Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina DOI: 10.13137/2035-6633/29464

Los derechos de participación ciudadana en la resolución de los conflictos socio-ambientales: el caso del Páramo de Santurbán

Juan Pablo Serrano Frattali[*]

Abstract

The Autor analyzes the socio-environmental conflicts that revolve around the Páramo de Santurbán, a Colombian intertropical mountain ecosystem. This case constitutes a historical and very important reference, in addressing the rights to the healthy environment. It is the first time the Constitutional Court of Colombia delimited a natural park considering diverse reasons, among them, the transcendence of democratic spaces for citizen participation.
Keywords: Colombia, socio-environmental conflict, rights, development, citizen participation

El Autor analiza los conflictos socio-ambientales que giran en torno al denominado Páramo de Santurbán, un ecosistema montano intertropical colombiano. Este caso constituye un importante referente histórico en el abordaje de los derechos al medio ambiente sano. Por primera vez la Corte constitucional de Colombia delimitó un páramo, considerando diversas razones, entre ellas, la trascendencia de los espacios democráticos para la participación ciudadana.
Palabras clave: Colombia, conflicto socio-ambiental, derechos, desarrollo, participación ciudadana

L'Autore analizza i conflitti socio-ambientali relativi al Páramo de Santurbán, un ecosistema montano intertropicale colombiano. Un caso che può considerarsi un riferimento storico molto importante nell'affrontare i diritti dell'ambiente naturale incontaminato. Per la prima volta la Corte costituzionale colombiana ha delimitato un parco naturale considerando diverse ragioni, tra cui l'importanza degli spazi democratici per la partecipazione cittadina.
Parole chiave: Colombia, conflitti socio-ambientali, diritti, sviluppo, partecipazione cittadina

Introducción

El tema de los páramos y su delimitación en la actualidad es foco de profundos debates. Pese a que Colombia tiene el 49% de los páramos del mundo, que proveen el agua al 70% de la población del País (Greenpeace, 2013), la trascendencia de su delimitación se comenzó a dar *stricto sensu* desde el año 2013; producido en buena medida por la concienciación de las nefastas consecuencias de un modelo extractivista imperante; como se expresa en el trabajo de investigación sobre el caso del complejo de Páramos Sonsón de los departamentos de Antioquia y Caldas, en donde los Autores señalan que «la definición de áreas protegidas destinadas a la conservación es consecuencia de discursos ambientales producidos en escalas internacionales» (Piedrahita y Peña, 2016: 258).

[*] Universidad de Granada (España); frattali@correo.ugr.es.

La histórica región de los Santanderes, poblada por grupos indígenas, fue conformada por los departamentos de Santander y Norte de Santander; esta zona cuenta con una gran historia de riquezas naturales y conflictos. Cabe recordar que en este territorio, en el año 1919 se da el primer hallazgo de petróleo en Colombia: el Pozo infantas, ubicado en el municipio de Barrancabermeja, un descubrimiento realizado incluso mucho antes de haberse creado el 25 de agosto de 1951 la Empresa colombiana de petróleos (Ecopetrol) (2014). Este pozo representa el punto de partida en el desarrollo de la industria petrolera en Colombia.

En la actualidad, uno de los mayores análisis en los que se comienza a volcar la sociedad civil, en el orden regional y nacional, es en torno a los procesos de conflictividad social con relación al medio ambiente. Parra-Romero y Gitahy plantean el elemento histórico de resistencia de la sociedad civil frente a los intereses del Proyecto de la multinacional canadiense Greystar resources y señalan: «El 5 de junio de 2010 se realizó la primera manifestación pública en contra del proyecto de minería de Angosturas, que contó con cerca de 4.000 participantes» (Parra-Romero y Gitahy, 2017: 120). En este departamento diversas luchas han tenido origen, entre las que se encuentran las suscitadas en ocasión al denominado Páramo de Santurbán, el cual se encuentra ubicado en los departamentos de Santander y Norte de Santander, cuenta con 142.000 hectáreas, y recibió una delimitación por una extensión de 98.994 hectáreas aproximadamente; desde éste Páramo se surten de agua a «por lo menos 2.5 millones de personas» (Universidad nacional de Colombia, Instituto de estudios urbanos, 2017).

Con ocasión de este particular conflicto socio-ambiental en el orden regional, se ha configurado un complejo escenario en donde diversos actores han participado: la sociedad civil, comunidades, partidos y movimientos políticos; en donde la mayor parte de los anteriores han asumido una postura, unos a favor y otros en contra, algunos se han resistido a intereses políticos y económicos. En esta oportunidad, la denominada Sociedad minera de Santander (Minesa), un nombre que pareciera indicar la constitución y conformación de una robusta empresa regional, constituye un factor de distracción a la opinión pública, ya que lo que subyace de este nombre es la historia de explotación de multinacionales extranjeras en la región, esta aparente empresa santandereana es de propiedad de Mubadala investment company, la cual pertenece al gobierno de Abu Dhabi.

