

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL CONTROL DE
CONVENCIONALIDAD DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS A LAS DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA
EN LA SUSTRACCIÓN Y CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS FRENTE A
LA LICENCIA AMBIENTAL, PERIODO 2010-2020**

CARLOS ANDRES OCAMPO GOMEZ

Abogado

Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Derecho Público

Asesor:

Javier Gonzaga Valencia Hernández

UNIVERSIDAD DE CALDAS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO
MANIZALES

2021

Agradecimientos

Hoy veo con felicidad fruto del esfuerzo y disciplina que he tenido al terminar este proceso, quiero agradecer a mi madre mi motor de vida, mi abuela por su compañía, a mi mejor amiga por impulsarme a escribir, no me quedan palabras para describir la gratitud que siento con mi asesor de tesis, por sus valiosos consejos y ayuda constante.

Tabla de contenido

Contenido

Resumen.....	5
Introducción	6
CAPITULO I.....	8
Principio de progresividad y su desarrollo histórico - Jurídico en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).	8
1.1 Conceptualización del Principio de progresividad.....	8
1.2 El control de convencionalidad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).....	13
1.3 Principio de progresividad y su relación con en el control de convencionalidad ...	18
1.4 El principio de progresividad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).	23
CAPITULO II	29
Perspectiva jurisprudencial y naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas.....	29
2.1 La sustracción y conservación de áreas protegidas.....	29
2.2 Estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la expedición de la licencia ambiental	34
2.3 Las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas.....	59
2.4 El principio de progresividad la corte constitucional colombiana.....	67
CAPITULO III.....	73
Aplicación del principio de progresividad frente a la otorgación de la licencia ambiental, en el caso del páramo Santurbán.....	73
3.1 La licencia ambiental en Colombia.....	73

3.2 Presentación de la región paramo de Santurbán	79
3.3 Postura de la Corte Constitucional en el caso del páramo de Santurbán	85
3.4 Actores sociales en el caso del páramo de Santurbán	90
Conclusiones	94
Consideraciones finales.....	98
Bibliografía	100
Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana	105

Resumen

Esta investigación surge de la necesidad de la inadecuada aplicación del principio de progresividad tiende a ciertos intereses que impiden la objetividad a la hora de proteger efectivamente los recursos naturales y el medio ambiente. Es necesario explicar si el principio de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede incidir en las decisiones de la Corte Constitucional colombiana, pues la sustracción y conservación de áreas protegidas ha sido una lucha constante de diferentes actores sociales, económicos, políticos y legales que indudablemente involucran el Estado, como su mayor protagonista.

Es importante estudiar el tema toda vez que el derecho ambiental ha venido tomando relevancia cada vez más, por parte de los diferentes actores sociales, ha crecido no solo a nivel local, nacional sino también en el plano internacional, ya que lo que involucra recursos naturales y medio ambiente afecta a toda la población mundial, por cuanto el tema reviste de importancia no solo académica, sino verosímilmente como ciudadanos del mundo.

El control de convencionalidad toma relevancia en el Estado colombiano, qué sucede con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su injerencia en las decisiones de la Corte Constitucional colombiana, realizar la investigación sobre el principio de progresividad resulta imperioso para saber con exactitud si se está materializando lo ordenado en la legislación colombiana e internacional, en los escenarios donde se deben resguardar las zonas protegidas.

Este trabajo se desarrolla en tres capítulos, en el primer capítulo se describirá el principio de progresividad y su desarrollo histórico - Jurídico en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el segundo capítulo, se pretende especificar desde la perspectiva jurisprudencial la naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas.

En el tercer capítulo se establecerá la aplicación del principio de progresividad frente a la otorgación de la licencia ambiental caso paramo Santurbán. Finalmente se encontrarán unas consideraciones finales respecto al presente trabajo.

Introducción

El objetivo principal de esta investigación es explicar el Principio de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, periodo 2010-2020, toda vez que en Colombia se presentan problemas como que la Corte Interamericana de Derechos humanos aplique el principio de progresividad para dejar sin efectos decisiones de la Corte Constitucional colombiana cuando con base en el precedente judicial existente haya un cambio de jurisprudencia que afecte protecciones ambientales previamente alcanzadas en las áreas de especial importancia ecológica.

El presente trabajo se enmarca en una investigación cualitativa, con enfoque crítico hermenéutico, teórica casuística. Para desarrollar lo anterior, se estudiará el principio de progresividad y su desarrollo histórico - Jurídico en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especificar desde la perspectiva jurisprudencial la naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas. Así las cosas, se realizará el estudio de un caso en concreto que permita conocer diferentes posturas en las instituciones colombianas. En ese sentido, para dar respuesta a lo anterior se plantearon tres objetivos específicos que se desarrollarán en tres capítulos respectivamente en los cuales se pretende enmarcar el fin principal de esta investigación.

En el primer capítulo se describirá el principio de progresividad y su desarrollo histórico - Jurídico en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el segundo capítulo, se pretende especificar desde la perspectiva jurisprudencial la naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas y por último en el tercer capítulo se establecerá la aplicación del principio de progresividad frente a la otorgación de la licencia ambiental caso paramo Santurbán.

