunas; (ii) existe evidencia científica que permite concluir que la inclusión de los habitantes de los páramos en los procesos de conservación, preservación, restauración y uso sostenible de esos ecosistemas es menos lesivo para la integridad de estos ecosistemas que la prohibición de cualquier actividad que estos puedan desarrollar en el territorio.

324. Por último, al evaluar la proporcionalidad en sentido estricto de la disposición demandada, la Corte encontró que la norma demandada en tanto, su interpretación armónica con el resto del articulado contenido en la Ley 1930 de 2018 permite concluir que: (i) tal como ocurre con las actividades de conservación, preservación, sustitución y reconversión, la autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto comprende deberes a cargo del Estado, la sociedad civil y la comunidad académica y científica para realizar inversión pública, acompañamiento institucional y transferencias de ciencia tecnología e innovación hacia las comunidades campesinas a quienes cobija, a fin de que estas puedan adaptar sus formas de producción agropecuaria de bajo impacto de forma que incorporen *“buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”*. (ii) La expresión *actividades agropecuarias de bajo impacto* comprende una limitación clara a la explotación agropecuaria en función de su sostenibilidad ambiental y la preservación de la integridad y funcionalidad ecológica de los ecosistemas de páramos; y, atiende a las particularidades propias de cada zona de páramo delimitada.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Levantar la suspensión de términos decretada en este proceso mediante el Auto 404 de 2019.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*” por el cargo analizado.

Notifíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
-Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Tabla de contenido

I. ANTECEDENTES.....	1
ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	1
LA DEMANDA	4
SIGLAS	6
INTERVENCIONES.....	6
Intervenciones que solicitan la inexecutable de la disposición acusada.....	9
Intervenciones que solicitan la expedición de un fallo de executable puro y simple	10
Intervenciones que solicitan proferir una sentencia de executable condicionada.....	14
AUDIENCIA PÚBLICA.....	16
II. CONSIDERACIONES	19
A. COMPETENCIA.....	19
B. CUESTIONES PREVIAS	20
PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN	24
EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.....	25
Contenido y alcance del deber estatal de protección del ambiente. Reiteración de jurisprudencia	25
El contenido y alcance de los principios de precaución, prevención, sostenibilidad en materia ambiental	30
El principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos ambientales.....	34
Los páramos y su importancia en el ordenamiento nacional.....	37
La protección de los páramos como parte de la garantía del derecho al agua.....	40
El deber de protección de los páramos para la mitigación del cambio climático.....	44
La importancia de los páramos para la protección de las riquezas naturales de la Nación ...	47
La protección constitucional de los ecosistemas de páramos.....	50
La conservación y restauración ambiental desde una perspectiva de derechos humanos	55
Conclusiones preliminares de esta sección.....	60
LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, LOS DERECHOS AL TERRITORIO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	62
La población campesina como sujeto vulnerable, susceptible de especial protección constitucional.....	62
El derecho al territorio de las comunidades campesinas	67
El derecho a la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades campesinas.....	74
El concepto de justicia ambiental	77
Conclusiones de la reconstrucción del parámetro de constitucionalidad	79
SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.....	80
Síntesis del asunto a resolver.....	81
Contexto de la disposición demandada	81
Contenido y alcance de la disposición demandada	100
Examen concreto de la constitucionalidad de la disposición demandada	107

a) La disposición acusada no afecta el contenido esencial del derecho al medio ambiente sano, ni el mandato constitucional de protección ambiental.....	109
b) La medida disminuye el nivel de protección previsto en disposiciones legales previas, es decir, es efectivamente regresiva.....	110
c) Test de proporcionalidad en sentido estricto.....	116
SÍNTESIS DE LA DECISIÓN.....	145
I. DECISIÓN	148