Esta empresa internacional asentada en el departamento de Santander, tiene un ambicioso plan en la región con el proyecto Soto Norte que busca producir nueve millones de onzas de oro; la misma compañía Minesa señala en relación a su proyecto elementos como: «Minesa (uno de los mayores proyectos de minería en Latinoamérica) se estableció en noviembre de 2015 para desarrollar la mina subterránea de oro más grande en Colombia» (Minesa, 2019).

En el escenario social, participativo y jurídico, esta región se ha convertido en un referente obligatorio en el abordaje del tema en el plano nacional. Cabe recordar que el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible (Mads), en su resolución n.2090 (19 de diciembre de 2014) consagró *expressis verbis* en su artículo primero: «*Delimitación* - Delimitar el Páramo jurisdicciones Santurbán Berlín, que se encuentra localizado en

jurisdicción de la Corporación autónoma regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga (Cdmb), la Corporación autónoma regional de la frontera nororiental» (Corponor) (Mads, 2014).

La anterior resolución tiene una especial significación, no solo por el debate jurídico, político y social, sino por haber constituido al Páramo de Santurbán, conocido geográficamente también como Nudo de Santurbán, como el primer páramo en ser delimitado en Colombia. En el presente artículo de investigación se realiza una contribución en la descripción y análisis de los presupuestos fácticos y jurídicos que han caracterizado el escenario en mención.

Nuestro análisis tiene como referente la actual Constitución política de Colombia (Cpc), en donde el tema participativo adquiere una mayor relevancia; en el marco de la Carta política, el elemento participativo se encuentra consagrado como uno de los fines del Estado colombiano.

Lo ocurrido en el Páramo de Santurbán, que constituye una de las despensas de agua más grandes en Colombia, es sin lugar a dudas uno de los casos más trascendentales en el tema socio-ambiental. Por todo lo anterior, el estudio en esta zona geográfica reúne tres elementos trascendentales: en primer lugar, el marco constitucional participativo; en segundo lugar, las realidades que constituyen conflictos socio-ambientales y percepciones sobre las nociones de desarrollo; y por último, una perspectiva de participación en el marco de los acuerdos de paz. Con este ejemplo concreto de la región determinada, se realiza una aportación teórica que tiene como base la participación desde su elemento social.

1. Metodología de la investigación

Esta reflexión se ha realizada dentro del trabajo *El papel de las víctimas como actores sociales y políticos en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia - Ejército del pueblo (Farc-Ep) en el departamento de Santander (2005-2016)*. En donde se utilizaron diversas técnicas de investigación dentro de una metodología cualitativa. La aplicación de la técnica de la observación participante permitió conocer de primera mano diversos escenarios significativos en la región estudiada, entre ellos, el movimiento que dio origen en Santander a una protesta de la sociedad civil para la protección del Páramo; en este mismo escenario se permitió conocer la defensa ambiental, y en el caso concreto, los artífices de la acción de tutela de la cual la Corte constitucional de Colombia se pronunció en su sentencia n.T-361/2017 (30 de mayo de 2017).

El conocimiento de las circunstancias en que se originó y desarrollo la demanda de tutela son muy importantes para el análisis de la misma. Carlos Elías planteó: «el objetivo principal de la investigación mediante la metodología de observación participante es la descripción, en términos fundamentales, de distintos hechos, situaciones y acciones que suceden en un escenario social concreto» (Elías, 2003: 148).

Para Callejo Gallego, en el abordaje de la observación participante, señala su carácter trascendental y *lato sensu*, al respecto planteó:

> El principal uso de la observación participante se encuentra en el estudio de lo que relativamente se sale de la norma: lo que todavía no se entiende, lo incipiente, las otras culturas, los grupos semiocultos o clandestinos y lo que tiende a encerrarse entre los muros de las instituciones (instituciones totales, centros laborales, laboratorios, etc.). Es decir, en aquellos espacios sociales donde lo normal es puesto entre paréntesis, denegado, donde se asume que las cosas funcionan socialmente de otra manera distinta a la que se tiene por normal o la que aparece en los discursos formales de las instituciones (Callejo, 2002: 413).

Como se señaló anteriormente sobre la importancia de la observación participante, gracias al acompañamiento de los actores sociales y de los actores políticos, se pudo conocer de forma directa el proceso participativo en el escenario social, político, y claro está jurídico. Se utilizó el análisis jurisprudencial, revisando diversas sentencias de las altas cortes en Colombia: Corte suprema de justicia, Corte constitucional y Consejo de Estado, las cuales sirvieron para conocer la noción y el alcance de la participación en el escenario colombiano y poder aplicar dicho conocimiento en el análisis de los pronunciamientos judiciales en el caso concreto del Páramo de Santurbán. En este trabajo se tuvo como base el estudio de cada sentencia, la descripción de los hechos relevantes y la formulación del problema jurídico, en un marco de conocimiento de la *stare decisis* que como lo plantea Santaella: «El análisis de la jurisprudencia resulta entonces decisivo para conocer el derecho tal cual lo aplican los jueces en la realidad (*law in action*), más allá de cómo se plasma en los textos normativos (*law on the books*)» (Santaella, 2016: 2). De igual manera, en el abordaje de la línea jurisprudencial expresa el mismo Autor:

> Una línea jurisprudencial es, entonces, el instrumento metodológico que permite agrupar racionalmente un conjunto de decisiones judiciales a partir de la identificación de un problema jurídico específico con el fin de establecer cuáles han sido las respuestas que le ha dado la jurisprudencia en un lapso determinado (Santaella, 2016: 6).