En cada capítulo se hará referencia a diferentes autores que han establecido posturas sobre la progresividad al respecto se encontrarán diferentes posturas. Por ello es importante indicar que los capítulos tienen gran relación entre sí, por cuanto, a partir, primero de un repaso por la evolución histórico jurídica de los conceptos de progresividad y la realización de la línea jurisprudencial se pueda establecer si se confirmó o no la hipótesis planteada, esto es, si el principio

de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental ha sido vulnerado.

CAPITULO I

Principio de progresividad y su desarrollo histórico - Jurídico en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En este capítulo se abordará en cuatro momentos, en el primero se abordará lo referente al principio de progresividad, definición, de donde surge el concepto, su aplicación para la materialización de derechos, y su evolución en el tiempo, dando así una conceptualización del principio de progresividad.

Posteriormente se analizará el desarrollo histórico - Jurídico del principio de progresividad en el control de convencionalidad en escenario internacional y local analizando lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En un tercer momento se analizará de manera específica el concepto de control de convencionalidad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y finalmente se encontrará la estructura de la postura sobre el principio de progresividad en la mencionada corte, para dar paso a unas conclusiones.

1.1 Conceptualización del Principio de progresividad

Un principio es visto como un primer instante de algo, en derecho, ya el debate de Robert Alexy y Ronald Dworkin han permitido dilucidar un poco más, la diferencia entre una norma y un principio, lo que puede definirse en que, un principio está inmerso en la legislación, cuya aplicación requiere un poco más de dominio mental del operador judicial, en tanto la norma está taxativa en el ordenamiento jurídico. Es así, como surgen los principios en respuesta a una sociedad que no todo lo controla a través de su sistema normativo, y crea la necesidad de estipular otro sistema que le permita al operador judicial aplicar justicia en pro de la defensa de los derechos consagrados.

Debatir la metodología en la aplicación de principios se reduce un tanto a lo planteado por Robert Alexy, cuando usa la ponderación, que es el proceso mediante el cual se sopesan los principios, al respecto se encuentra:

la existencia de principios implica la existencia de una metodología para su aplicación; en la teoría moderna del derecho se ha concluido que dicha metodología es el proceso de ponderación, una actuación dogmática que presupone la acción de

sopesar o ponderar los principios por su peso concreto. [...] Robert Alexy, quien la define como una secuencia de tres pasos: i) el grado de no satisfacción del principio afectado, ii) la importancia de la satisfacción del principio contrario y iii) si dicha importancia justifica la afectación del otro principio. (Díaz, 2019, p. 02)

Una vez aclarado el tema de cómo se abordan los principios en el Estado colombiano, se podría pensar que una disposición legal ayuda a interpretar un principio de determinada manera, es así como para el tema de estudio se hace necesario definir qué se entiende por principio de progresividad, y este no es más que como su nombre lo indica el progreso y avance que se tiene en un tema específico, y que se encuentra estipulado en una norma y debatido en la Corte Constitucional. Es así como el principio de progresividad es visto como una garantía de forma gradual y progresiva en cuanto a determinado derecho sea social, económico o cultural, al respecto se encuentra:

El Principio de progresividad es una disposición legal interpretativa que establece que los derechos no pueden ser objeto de disminución, de manera tal que, al solo poder aumentar, deben garantizarse por todos los medios existentes de forma gradual y progresiva. Funciona a nivel jurídico como un parámetro de interpretación en la legislación sobre derechos fundamentales, particularmente sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en adelante DESC), el cual implica legislar tomando como referencia las leyes anteriores, buscando no regresar las determinaciones logradas en el pasado. (Díaz, 2019, p. 02)

Es por ello que según la autora el principio de progresividad se ha desarrollado de manera importante con la connotación de los derechos humanos y los mecanismos que los protegen, es así como se da la relación de irreversible, pues un logro en materia de derechos humanos no puede tener regresividad y esa es la razón de ser del principio de progresividad, que se aplique una disposición legal cuyo objetivo fue la protección de un derecho humano, al respecto se encuentra:

el Principio de Progresividad es aquella disposición legal, parámetro de interpretación constitucional, que propende por el mejoramiento permanente y constante de las condiciones de vida del hombre y consagra en el ordenamiento positivo el derecho inalienable del hombre al mejoramiento de su calidad de vida (Díaz, 2019, p. 03)

