



Foto: José Darío Puentes

Vida digna, justicia ambiental y social: el debate alrededor de los páramos

**María Solanilla¹, José Luis Díaz²,
Juan David Varela³ y Wilson Ordoñez⁴**

1. Introducción

De acuerdo con la Ley 1930 de 2018, el páramo es un ecosistema de alta montaña que se ubica entre el límite superior del bosque andino y, en ciertos casos, el límite inferior de los glaciares. Estos se extienden a lo largo del

territorio colombiano, desde las tres cordilleras hasta la Sierra Nevada de Santa Marta.

La importancia de este ecosistema no se sitúa solamente en los valores culturales que provee a comunidades campesinas e indígenas tradicionales, sino también en sus servicios ecosistémicos, pues es vital para la provisión

1. Abogada con opciones en Filosofía y Diseño de la Universidad de los Andes.

2. Profesional en Gobierno y Asuntos Públicos y Economista de la Universidad de Los Andes.

3. Filósofo y Abogado de la Universidad de Los Andes.

4. Abogado de la Universidad de Los Andes.





La importancia de este ecosistema no se sitúa solamente en los valores culturales que provee a comunidades campesinas e indígenas tradicionales, sino también en sus servicios ecosistémicos [...]

de agua y la generación de energía del país (Pinilla et al., 2016). A pesar de su relevancia, la conservación de este ecosistema no es sencilla.

En estos conviven diversos actores, cuyos intereses pueden divergir. Si bien varios problemas hacen presencia en estos territorios, como lo son la contaminación, la minería, entre otros, en este escrito nos enfocaremos en uno sólo: la agricultura. Esta actividad, de la cual dependen miles de pequeños, medianos y grandes productores (Pinilla et al., 2016), puede llegar a ser dañina para el ecosistema debido a la introducción de vegetación no nativa, entre otros (Van der Hammen, 2008).

Debido a la importancia de las actividades agrícolas, que son el sustento de miles de personas, estas deben aprender a convivir con los esfuerzos de conservación de los páramos en virtud de su importancia para el país. En este sentido, los procesos de protección de los páramos deben darse dentro de la lógica del reconocimiento de los derechos humanos. En especial de los derechos de los habitantes tradicionales cuya subsistencia depende de la producción agropecuaria del páramo y quienes además tienen un arraigo cultural con el territorio. La protección, conservación y restauración de estos ecosistemas no puede dirigirse exclusivamente a eliminar la presencia humana, pues los páramos no solo son el conjunto de los componentes bióticos, ecológicos o geofísicos; en él están también anclados inescindiblemente componentes culturales y sociales. En este sentido, la protección de los páramos debe ir más allá de la prohibición de las actividades agropecuarias y del establecimiento de áreas protegidas.

De no ser así, la protección ambiental desencadenaría una serie de tensiones socio ambientales que afectarán los derechos de los pobladores de los páramos. Específicamente, los derechos de los habitantes tradicionales, cuya vida digna depende de su sentido de pertenencia al páramo, así como de su producción agropecuaria.

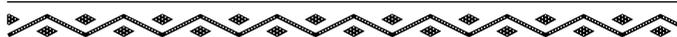
Este texto tiene como propósito resaltar la importancia del reconocimiento y el respeto de los derechos, valores y tradiciones de las comunidades campesinas en las políticas para la conservación de los páramos en Colombia. Para ello, en primer lugar, se hará un resumen del marco legal alrededor de la protección de los páramos en el país. Posteriormente, se analizarán los derechos al mínimo vital y al alimento, enmarcados en la conservación de los territorios paramunos. Finalmente, se hará una breve reflexión.

2. La protección jurídica de los páramos

La Constitución de 1991, en sus artículos 79 y 80, consagra de forma expresa el derecho a un ambiente sano y el deber estatal de planificar el manejo y gestión de los recursos naturales. En cumplimiento de esos mandatos, en el año 1993, se expide la Ley 99, con la que se crea el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS) y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). En esta norma se establecen a los páramos como objeto de especial protección. Posteriormente se ha dado una importante discusión, tanto en el congreso como en los tribunales, sobre cómo se debe gestionar la conservación de los páramos. La discusión ha girado, principalmente, alrededor de la prohibición de la minería en estos ecosistemas⁵.