El análisis jurisprudencial señalado anteriormente estuvo acompañado de un análisis hermenéutico para los casos *sub examine*, que permitió un conocimiento sistemático de la realidad jurídica colombiana desde la perspectiva de los actores sociales. La interpretación legislativa, judicial y doctrinal, pudo ser analizada en concreto en nuestra delimitación geográfica.

Frente al tema de la revisión bibliográfica, se utilizó una completa literatura, pero nuestra centralidad estuvo enmarcada en los trabajos realizados en la región estudiada que presentan un material de gran originalidad para nuestra investigación académica.

2. El derecho de participación y su protección efectiva en la Cpc

La actual Cpc fue firmada el 4 de julio de 1991 y se constituyó en una respuesta a la realidad colombiana que derogó la antigua Carta política de 1886, una constitución con principios conservadores que tuvo vigencia por más de un siglo. «Sin lugar a dudas uno de los cambios más importantes que trajo la actual Constitución política de Colombia lo constituyó el tema de la participación, la cual dentro de la misma carta magna se cataloga como un principio fundamental» (Serrano Frattali, 2019: 22).

El actual marco constitucional colombiano producto de la coyuntura nacional del momento, entre las cuales formó parte el grupo guerrillero Movimiento 19 de abril, conocido como M-19, consagró en su preámbulo y en diversos artículos la participación; este tema se encuentra presente en la actual carta política a diferencia de su predecesora. Los fenómenos socio-políticos y los procesos de paz han estado en buena medida relacionados con la constitución. Al respecto Vera Grabe Loewenherz, miembro del M-19, quien formó parte de esta organización guerrillera desde el inicio hasta la entrega de las armas en el año 1990, en su obra *La paz como revolución, M-19*, trabajo que se enmarca dentro de su tesis para el programa de doctorado de Paz, conflicto y democracia de la universidad de Granada (España), plantea:

> A lo largo de la historia de Colombia, la Asamblea constituyente siempre ha sido la fórmula a la que han recurrido los gobiernos para intentar resolver las crisis del régimen. No ha existido ningún acuerdo nacional importante que no culmine con una reforma constitucional (Grabe, 2017: 703).

Estas nuevas realidades sociales, políticas y constitucionales plantean al tenor de la Cpc la participación en diversas esferas. Se concibe como principio:

«Artículo 1º - Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista».

De igual manera, se concibe como derecho fundamental:

«Artículo 40 - Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político» pudiendo los ciudadanos tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

De igual modo, la concibe como un elemento esencial en el control social:

«Artículo 270 - La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados».

Y por último, se puede indicar las formas de la referida participación democrática: «Artículo 103 - Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato».

Otro de los aportes de la Cpc lo constituyó la denominada acción de tutela, que dio origen al estudio de fondo sobre el tema de la delimitación del Páramo de Santurbán por parte de la Corte constitucional. Se puede afirmar que esta acción es un instrumento para la salvaguarda de los derechos fundamentales por parte de una autoridad judicial; en donde el accionante formula la señalada demanda de tutela, con el objetivo de obtener la protección judicial de sus derechos fundamentales vulnerados o en riesgo de serlo. Esta herramienta se constituye en uno de los avances más significativos en materia de protección de los derechos humanos en Colombia, es una acción con carácter de derecho fundamental. En un análisis realizado por la Corte constitucional colombiana (2008) se plantea lo siguiente:

> La acción de tutela se define como un mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir toda persona para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley. La acción de tutela tiene un carácter subsidiario y residual, en tanto ella sólo procede en el evento en el que afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo éste, sea presentada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (Corte constitucional, Sentencia n.C-483/08, 2008).

De la anterior definición presentada por la Corte se puede extraer el elemento de inmediatez, concebido como un principio para el análisis de la situación en un lapso razonable, que quiere decir: de forma inmediata; y la subsidiaridad, es decir que opera cuando en el sistema jurídico colombiano no existe una instancia judicial para reclamar el derecho, o «salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». La Corte en otra de sus jurisprudencias, plantea:

> En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho (Corte constitucional, Sentencia n.C-543/92, 1992).

En la práctica, esta acción se ha convertido en el mecanismo más eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la población, en donde las personas acuden día a día de forma directa ante los jueces. La dramática realidad social que se vive en Colombia, caracterizada principalmente por la masiva vulneración de derechos humanos a la población, hace de esta herramienta la mejor y muchas veces la única manera de proteger sus derechos fundamentales. Una forma muy precisa de observar la magnitud de este fenómeno la encontramos en el *viacrucis* del derecho a la salud y su profunda relación con la interposición de esta acción para salvar vidas. En los estudios realizados por parte de la Defensoría del pueblo de la información del año 2018, se indicó que cada 34 segundos un colombiano está interponiendo una acción de tutela contra alguna empresa promotora de salud (Eps) por violación al servicio de la salud (Radio nacional de Colombia, 8 de julio de 2019). Al respecto, un periódico nacional en una de sus notas

de prensa tituló: *Colombia, el País donde los enfermos acuden primero al juez que al médico* (Agencia Afp, 23 de mayo de 2018).