Con lo anterior la autora manifiesta que según Courtis 2006, existen dos tipos de regresividad la primera de resultados (cuando se materializa un derecho), y la segunda normativa (cuando legalmente se establece el alcance de un derecho), es así como la regresividad viene siendo una limitación al poder ejecutivo pues se impone la protección de los derechos económicos sociales y culturales, en este sentido y observando el inconveniente con el principio de progresividad, la autora plantea la proporcionalidad como respuesta en la aplicación de principios, tema que es ampliamente estudiado por Bernal (2008), que clasifica los criterios para aplicar la proporcionalidad así: Idoneidad (La intervención de una Corte debe responder a un constitucional legítimo); Necesidad (Se debe aplicar la medida más favorable en consideración a todas las que se tengan), y proporcionalidad (importancia del objetivo perseguido con la regresión. Por otro lado, menciona como Alexy (2009) plantea que para el mismo proceso basta con abordar la regresividad en función del peso de cada principio sopesándolo con los intereses del Estado, la sociedad y los derechos, de este modo se justificaría la regresión, finalmente la autora manifiesta que “la progresividad ligada a la no regresión garantiza el goce efectivo de todos los derechos sin distinción alguna”. (Díaz, 2019, p. 06)

El principio de progresividad ha ido evolucionando paulatinamente en el tiempo y esto es en la Asamblea General de Naciones Unidas con el pacto internacional de derechos civiles y políticos en el año 1966, en el artículo 5.2 se dejó claro que se dicte menoscabo en los derechos fundamentales por parte de un Estado con sus normas internas, en ese mismo sentido también se manifestó que los Estados partes se comprometían a lograr progresivamente los medios apropiados para asegurar la protección de los derechos reconocidos en el pacto.

En el año 1968 con la Ley 74, se aprobó el pacto de los derechos culturales, sociales y políticos, posteriormente para el año 1969 en la Convención Americana sobre derechos humanos, se habló de un desarrollo progresivo en este tipo de derechos humanos; en 1972 con la expedición de la ley 16, donde se aprobó la convención de derechos humanos se determinó la progresividad en derechos humanos especialmente en los derechos económicos, sociales, educación, ciencia y cultura; para el año 1988 se suscribió el Protocolo de San Salvador, donde los Estados partes a lograr progresivamente y de acuerdo a su legislación el desarrollo de los derechos humanos, comprometiéndose a adoptar las medidas que fueren necesarias para tal fin; y finalmente en 1991 con la expedición de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 1, 13, 334, y 336 se habla de la solidaridad, fines del Estado, Prioridades en el Gasto

público de los derechos económicos, sociales y políticos, donde se infiere que el principio de progresividad es fundamental en el impulso de los mismos.

Finalmente, es importante resaltar que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra contemplado en el artículo 26.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Al respecto contienen:

el artículo 2.1: cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. (Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Negrilla y subraya propia.*

Se acuerdo a lo anterior queda claro que los organismos internacionales se han preocupado enormemente por ganar terreno en el desarrollo creciente del principio de progresividad en los Estados miembros, pues dejan ver que se debe invertir tantos recursos técnicos, adoptar medidas, por todos los medios para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que sin duda pone un escenario internacional fuerte en la protección del principio de progresividad.

Por otro lado (Mancilla, 2015) define que el principio de progresividad tiene varias visiones y estas pueden ser desde la aplicación internacional y constitucional y desde la interpretación o mutación jurídica, y esto es fundamental porque del ámbito de donde se aplique se entiende como se aplica el mismo, extendiendo una explicación para lo internacional que refiere a un derecho internacional público, con una jerarquía de tratado internacional, incluso superior a la Constitución

de cada país. Y si por el contrario es incorporado el principio desde una norma, tiene carácter de principio constitucional, accesorio cuya finalidad en aplicar los derechos humanos, mediante la materialización de los mismos con instrumentos de control constitucional, para poner límites a la actuación de los demás poderes del Estado.

Es así como este autor define que la progresividad puede darse en la interpretación jurídica, donde es importante determinar el alcance del mandato y su objetivo, como su sanción. Al respecto manifiesta:

el principio de progresividad implica que las interpretaciones a las leyes deben hacerse tomando en consecuencia a las realizadas anteriormente, buscando no disminuir las determinaciones hechas sobre el parámetro y la sustancia de los derechos interpretados. Debe reiterarse que la naturaleza misma de la actividad interpretativa cambia de acuerdo a la rama jurídica en que se encuentre, es decir, la interpretación de la Constitución y de los tratados internacionales siguen una dinámica específica. [...] El principio de progresividad sirve como complemento de la interpretación jurídica porque establece un estándar de interpretación y al mismo tiempo es un límite competencial del intérprete. (Mancilla, 2015, p. 63)

Es así como el autor define que el principio de progresividad es de carácter interpretativo, con una naturaleza que puede ser constitucional, legal y de carácter supranacional, donde se deja claro que “El principio de progresividad es un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al sólo poder aumentar, progresan gradualmente” (Mancilla, R. 2015, p. 83); es así como concluye que la naturaleza del principio de progresividad depende de la actividad y el ámbito donde sea aplicada, este principio es un límite a la competencia de los diversos poderes del Estado, es por ello que los cambios sustanciales de la sociedad deben estar limitados por este principio, siendo así un principio que funciona como “autopreservación”, pues es aplicable no solo a los derechos, sino también a otros principios y normas que funcionen en un Estado, con un grado de supremacía equivalente a una norma constitucional, de este modo el principio de progresividad mantiene y preserva el bloque de constitucionalidad.