En el año 2011 se expidió el Plan de Desarrollo 2010-2014 que contenía una prohibición expresa para el desarrollo de actividades agropecuarias o extractivas en los páramos. En este sentido, el Estado tomó una posición de conservación estricta en este ecosistema. Esta norma fue derogada por el Plan de Desarrollo 2014-2018 que, sin embargo, reprodujo la misma prohibición mediante el artículo 173. Estas disposiciones creaban, además, la obligación de delimitar las áreas de páramo en cabeza del MADS y diseñar y poner en marcha programas de

5. Al respecto son relevantes las sentencias C-339 de 2002 que establece que las zonas de exclusión minera deben restringirse, entre otras áreas, a los páramos; la Sentencia C-443 de 2009 se exhorta al MADS para que cumpla con su obligación de delimitar y declarar las zonas en donde se debe excluir la minería y la Sentencia C-366 de 2011 que declaró inconstitucional una reforma al Código de Minas que prohibía cualquier actividad minera en los páramos ante la ausencia de participación y consulta previa.





En la sentencia sobre el caso de Santurbán la Corte desarrolla el derecho fundamental de las comunidades a participar en las decisiones ambientales, derecho que considera vinculante para el Estado y ante su vulneración dejó sin efectos la delimitación realizada por el MADS.

sustitución y reconversión de actividades agropecuarias en las zonas de páramo. No obstante, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-035 de 2016, declaró inconstitucional varios apartes de la norma, señaló el deber de delimitación en cabeza del MADS y recalzó la existencia de una situación de desprotección en los páramos.

Luego de un fuerte debate alrededor de la delimitación de los páramos, que realizó el MADS, la Corte Constitucional emite la sentencia T-361 de 2017 en la que estudia el caso de Santurbán. En esta decisión la Corte desarrolla el derecho fundamental de las comunidades a participar en las decisiones ambientales, derecho que considera vinculante para el Estado y ante su vulneración dejó sin efectos la delimitación realizada por el MADS.

En ese contexto, el Congreso de la República expide la Ley 1930 de 2018 que cataloga a los páramos como ecosistemas estratégicos y busca fijar directrices para su adecuada gestión y conservación. Esta norma, si bien representa un avance importante en el objetivo de proteger estos ecosistemas, a la fecha ha tenido considerables dificultades en su proceso de implementación. La principal dificultad se ha presentado en la definición de qué actividades agrícolas se considerarán de bajo, alto y mediano impacto. Este punto resulta trascendental en tanto de él depende si una actividad agropecuaria se debe reconvertir o sustituir, dado que se estableció una prohibición a las actividades de alto y mediano impacto en los páramos.

Esta discusión ha propiciado, además, una demanda de inconstitucionalidad que aún se encuentra en curso contra el artículo 10 de la Ley 1930. Esta demanda es promovida por actores que defienden la prohibición absoluta de cualquier actividad productiva dentro de este

ecosistema. De la decisión que tome la Corte Constitucional depende en gran medida el futuro de los páramos, sus habitantes tradicionales y el enfoque con el que el Estado aborde esta problemática.

2.1 Garantías a la regulación de actividades agropecuarias en los páramos: el derecho al mínimo vital y al alimento

Como lo reconoce la Corte Constitucional, es innegable la interdependencia de las comunidades y los espacios en los cuales se cimientan sus actividades económicas, sociales y culturales, las cuales les brindan los recursos para subsistir y la oportunidad para desarrollar su proyecto de vida (C-077 de 2017 MP: Luis Ernesto Vargas Silva). En tal medida, como respuesta a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación, que han afectado históricamente a las comunidades campesinas y a los trabajadores agrarios, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce los derechos constitucionales a la alimentación y al mínimo vital. En conjunto, se fundamentan en el deber del Estado de garantizar espacios de autonomía para que las personas puedan sustentarse, desarrollar su proyecto de vida y obtener las condiciones de una vida digna.

El derecho al alimento garantiza la alimentación con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo (SRFOOD, 2014). Asimismo, este está dirigido a proteger a las personas contra el hambre y la malnutrición. En el ámbito internacional, se reconoce en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y fue reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló este derecho en su Observación General No.12 y determinó que los Estados no deben limitar o dificultar el derecho a la alimentación. Concretamente estableció que el derecho al alimento es “inseparable de la justicia social pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas (...)” [subrayado fuera de texto].

El derecho al mínimo vital implica la obligación del Estado de garantizar las condiciones mínimas de existencia para las personas. Este derecho ordena una orientación e intervención del Estado para facilitar las condiciones materiales y espirituales mínimas para que las personas puedan tener una vida digna, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el Estado debe respetar el arraigo cultural de los habitantes tradicionales con el páramo, pues este hace parte del componente espiritual de su vida digna. Asimismo, debe



LOS HABITANTES DE PÁRAMO SOMOS TAN IMPORTANTES COMO UN FRAILEJÓN O UN BROTE DE AGUA



FOTO: TROCHANDO SIN FRONTERAS

respetar la producción agropecuaria de aquellas personas cuya subsistencia depende de estas actividades.