3. Participación social e intervenciones en el escenario jurídico

Los movimientos sociales versus los intereses políticos en escenarios jurídicos, han encontrado un espacio de debate trascendental y único para abordar la participación ciudadana como derecho fundamental en la delimitación de los Páramos. Hasta la fecha, se puede afirmar que la victoria más contundente en las reivindicaciones a diversos derechos humanos fundamentales en relación al medioambiente, por parte de los movimientos sociales y de la propia ciudadanía activa en el departamento de Santander, la constituyó el fallo en torno al Páramo de Santurbán, proferido por la Sala octava de revisión de la Corte constitucional de Colombia en su sentencia n.T-361/2017.

La anterior sentencia se originó por una demanda de tutela contra el Mads; esta acción fue presentada por la representante legal de la Corporación colectivo de abogados Luis Carlos Pérez y los señores Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luís Jesús Gamboa, y Erwing Rodríguez-Salah a nombre propio y en representación de los miembros del Comité por la defensa del Páramo de Santurbán. Según los accionantes el acto administrativo que delimitó el Páramo en mención

> vulneró sus derechos fundamentales del debido proceso, de la participación, de la igualdad, de petición, de información, de salud, de consumo al agua potable y de vida digna por la conexidad que existe con el ambiente sano y el derecho de participación, al incurrir en omisiones en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, procedimiento que concluyó con la expedición de la Resolución 2090 de 2014 (Corte constitucional, Sentencia n.T-361/17, 2017).

En las ocho pretensiones formuladas por los accionantes en la acción de tutela interpuesta, se permite realizar una inferencia lógica sobre importantes temas jurídicos, en donde el agua; la participación social de la comunidad afectada; y las condiciones para la participación en «espacios abiertos, amplios e informados de diálogo entre la comunidad y la administración» presentan en el caso de estudio una reflexión trascendental: el derecho al agua potable y «el amparo de los derechos al ambiente sano y a la participación en materia ambiental en conexidad con la vida en condiciones dignas». Aunque los presupuestos fácticos y jurídicos presentaron gran claridad, el proceso constituyó para los actores protagónicos un verdadero viacrucis jurídico desde el inicio.

Con el análisis hermenéutico y la observación participante, se pudo reflexionar sobre como la gran mayoría de actores políticos y de la misma institucionalidad desde el comienzo, estuvieron en contra de los mecanismos jurídicos para tutelar el amparo de los derechos vulnerados y de las peticiones de los accionantes; es decir, críticas en cuanto forma y fondo, hecho que se constituyó en un difícil obstáculo para la reclamación efectiva de los derechos invocados. Iniciando, pudimos identificar el pronunciamiento por parte del tribunal administrativo de Santander, que declaró

improcedente la demanda de tutela (16 de julio de 2015), ya que para el tribunal la legalidad del acto administrativo del Mads puede ser demandado por otros medios jurídicos; de igual manera así lo señaló la Sección cuarta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado. Encontramos también como en el desarrollo del proceso las alcaldías de varios municipios no estuvieron acordes a lo sentenciado por la Corte constitucional.

En el plano departamental, la gobernación de Santander tampoco estuvo enmarcada en el espíritu de los accionantes, máxime cuando esta entidad es por ley la encargada de convocar a los actores regionales y locales, entre los que se encuentran: los representantes de los gremios, de las universidades, de las Ongs ambientalistas, asociaciones de propietarios y de población rural. De conformidad con sus responsabilidades institucionales esta entidad tiene un rol clave que incumplió, lo que la convierte en buena medida en responsable del déficit participativo comunitario.

Este análisis cualitativo de los argumentos esgrimidos, permite evidenciar una alineación de las partes en favor del proyecto de megaminería. Pese a la gran concentración por parte de Minesa, se identifican un gran número de otras mineras como: Cvs, Greystar resources, Eco oro mineral corp, Sucursal Colombia, Sociedad minera la Elsy, Sociedad minera la providencia, Empresa minera reina de oro, Sociedad minera Trompetero, Sociedad minera Vetas (antes Leyhat Colombia sucursal), Galway resourses holdco sucursal Colombia y la Sociedad minera calvista Colombia.

Una de las intervenciones que presenta una perspectiva antropológica es la de los adultos mayores del Municipio de Vetas, en la cual atacaron lo solicitado por los demandantes y afirmaron: «Aducen que los accionantes intentan desarraigar a los habitantes del Municipio de Vetas, al romper con sus actividades económicas ancestrales» (*Ibídem*).

Otro ejemplo concreto que no favoreció a los accionantes de la significación de las intervenciones, lo encontramos en el pronunciamiento del acueducto metropolitano de Bucaramanga y del vicepresidente del Sindicato del acueducto metropolitano de Bucaramanga (Sintraemsdes), el cual consideró que los demandantes plantearon un debate que sobrepasa el estudio de legalidad de un acto administrativo, al cuestionar los contenidos normativos fijados en los artículos 5 y 9 de la resolución n.2090 de 2015.