1.2 El control de convencionalidad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Es claro que cada Estado tiene su propia legislación interna, y un bloque de constitucionalidad que le funciona como mapa de orientación ante cualquier inquietud de carácter legal, para saber cuál norma debe aplicar en un caso en concreto. El sistema judicial está diseñado con cierta independencia de los demás poderes, precisamente para frenar los abusos del sistema legislativo, cuando se refiere a derechos humanos ganados y probados en un derecho internacional, y es que la rama judicial ya se encarga de aplicar nuevos conceptos en un orden de carácter internacional, de acuerdo a los tratados suscritos por cada país como miembro. Esto quiere decir, que el avance en la práctica y materialización de derechos se da también por el llamado control de convencionalidad, que no es otra cosa que la facultad de que gozan la rama judicial para aplicar conceptos internacionales en fallos locales. Al respecto se encuentra:

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es una construcción jurídica regional de promoción y protección de los derechos del hombre, basado en diversos pactos internacionales entre los Estados que lo conforman y dos instituciones supranacionales que tienen la finalidad de supervisar y reparar las violaciones a los derechos sustantivos del SIDH: la Comisión Interamericana Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana Derechos Humanos (CorteIDH); sin embargo, no es suficiente con modificar las normas jurídicas, sino la praxis de los operadores jurídicos, así el control difuso de convencionalidad fortalece la autonomía judicial frente a los embates de los gobernantes con criterios fuera de su alcance y desprovistos de posiciones facciosas. (Cubides, 2016, p. 11)

Dicho lo anterior es importante precisar que el alcance de derechos, está limitado por los tratados internacionales, que hacen que el sistema interno legal y constitucional de cada Estado se adapte, a lo preceptuado en escenarios internacionales, al respecto el autor afirma que: “Lo cierto es que la fuente convencional ha venido a dar oxígeno a un sistema judicial cuestionado duramente por la sociedad debido a su ineficacia”. (Cubides, 2016, p. 12), es importante definir que el control de convencionalidad según el autor puede ser con control de convencionalidad difuso, cuando lo realizan los órganos judiciales de cada Estado y control de convencionalidad concentrado, cuando lo realiza la CIDH.

Existe una confrontación entre la norma interna y la norma convencional, esta idea surgió en Francia, en el año de 1989, cuando en la “*sentencia Nicolo*” se dejó claro que se podía inaplicar

leyes internas que fueran en contra de los tratados internacionales, es decir de una norma convencional. El autor referenció en el tiempo los casos estudiados de Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales se resumen así:

AÑO	CASO	DECISIÓN
(1998)	caso Loayza Tamayo vs. Perú	ordenó al Estado de Perú que debía tomar las medidas de derecho interno necesarias para que los Decretos-Leyes 25.475 (Delito de Terrorismo) y 25.569 (Delito de Traición a la patria) se conformasen con la CADH.
(2001),	caso de “La última tentación de Cristo” vs. Chile	en la cual señaló que el Estado chileno debía modificar su ordenamiento jurídico interno, con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película “La última tentación de Cristo”.
(2001),	caso Barrios Altos vs. Perú	en la cual se declaró que las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492 eran incompatibles con la CADH, y en consecuencia, carecían de efectos jurídicos.
(2001),	En el caso de la Comunidad Mayagna vs. Nicaragua	la Corte IDH decidió que el Estado nicaragüense debía adoptar en su derecho interno todas las medidas que fuesen necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de propiedades de las comunidades indígenas.
(2002),	el caso Trujillo Oroza vs. Bolivia	en el que ordenó que el Estado boliviano debía tipificar el delito de desaparición

		forzada de personas en el ordenamiento jurídico interno.
(2002),	En el caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago	la Corte IDH le impuso a ese Estado el deber de abstenerse de aplicar la Ley de Delitos contra la persona de 1925.
(2003),	caso Bulacio vs. Argentina	en el cual se obligó al Estado a que no se repitiesen hechos como los que originaron el caso, adoptando medidas legislativas y de cualquier otra índole que resultasen necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de Derechos Humanos y darles plena efectividad.
(2005)	En el caso Caesar vs. Trinidad y Tobago	al Estado se le ordenó el deber de adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas legislativas o de otra índole necesarias para derogar la Ley de Penas Corporales (para delincuentes mayores de 18 años).
(2005)	caso Fermín Ramírez vs. Guatemala	se ordenó al Estado guatemalteco abstenerse de aplicar la parte del artículo 132 del Código Penal de Guatemala que se refiere a la peligrosidad del agente, y modificar dicha disposición adecuándola a la CADH.
(2006)	Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú	los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la

		Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.
(2010)	caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México	Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes
(2011)	Caso Gelman vs. Uruguay	en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”

Elaboración propia. Información extraída de (Cubides, 2016, p. 29)