Las medidas para la conservación, restauración y protección de los páramos no pueden ir en contravía de los derechos de las comunidades tradicionales. Esto, en tanto que es una obligación constitucional y legal del Estado respetarlos. Se requieren medidas ambientales que tengan a la vez una preocupación por la justicia social y por el bienestar de los habitantes tradicionales de la alta



Como lo reconoce la Corte Constitucional, es innegable la interdependencia de las comunidades y los espacios en los cuales se cimientan sus actividades económicas, sociales y culturales, las cuales les brindan los recursos para subsistir y la oportunidad para desarrollar su proyecto de vida.

montaña y que, además, no generen menoscabo en sus formas de vida, especialmente en el derecho a la alimentación y al mínimo vital.

3. Páramos y comunidades tradicionales: ¿una protección en deuda?

La relación entre la agricultura en los páramos y la conservación de estos no es sencilla. La importancia de este ecosistema ha llevado a intentar repetidamente su conservación. No obstante, el cambio de orientación con respecto a las actividades agrícolas ha llevado a la incertidumbre por parte de las comunidades que viven y/o dependen de estos territorios. Esta incertidumbre se mantendrá hasta cuando la definición de ‘agricultura de bajo impacto sea establecida por el MADS, momento en el cual las preocupaciones de los campesinos aumentarán o disminuirán, de acuerdo con la flexibilidad o rigidez de ésta con respecto a sus prácticas agropecuarias.

La Ley 1930 de 2018 ha resaltado la importancia y el valor ambiental de los páramos, configurando su protección como una preocupación legítima y obligando a las instituciones a actuar alrededor de este propósito. Aunque la Ley es un paso hacia la protección del ecosistema, en tanto que genera efectos simbólicos y materiales en la sociedad, no ha sido suficiente para garantizar la protección, conservación y restauración de estos territorios respetando, al mismo tiempo, los derechos de los habitantes tradicionales.

La Ley es solo un paso y no una meta. Esta inauguró un comienzo y no un punto de llegada. La Ley como acto simbólico no es suficiente, y más que esta o cualquier otra declaratoria de protección de los páramos, requiere inversión material en el manejo de estos ecosistemas, así como apoyar técnica, financiera y socialmente a las comunidades tradicionales que los habitan. Lo anterior,





con el propósito de proteger a los páramos, pero, a la vez, mejorar las condiciones de vida de sus comunidades tradicionales. La justicia ambiental y la justicia social son tareas paralelas y no excluyentes. ❧

Bibliografía

Andrade, G. (2013). La delimitación del páramo y la incierta gestión de los servicios ecosistémicos de la alta montaña en

escenarios de cambio ambiental. En: Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (eds). *Visión socioecológica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Andrade, G. I., Chaves, M. E., Corzo, G. y 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.

Botía, A., Oliveros, A., Avella, C., Sarmiento, C., Rey, C., Ruales, D., Rubio, F., Hernández, L. H., Carrión, G. A., Ángel Berrío, G. A., Rodríguez Murcia, C. E., Insuasty, J., Galvis, M., Ramírez, N. y Cortés, V. (2018). Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Conservación Internacional Colombia, Empresa de Acueducto de Bogotá.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (14 de mayo de 1999). Observación General No.12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11).

Congreso de Colombia. (27 de julio de 2018). Ley 1930 de 2018. Ley de páramos. Diario Oficial: 50.667.

Corte Constitucional de Colombia, C-077 de 2017 MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

Díaz, J., Varela, J., Ordoñez, W., Solanilla, M., Bahamón, A. (2020). Agricultura en páramos: entre la conservación y los derechos de las comunidades. Documento de Políticas Públicas N° 52. FESCOL y Foro Nacional Ambiental.

García Villegas, M. (2014). La eficacia simbólica del derecho: sociología política del campo jurídico en América Latina (Segunda edición.). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

Oficina del alto comisionado para los derechos humanos "El derecho a la alimentación adecuada", Fact Sheet nr. 34, Abril 2010.

Pinilla, M., Camacho, A. y Trujillo, M. (2016). Gestión de páramos y humedales en Colombia: retos y desafíos del agua.

Sarmiento, C., Osejo, A., Ungar, P. y Zapata, J. (2017). Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. *Biodiversidad en la Práctica*, 2(1), pp. 122-145.

Van der Hammen, T. (2008). De la destrucción a la conservación. *Panorama y perspectivas sobre la gestión ambiental de los sistemas de páramo*. Bogotá.