Uno de los referentes que arroja más luces y consagra una noción sobre las condiciones de la participación en la demanda de tutela, lo presenta la Asociación interamericana para la defensa del ambiente (Aida) al expresar «la delimitación, tal como fue realizada, violó los derechos a la participación y acceso a información, debido a que la comunidad del área metropolitana de Bucaramanga no fue convocada apropiadamente» (*Ibídem*). Por otra parte, podemos reiterar la vulneración al derecho fundamental de participación, realizado por la administración departamental. Al respecto Aida manifiesta:

> Las reuniones celebradas no convocaron a entidades u organizaciones que representaran a la sociedad civil o a la ciudadanía. Los llamados fueron realizados por la gobernación de Santander y el Ministerio de ambiente, sin criterios públicos ni transparentes de selección de los participantes.

> Las solicitudes de participación y acceso a información elevadas por el Comité de Santurbán y las organizaciones que hacen parte del mismo, no fueron atendidas apropiadamente (*Ibídem*).

Es importante resaltar que algunas instituciones de educación superior desearon participar en este proceso, las cuales allegaron sus respectivos análisis. Encontramos como la Universidad Santo Tomás (Usta) y la Universidad industrial de Santander (Uis) compartieron los razonamientos esgrimidos por los accionantes. A diferencia de las dos anteriores perspectivas académicas, la intervención de la Universidad colegio mayor del Rosario, por intermedio de Leonardo Güiza Suárez, director de la línea de investigación en ambiente y derechos humanos de la Facultad de jurisprudencia, señaló críticas a los accionantes en torno a su legitimidad en la causa y plantea:

> Es claro que la acción interpuesta pretende reivindicar los derechos de sujetos indeterminables por cuanto se hace alusión de manera general a los habitantes de la ciudad de Bucaramanga y al área metropolitana, y a los habitantes del páramo. La acción interpuesta en ningún momento hace alusión a la vulneración concreta de sujetos particulares o a un grupo determinado y mucho menos a la vulneración de sujetos de especial protección de cara al ordenamiento jurídico colombiano (*Ibídem*).

Después de analizar todas las intervenciones en la jurisprudencia, podemos identificar las perspectivas de los actores con intereses en la conservación del páramo y la de los actores con intereses en el proyecto de megaminería.

Los coadyuvantes efectuaron diversos planteamientos que permitieron realizar, en el desarrollo de la demanda, un análisis más completo. Se puede afirmar que la figura del *amicus curiae* aportó una serie de intervenciones interdisciplinarias para el análisis del caso que, de no ser así, es posible que el sentido del fallo no hubiese sido el mismo.

Se observa en el análisis realizado por la Sala octava de revisión, sobre las debidas condiciones en la participación de la comunidad en el procedimiento de delimitación de Páramos, como la Corte señala como soporte argumentativo, aspectos participativos consignados en una de sus sentencias proferidas con ocasión de la acción de tutela presentada por mineros tradicionales en contra de la Agencia nacional de minería (Anm), la alcaldía municipal de Marmato, Caldas, y contra la compañía Minerales andinos de occidente. En este caso la Corte consagró sobre la participación: «debe garantizarse en todas las etapas del proceso minero» (Corte constitucional, Sentencia n.Su133/17, 2017).

Al final de un análisis *in extenso* la Corte constitucional en el caso del Páramo de Santurbán, resuelve de forma y de fondo, dando respuestas a los problemas jurídicos, en especial en los puntos cuarto y quinto lo siguiente:

> Cuarto - *Dejar sin efecto* la resolución n.2090 de 2014, por medio de la cual se delimita el Páramo jurisdicciones Santurbán Berlín, y se adopta otras determinaciones, proferida por el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.

> Quinto - *Ordenar* al Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las jurisdicciones Santurbán Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicho resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia (*Ibidem*).

El anterior fallo reitera una vez más la trascendencia de la participación, la cual requiere una perspectiva local, con la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades, constituyéndose en una *conditio sine qua non* para el debido proceso. De igual manera, se convierte en un punto clave en el abordaje jurídico de los conflictos socio-ambientales, en el caso particular de las riquezas hídricas, en especial el derecho al agua.

La participación constituye en buena medida la *ratio decidendi* en dicha sentencia. En nuestro análisis jurisprudencial encontramos una clara sistematicidad de la participación como referente, en la que su significación se da: como derecho y como principio en el ámbito de las comunidades, generando unas nuevas dinámicas y colocando en un plano protagónico a la población en la mirada de desarrollo social y rural, lo que convierte a la comunidad en un actor de primer orden. Otro de los análisis, es cómo estas conclusiones jurídicas no se dan *motu proprio* por la misma institucionalidad, sino que fueron determinadas en el escenario jurídico, lo que conlleva a afirmar sin lugar a equivocarnos, que diversas instituciones no tuvieron en cuenta los reclamos de un amplio sector de la comunidad.