De acuerdo a lo anterior el autor plantea que la Corte IDH, puede adecuar, reformar, derogar, completar, los ordenamientos internos de cada país, asimismo puede solicitar que se abstengan de aplicar legislación interna, implementen nuevas políticas, con esto se define claramente que la Corte IDH, ha sido enfática en practicar el control de convencionalidad, y exigir su aplicación en la materialización de derechos de los Estados parte. Finalmente, el autor concluye que la Corte IDH, tiene cuatro pronunciamientos marcados en lo que se estudio respecto de los casos mencionados anteriormente y esto es:

el CCVD ha tenido un desarrollo expansivo por parte de la Corte IDH, teniendo en cuenta que en sus primeros pronunciamientos se la presentó como una obligación para todos los jueces del Estado; en un segundo momento, a los jueces se le sumaron todos los órganos que de alguna forma administren justicia o tengan funciones jurisdiccionales; para en un tercer momento, exponer que son los jueces y todos los órganos vinculados a la administración de justicia quienes deben aplicarlo, y finalmente, en el cuarto momento, se afirmó que son todas las autoridades del Estado las que deben acomodar sus actuaciones al CCV (Cubides, 2016, p. 46)

De lo anterior queda claro, que para la CIDH, los jueces están llamados a intervenir a través de sus sentencias, cuando de materializar los derechos se trate, pues es necesario, que antes de tomar una decisión, revisen si la legislación interior no va en contra de los tratados internacionales suscritos por el Estado del cual hacen parte, de este modo puede entonces manifestar que existen unos derechos constitucionales y otros internacionales, a veces estos logran estar en armonía, y queda mucho más sencillo aplicar la legislación que no va en contra vía de un tratado internacional. De este modo el autor plantea que ambos derechos convergen para formalizar la garantía de los derechos y aplicar el bloque de constitucionalidad, que finalmente se convierte en una ruta de orientación.

Siguiendo la línea del autor, es necesario y fundamental entender que el desarrollo legislativo y constitucional de cada Estado, debería ajustarse a la materialización y protección de los derechos conferidos en ámbitos internacionales, pues el control de convencionalidad se vuelve una herramienta fundamental para la rama judicial, en la medida que esta entiende que es necesario lograr la efectiva aplicación de la norma, en cada caso en concreto, no importando su modalidad o alcance.

De lo anterior, también puede extraerse que existen unos derechos por jerarquía internacional, que siempre van a definir el rumbo de la legislación local, pues cuando un Estado se compromete en un tratado, lo más natural es esperar que su desarrollo constitucional y legal, este encaminado a la aplicación de la jurisprudencia internacional, y esto tiene sentido, porque el mundo del derecho ha evolucionado, hasta observar que la ciudadanía ya no es de carácter nacional sino internacional, y esto se refiere a un cumulo de derechos y garantías procesales que no pueden ser violadas, ni apartadas en los juicios que se celebran al interior de cada país, y es que cuando el autor afirma: “El avance constitucional del derecho procesal convencional de los derechos

humanos, es un instrumento de regularidad que impacta en toda norma sin importar la jerarquía interna de esta, funcionando más que completaría, invasiva y profiláctica” (Cubides, 2016, p. 83), se entiende entonces que los jueces están llamados a un papel fundamental en la sociedad, y es frenar el poder del ejecutivo, y el legislativo cuando no se encuentran en concordia con la culminación de los derechos humanos.

1.3 Principio de progresividad y su relación con en el control de convencionalidad

Una vez definido el principio de progresividad como la evolución inminente y practica de salvaguardar los derechos, ganando terreno en el ámbito internacional, con la estructura legal, y su forma procedente de no aplicar legislación interna que contravenga disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, este principio permite frenar los desvíos en materia legislativa a través del poder judicial, donde con el control de convencionalidad se vuelve su aliado, pues puede decirse que con este control se faculta a los jueces a inaplicar las disposiciones legales siempre que su origen legal y constitucional esté por debajo de lo preceptuado en el ámbito internacional en la suscripción de tratados internacionales.

Tal como lo define Quinche, si es fundamental plantear un principio que garantice la aplicación del control de convencionalidad, manifestando que, aunque no se encuentre regulada en el ordenamiento interno de un Estado, es necesario acatar disposiciones o modificar las ya existentes con la finalidad de no retroceder en el avance de los derechos, al respecto se encuentra:

para el caso específico del control de convencionalidad, es también hermenéuticamente necesario plantear la existencia de un principio que permita entender como norma superior a la Convención Americana, y con ella, privilegiar la unificación de la interpretación que hace la Corte Interamericana por medio de sus sentencias. Este principio es derivado del contenido en el artículo 2 de la Convención, que establece: ART. 2. —Deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. (Quinche, R. 2009, p. 178).