Otra de las inferencias que se pueden realizar de las decisiones de la Corte constitucional es, cómo con este fallo se marca un referente jurídico, proveniente de una decisión judicial que permite recoger elementos sociales y políticos. Este tema resulta trascendental, ya que pese a que en Colombia se cuenta con un marco jurídico en el tema minero, este presenta muchos vacíos y ha sido utilizado durante décadas para el beneficio de las multinacionales.

4. ¿Un fallo efectivo en la protección del derecho al agua?

Otro de los aspectos que se logra identificar es la argumentación sobre el agua como derecho. La resolución n.64/292 de la Organización de las Naciones unidas, en la cual se consagra: «Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos» (Naciones unidas, 28 de julio de 2010). Si bien es cierto, la perspectiva del derecho al agua se encuentra claramente establecida por los accionantes y por los argumentos de la Corte, en el panorama nacional este se encuentra en ocasiones aún en un plano teórico, ya que la real significación del reconocimiento como derecho no ha llegado a estar inserto en todas las políticas gubernamentales, con el espíritu del derecho internacional,

lo que permite indicar que las condiciones de este derecho en el Estado colombiano son muchas veces precarias.

El tema del agua como elemento vital para el desarrollo social, debe obedecer a una verdadera significación. Mientras que los estudios realzan la trascendencia del tema ambiental y del agua en escenarios como el de posconflicto, resulta muy particular que en la actual coyuntura nacional se pretenda continuar con la extracción del oro a espaldas de las consideraciones sociales.

El alcance del anterior fallo, que de manera enunciativa abordó el derecho al agua, constituye un pronunciamiento que únicamente se limitó a "delimitar". Como es sabido por los expertos, la sola delimitación no garantiza jurídicamente la protección del agua. La delimitación es solo la primera fase o solo un primer obstáculo para las compañías extractoras.

El alcance del agua como derecho ha sido abordado por parte de la jurisprudencia, pero en sus decisiones no se ha involucrado propiamente al Estado colombiano frente a las exigencias internacionales. La protección del derecho al agua en Colombia no constituye una protección integral. Por ejemplo, la megaminería ha estado muchas veces presente, y muy probablemente la extracción seguirá con o sin delimitación. El panorama social ya ha sido bien documentado en estudios sobre los recursos naturales y su relación con la construcción de paz.

La aplicación del proyecto Minesa conlleva migración e inflación, fenómenos que se presentarán cuando termine el proyecto. El acceso al agua se volverá más restrictivo y cada vez de más difícil acceso, en especial para las poblaciones *in situ* que curiosamente más apoyaron la extracción de minerales.

5. Elementos descriptivos de la región: desarrollo rural, movimientos sociales, multinacionales y actores políticos

El escenario socio-político en la región cuenta con diversos actores, todos ellos con una enorme relevancia. Por una parte, están los movimientos sociales en las reivindicaciones y la protección del medio ambiente, y por otra, las empresas mineras, particularmente Minesa; sumado a esta pugna, se encuentran actores políticos determinantes, entre ellos el Partido político centro democrático (Cd), partido de extrema derecha que cuenta con un amplio respaldo de la población debido a razones de afinidad política, con ideas de derecha y de extrema derecha. De igual manera, se debe indicar que en la región ha existido una amplia historia de violaciones a los derechos humanos, entre las que se encuentran los secuestros cometidos por parte de las guerrillas. Frente al anterior escenario se puede inferir, que una de las estrategias de los actores políticos que alimenta y se alimenta de los conflictos socio-ambientales se relaciona con el Páramo de Santurbán y la megaminería, en donde las posturas asumidas por los dirigentes políticos son muy importantes para el electorado que habita en los municipios.

Estas condiciones dan cuenta de una compleja realidad socio-política, ya que abordando el tema desde la perspectiva participativa, encontramos un amplio sector regional que está a favor de la defensa del agua, constituido por un movimiento social con asociaciones campesinas y la sociedad civil: Comité para la defensa de agua y el páramo de Santurbán, el Movimiento cívico conciencia ciudadana (Mcc) y la Gran alianza por el agua y la vida, que se creó el 16 de agosto de 2017, en el emblemático parque del agua del acueducto metropolitano de Bucaramanga.

De igual manera, encontramos un amplio sector regional en los territorios que están a favor del modelo de desarrollo basado en la explotación de estos recursos. También encontramos actores políticos que, pese a los lineamientos en la defensa del medio ambiente, contemplan claramente en su administración pública un favorecimiento a las empresas multinacionales.

De todo lo analizado, se puede identificar un escenario particular en el ámbito del derecho constitucional. En esta zona de Colombia se presenta un mayor grado de intensidad del conflicto socio-ambiental, una mayor lucha social por los derechos humanos fundamentales y los derechos al medio ambiente como parte de un movimiento social: nacional, regional, municipal y local; con un claro reclamo de la sociedad civil santandereana para la conservación de los recursos naturales, pero con una resistencia a estos movimientos en el escenario local de la Provincia Soto Norte.