Por otro lado, Olano, afirma que, aunque el control de convencionalidad ha tomado fuerza y ha sido crecido paulatinamente, no logra llegar a las esferas de los jueces de menor jerarquía, de allí la importancia que su estudio implique hacer otro tipo de análisis más minuciosos a la hora de tomar decisiones, y es que los derechos siempre han sido lo primero, y deben considerarse como la ruta a seguir, al respecto se encuentra:

La interrelación de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos y los tribunales nacionales es lo que se ha venido a denominar control de convencionalidad, surgido a partir del aporte de la jurisprudencia interamericana, e “implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos, expresado en tratados o convenciones”², aunque no ha logrado llegar a la “periferia” del derecho: los jueces de menor jerarquía. (Olano, 2016, p, 62)

Lo anterior es apoyado por la tesis de Silva, quien define que existe un control de convencionalidad débil y otro fuerte, el primero se hace al interior de cada país, y el segundo es aplicado directamente por la CIDH, lo cual se torna en un problema, al exigir a los jueces aplicar el control de convencionalidad, sostiene el autor que la CIDH se da atribuciones que no le corresponden, sin importarle en el país de origen que control aplican, por ende de este modo se estaría violando el principio de legalidad, lo que genera irregularidades en el derecho público. (Silva, M, 2016, p. 105), es decir que dando órdenes a las autoridades de los países, casi que los compromete y obliga a ejercer el tipo de control que la CIDH, le parece en cuanto a la aplicación del control de convencionalidad, sin dejar la libertad a cada Estado de elegir qué tipo de control quiere aplicar en su ordenamiento jurídico.

Es así como el autor plantea la teoría de “jueces interamericanos”, al respecto manifiesta que: “serían los primeros encargados de determinar una posible responsabilidad internacional del Estado, si bien en un sentido negativo, si así pudiera decirse”. (Silva, M, 2016, p. 110), es decir según el autor la CIDH, exige un control de convencionalidad difuso y de oficio, y de lo cual se esperaría que se pudiese aplicar solo si en el país donde se exige existe este tipo de control, debido a que puede existir una contradicción entre lo que la CIDH exige sea aplicado y la práctica que tenga cada país.

Es así como el autor concluye que la interpretación de los convenios suscritos internacionalmente se torna de carácter “evolutivo, sistemático y finalista”, manifestando que los

derechos tienen vida propia, y por ende deben interpretarse de manera autónoma, aunque los mismos tengan un carácter de dependencia unos con otros, y lo fundamental que van acompañados de principios que facilitan su exégesis, al respecto afirma: “debe recordarse que para esta interpretación deben utilizarse, entre otros, el principio pro homine, el de progresividad o de no retroceso y el de proporcionalidad” (Silva, M, 2016, p. 116)

Está claro que la línea entre el principio de progresividad y el control de convencionalidad es delgada, podría decirse incluso, que el principio ayuda a completar la tarea de los jueces internamente en la administración de justicia, independientemente del tipo de control que se ejerza en un Estado, pues es gracias a este principio, que se encuentra el avance en la materialización de un derecho, y lo que impide de cierta forma que haya una regresión en el tema, aun cuando se ha logrado diversificar y materializar una decisión judicial respecto a un tema en concreto que atiende a un derecho.

Por otro lado, según Cortis, existen dos tipos de regresividad una es política y la otra normativa, en la primera se tiene que el avance en políticas públicas desmejora la calidad de vida de las personas, y se pierden algunos derechos, y en la segunda se refiere a los derechos concedidos por una norma, cuya medición se cierce al nivel de satisfacción de la sociedad en virtud a la materialización de sus derechos. (Cortis, C. 2006, p. 5). De este modo estas políticas resultan medibles de acuerdo a los resultados en cuestión de mínimos aprobados por la sociedad y establecidos en planes, como lo son el nivel de satisfacción de necesidades básicas, aquí caben temas como la pobreza, la alimentación, el acceso al agua potable entre otros.

De acuerdo a lo anterior, se diferencia la progresividad en materia de políticas públicas y de una norma, pues esta última puede limitar, restringir o suprimir derechos que otra norma anterior ya tenía, de allí la necesidad de evaluar cuales derechos son objeto de esta disposición y en qué medida se afectan, lo que define el autor como un tema de carácter internacional y que se dirime con la fundamentación teórica desde la necesidad de su creación e implementación, aclarando que el autor refiere que a nivel internacional se han interesado mucho en la aplicación del principio de progresividad, pues afirma que los organismos internacionales, sugieren y son reiterativos en que los Estados partes se comprometan a implementar las medidas suficientes para garantizar la progresividad en materia de derechos.

De este modo, dicha progresividad puede estar ligada al progreso, como compromiso estatal de mejorar los escenarios de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y

culturales; aduciendo que se prohíbe la regresividad en materia de derechos a la salud y al agua, al respecto se encuentra:

Se establece expresamente una prohibición absoluta de regresividad cuando la medida afecte la satisfacción de niveles esenciales de los derechos a la salud y al agua (Observación General 14, Párr.4; observación General 15, par. 42; Observación General 17 párr. 42) cabe preguntarse si esta incorporación del Comité se refiere solo a los derechos a la salud, al agua y a beneficiarse de la propia producción científica, literaria y artística, como apare sugerirlo su inclusión en las Observaciones Generales dedicas respectivamente a estos derechos. (Cortis, C. 2006, p. 12).

De acuerdo a lo anterior, el autor afirma que los instrumentos internacionales, sirven para garantizar el principio de progresividad, y no regresión en materia de derechos económicos, sociales, y culturales, esto implica que los Estados hagan su mayor esfuerzo en promoverlos, sin retrocesos, pues de hacerlo estarían inmersos en una violación de disposiciones internacionales, en específico la Convención Americana en su artículo 26.

Y en este punto destaca que la seguridad jurídica y protección de la confianza, se configura como elemento para la no regresividad en materia de derechos, y también con lo que implica un Estado social, en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, participación en el desarrollo de la riqueza y la protección de los recursos de generaciones futuras, es por ello que se genera una prohibición de regresividad, por ende es casi que retrogrado, cuando en un Estado restringen los derechos de esta índole, dado que se genera un límite en el pleno desarrollo de las actividades que como ciudadano ya se cuentan, coartando su participación en temas políticos, culturales y económicos del país.

Por lo anterior, esta prohibición de regresividad e impulso al principio de progresividad se vuelve necesaria en la medida que es un límite al exceso de poder en un Estado, cuando se pretende retroceder en materia de derechos, y es que una de las razones es no se puede debilitar o retraer un derecho que ha alcanzado un nivel de protección, porque estos tienen que ver también con la libertad, y la igualdad de las personas, esa sí como afirma el autor: “la producción de regresividad opera como cláusula de control jurídico del cumplimiento, por parte de los poderes políticos, del mandato de Estado Social, o bien de cláusulas de pactos internacionales de derechos humanos” (Cortis, C. 2006, p. 20).

Por otro lado, el autor plantea el desarrollo de la no regresividad, a partir del principio de razonabilidad, toda vez que, coherencia entre la norma antecedente y la nueva creada, con una adecuada proporcionalidad entre los antecedentes y la medida. La violación al principio de progresividad implica un daño al principio de proporcionalidad, y esto visto a nivel internacional, debe sustentarse el porqué de la medida, y la nueva restricción, siendo un tanto complicado aducir las necesidades por las cuales se desmejora un derecho que ya había sido establecido en un Estado. Lo que termina en discriminación e ilegitimidad de la norma, que es lo que se sanciona a nivel internacional.

Es así como cuando en materia de regresividad se trata, se debe argumentar en razón a la “necesidad y la razonabilidad” el por qué resulta imperioso cambiar el sentido de la medida, esto significa mostrar un interés que el autor a denominado en tres momentos, el primero un interés estatal calificado, el segundo, carácter imperioso de la medida y la tercera inexistencia de cursos de acción alternativos menos restrictivos del derecho en cuestión. Es decir, cuando se dé la regresividad en materia de derechos se debe argumentar en razón a estos condicionamientos, lo que asegura el autor, frena el interés ilegítimo de limitar un derecho que ha ganado terreno progresivamente.

Es así como finalmente el autor establece unos criterios para determinar la regresividad, y estos se debe en materia de derechos sociales, a demostrar la razonabilidad, será regresiva una norma respecto de otra “cuando el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada resulte menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esa norma” (Cortis, C. 2006, p. 42), es decir una norma no puede ser menos favorable que el titular del derecho adquirido.

De lo anterior se puede decir, que efectivamente el principio de progresividad está desarrollado por la CIDH, quien a su vez, busca que los jueces internos de los Estados, usen el control de convencionalidad, en favor de este principio, pues cuando se trata de derechos sociales, culturales y económicos, existe una prohibición de no regresión en materializar los mismos, por cuando existen posturas a favor de realizar dicho control para asegurar el progreso y la efectividad de los mismos, como posturas que indican que dependiendo del tipo de control que se ejerza en cada Estado, sería el límite a realizar el control de convencionalidad.

1.4 El principio de progresividad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La CIDH, como órgano protector de derechos humanos, ha sentado su posición bastante clara en torno al principio de progresividad, y esto lo ha dejado notar en varias de sus sentencias, para Ferrer al estudiar el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, en el cual se discutía el tema de la salud para personal positivo para la enfermedad de VIH, donde el Estado no fue diligente en la atención médica a un grupo especial de la población, se dijo que “derivó en la responsabilidad internacional del Estado por violación al principio de progresividad en materia de protección a la salud”, de este modo la CIDH se toma muy en serio la aplicación de este principio en cada Estado miembro.

El autor refiere también que esta obligación de progresividad ha sido inculcada casi forzosamente por la CIDH, quien juzga severamente los casos en los países donde se nota su inaplicación, así por ejemplo menciona que países como Bolivia, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela tienen constituciones que incluyen el principio de progresividad, asimismo menciona que países como Colombia, Guatemala, Honduras y Perú, tienen Constituciones con un sentido programático del principio de progresividad y finalmente hace referencia a Argentina y Brasil aunque no lo tengan implícito en sus Constituciones si tienen la obligación de a través de otros recursos hacer efectivos los derechos humanos, contenidos en sus normas. (Ferrer, E, 2019, p. 433)

Lo anterior es importante, en la medida que se entiende que cada país con su propia legislación interna, ha establecido el nivel de importancia que se le da al principio de progresividad, y que, aunque en algunos lugares no esté contenido en la Constitución se propende por su aplicación, al respecto se encuentra:

Diversas constituciones de la región han reconocido expresa o implícitamente la obligación de progresividad (principio de progresividad en materia de derechos humanos). En este sentido algunos textos fundamentales enuncian de manera expresa que esta obligación o principio irradia a todos los derechos humanos y no sólo a los DESCAs. (Ferrer, E, 2019, p. 433).