Las condiciones descritas anteriormente se desarrollan en una atmosfera en donde las perspectivas políticas encuentran en los planes de desarrollo municipales, el mejor espacio para que en la administración pública se elaboren los modelos de desarrollo impuestos por los actores políticos de turno. Estos modelos, en muchas ocasiones, están directamente relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado y con las condiciones de extrema pobreza en el sector rural.

En el abordaje del tema de los cambios al modelo de desarrollo en la región Nororiental, realizado en el trabajo de las organizaciones Cdpaz-Planeta paz y Oxfam, elaborado con el apoyo de la Unión Europea, se tomaron en cuenta las perspectivas de las organizaciones sociales y populares de cinco regiones colombianas, entre ellas la Nororiental, se señala sobre el particular:

> A las futuras generaciones debemos dejarle un espacio por si quisieran mantenerse en el campo y retomar esa estructura de pequeños propietarios. Pero el modelo neoliberal que apunta a la concentración de la tierra, los grandes megaproyectos de palma y caña de azúcar, está acabando con los recursos primarios no renovables. Este modelo insostenible ambiental y socialmente ¿a dónde nos quiere llevar? Es un modelo de acumulación de capital trasnacional, donde nuestro país viene siendo una reserva de recursos. Por eso, con motivo de los diálogos de paz, se deben ir identificando los aportes y alternativas que se hagan frente al desarrollo que nos han impuesto. (Cdpaz-Planeta paz y Oxfam, 2017: A>240).

En concordancia con el ámbito de la delimitación la revista *Semana SOSTENIBLE* consignó lo siguiente:

> "Esa delimitación es un esperpento. Nunca estuvimos de acuerdo con ese mecanismo porque es imposible delimitar los ecosistemas", afirma Florentino Rodríguez, uno de los líderes del

Movimiento por la defensa del agua y el páramo de Santurbán. Rodríguez también es ingeniero civil especializado en hidrología y miembro del comité directivo de la empresa de acueducto de Bucaramanga. "El problema con la minería en el Páramo no se resuelve delimitando el ecosistema, pues de nada sirve tener un Páramo protegido y lo que queda debajo de él convertido en un queso gruyere lleno de rotos", explica (Semana SOSTENIBLE, 9 de abril de 2016: s.p.).

Se puede indicar como, en buena parte del tiempo en que se desarrollaron estos hechos, se vivía en Colombia el escenario del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero Farc-Ep, con la firma en el año 2016 del denominado: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Estos acuerdos fueron puestos a votación a través de un plebiscito. La Provincia de Soto Norte, constituyó una de las regiones en donde más se rechazaron esos acuerdos en las urnas, siendo capitalizado totalmente por el Cd.

6. Reflexiones finales

De conformidad con los datos obtenidos de la observación participante en un contexto de análisis jurisprudencial, se puede concluir que la delimitación del Páramo de Santurbán constituyó un referente histórico en el abordaje de los conflictos socio-ambientales en el escenario jurídico colombiano, que tiene como eje fundamental el derecho de participación: ambiental, administrativa, social, ciudadana y comunitaria.

De igual manera, en este importante pronunciamiento de la Sala octava de revisión de la Corte constitucional de Colombia, se identifica una clara consagración sobre las exigencias para la institucionalidad, en referencia a las condiciones en las que debe estar enmarcado el escenario participativo de las comunidades afectadas, para la resolución de los conflictos sociales originados por la explotación de los recursos naturales. La noción de participación es un elemento recurrente en todas las actuaciones judiciales presentadas en este artículo de investigación.

Si bien es cierto, el hecho de haber logrado la delimitación es un logro de los actores sociales, la incertidumbre continua presente, ya que la delimitación no impide que de forma calculada las multinacionales prosigan con su objetivo, teniendo como punto de referencia lugares muy cercanos al delimitado, y que desde ahí le permitirán extraer los recursos.

Pese a la claridad de la sentencia n.T-361/17, en la actualidad existen ocasiones donde se presenta un limbo jurídico y político, en lo referente al plazo perentorio del término de un año ordenado al Mads, de emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo en las jurisdicciones Santurbán Berlín; dicho acto administrativo que se deberá expedir «en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo». Hasta la fecha el presente caso sigue sin resolverse de fondo.

En la región estudiada existió y existe una clara alineación entre los intereses políticos y económicos de un reducido sector de la sociedad santandereana, de las multinacionales y del partido político Cd. Estas consolidadas estructuras políticas y económicas en el plano regional, capitalizaron los escenarios coyunturales en su beneficio, y pudieron convencer a una parte considerable de los habitantes de esta zona

de la geografía colombiana, de un modelo de desarrollo económico impuesto, en detrimento de los movimientos sociales de orden regional y nacional que durante años sostienen una lucha y resistencia en la conservación del agua, y que precisamente tienen como eslogan: «nuestro oro es el agua».

Como se puede inferir de los elementos metodológicos aplicados en la presente investigación, mientras más se evidencian las dramáticas consecuencias en el tema rural, en una zona con un altísimo número de víctimas de desplazamiento forzado, la administración departamental y un sector político continúan viendo en la megaminería un modelo de desarrollo económico a seguir, desconociendo muchas veces las nefastas consecuencias para la población, afectando el verdadero desarrollo social.

Referencias bibliográficas / References

Agencia Afp, *Colombia, el país donde los enfermos acuden primero al juez que al médico*, «El Espectador» 23 de mayo de 2018, en https://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-el-pais-donde-los-enfermos-acuden-primero-al-juez-que-al-medico-articulo-790149, consultado el 19 de noviembre de 2019.

Callejo Gallego J., *Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación*, en «Revista Española Salud Pública», (76)5, 2002, pp.409-422.

Cdpaz-Planeta Paz, Oxfam, *Agenda Común Para la Paz desde los Territorios*, Bogotá, 2017.

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Radicación n.15001-23-33-000-2014-00223-01(AP)A, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, DC, 13 de julio de 2017.

Constitución política de Colombia, 1991.

Corte constitucional, Auto 404/19, magistrado sustanciador Luis Guillermo Guerrero Pérez, Bogotá DC, 24 de julio de 2019.

Corte constitucional, Auto 554/19, magistrado sustanciador Luis Guillermo Guerrero Pérez, Bogotá DC, 9 de octubre de 2019.

Corte constitucional, Auto 558/18, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos, Bogotá, DC, 29 de agosto de 2018.

Corte constitucional, Sala octava de revisión, Auto, referencia expediente T-5.315.942, magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos, Bogotá, DC, 13 de septiembre de 2016.

Corte constitucional, Sentencia n.C-483/08, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, 15 de mayo de 2008.

Corte constitucional, Sentencia n.C-543/92, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo, Aprobada mediante acta en Santa Fe de Bogotá, DC, el 1 de octubre de 1992.

Corte constitucional, Sentencia n.Su133/17, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, DC, 28 de febrero de 2017.

Corte constitucional, Sentencia n.T-361/17, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos, Bogotá, DC, 30 de mayo de 2017.

Departamento administrativo de la presidencia de la República, Decreto ley n.2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución política, Diario oficial n.40.165, 19 de noviembre de 1991.

Ecopetrol, *Nuestra historia*, 8 de septiembre de 2014, en https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/nuestra-historia, consultado el 22 de abril de 2019.

Elías C., *Adaptación de la metodología de «observación participante» al estudio de los gabinetes de prensa como fuentes periodísticas*, «Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales», 6, 2003, pp.145-159.

Grabe V., *La paz como revolución, M-19*, Taller de Edición Rocca, Bogotá, 2017.

Greenpeace, *Páramos en peligro, El caso de la minería de carbón en Pisba*, diciembre 2013, http://greenpeace.co/pdf/paramos/Informe%20P%C3%A1ramos%20en%20peligro.pdf, consultado el 12 de diciembre de 2019.

Minesa, *Nuestro proyecto Soto Norte*, en https://www.minesa.com/es_ES/nosotros/nuestro-proyecto-soto-norte/, consultado el 7 de diciembre de 2019.

Minesa, *Nuestro proyecto*, en https://www.minesa.com/nuestro-proyecto/, consultado el 1 de diciembre de 2019.

Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, Resolución n.2090, por medio de la cual se delimita el Páramo jurisdicciones Santurbán Berlín, y se adoptan otras determinaciones, 19 de diciembre de 2014.

Naciones unidas, Resolución n.A/Res/64/292, *El derecho humano al agua y saneamiento*, 28 de julio de 2010.

Parra-Romero A., Gitahy L., *Movimiento social como actor-red. Ensamblando el Comité por la defensa del agua y del Páramo de Santurbán*, «Universitas Humanística», 84, 2017, pp.113-139.

Piedrahita Arcila I., Peña Padierna C., *Disputas y conflictos en torno a la delimitación de los complejos de páramos en Colombia. El caso del complejo de páramos Sonsón de los departamentos de Antioquia y Caldas*, «Ágora Usb», (16)1, 2016, pp.257-275.

Radio nacional de Colombia, *Cada 34 segundos se interpone una tutela a una entidad de salud*, 8 de julio de 2019, en https://www.radionacional.co/actualidad/noticias/defensoria-pueblo-tutelas-derecho-salud, consultado el 3 de diciembre de 2019.

Santaella Quintero H., *La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho*, «Docencia y Derecho. Revista para la docencia jurídica universitaria», 10, 2016.

Semana SOSTENIBLE, *El fracaso de Santurbán*, 9 de abril de 2016, https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/santurban-el-fracaso-de-la-delimitacion/34878, consultado el 20 de mayo de 2019.

Serrano Frattali J., *El papel de las víctimas como actores sociales y políticos en el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las Farc-Ep en el departamento de Santander (2005-2016)*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2019.

Tribunal administrativo de Santander, magistrado ponente Solange Blanco Villamizar, Bucaramanga, 9 de octubre de 2018.

Universidad nacional de Colombia, Instituto de estudios urbanos, *Páramo de Santurbán, en riesgo de desaparecer*, 17 de noviembre de 2017, en http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/paramo-de-santurban-en-riesgo-de-desaparecer, consultado el 26 de marzo de 2019.

Recibido: 12/01/2019
Aceptado: 28/11/2019