De lo anterior queda clara la postura del autor, respalda la planteada por Cubides cuando manifiesta que la CIDH, le recuerda constantemente a los Estados miembros sobre aplicar el

control de convencionalidad, pues esto garantiza unos esquemas mínimos en materia de derechos humanos, de este modo estarían cumpliendo con las obligaciones internacionales, pues de este modo se “contribuye a erigir, detallar, enriquecer e impulsar la cultura jurídica común, conforme al proyecto favorecedor del ser humano y conductor del poder público” (Cubides, 2016, p. 86), y además de ello concluyendo que para que se aplique una cultura administrativa eficiente se necesita la aplicación del control de convencionalidad, en cuyo caso se encuentra con la postura planteada por la CIDH, pues es a partir de esta única interpretación que se pueden resolver los problemas en cuanto a derechos se trata, lo que vendría siendo una cultura jurídica global, dado que el tema acoge a todos los Estados independiente de su sistema interior, lo contrario a ello sería cuestión de inconvencionalidad, al respecto se encuentra:

Lo que si no debe hacer la administración es dejarle llevar un Control de Convencionalidad bajo el pretexto de que una ley local le manda tal o cual cosa, pues con ello se estaría incurriendo en inconvencionalidad, violándose así el principio de legalidad, el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y demás derechos de los particulares que en el asunto se encuentren al amparo de dicha entidad. (Cubides, 2016, p. 86)

Es así como Ferrer finalmente manifiesta que, aunque el principio de progresividad no esté inmerso en algunas Constituciones, las altas Cortes si lo han abordado, y se cree que es en virtud al mandato dado por la CIDH, y sus sentencias donde deja ver que es fundamental el control de convencionalidad en la aplicación del deber de protección progresiva, para el caso de Cuscul Pivaral, en materia de salud, por otro lado, se tiene que el principio de progresividad es un medio para impulsar a los Estados a proteger y avanzar en cuanto a materia de derechos se trate, situación que ha sido la constante en la CIDH, que se resumen en “la necesidad de que los Estados cumplan con sus obligaciones de respeto y garantía en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”. (Ferrer, E, 2019, p. 449). Es así como se nota que la CIDH, exige la aplicación inmediata del principio de progresividad.

Por otro lado, El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido enfático en que debe existir una progresividad afectiva, en la consecución y materialización de dichos derechos, que se entiende que no se puede esperar lograr el resultado esperado contando por periodos de tiempo, pero bien es cierto, que todos los Estados pueden aunar esfuerzos en conseguir

tal fin, dado que es una obligación obrar de la manera más eficiente y pronta para alcanzar este objetivo. Al respecto ha manifestado:

El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. P. 11)

De acuerdo a lo anterior, autores como Payanco manifiestan que esta doctrina dada por la CIDH, hace parte del Soft Law, dicho esto, considera que el derecho internacional está invadiendo el derecho local, incluso con atribuciones que van mucho más allá de las establecidas legalmente en cada Estado, pues para la CIDH, los derechos sociales son entendidos como parte de la doctrina internacional, aduciendo que esta extensión al plano local está basada en una “doctrina de progresividad”, lo que implica no retroceso en el tema de este tipo de derechos, al respecto manifiesta:

La doctrina de progresividad/no regresividad o prohibición de retroceso, para intentar demostrar por qué numerosas construcciones que pretenden justiciar de forma directa los derechos sociales, lo que hacen en realidad es habilitar a los jueces a efectuar razonamientos de conveniencia u oportunidad, más que jurídicos. (Payanco, R, 2017, p.337)

En este sentido el autor, aclara que la progresividad tiene que ver con el avance de los derechos sociales, aumentar su cobertura, y sin derogar las prerrogativas que estos van adquiriendo a través del tiempo, a su “los derechos sociales y económicos, una vez alcanzados o conquistados, pasan a constituir, simultáneamente, una garantía institucional y un derecho subjetivo” (Payanco, R, 2017, p.338), este autor refiere el caso de la Constitución Portuguesa, donde la prohibición del

retroceso social obedece a no retroceder en el grado de protección que se haya dado a este tipo de derechos ya sea de carácter constitucional o internacional.

Asimismo, manifiesta que en Latinoamérica se ha venido dando un fenómeno de aplicación al principio de progresividad aduciendo que, en países como Colombia, en la Corte Constitucional se definió cuando una medida podría ser regresiva, respondiendo a los parámetros de suficiencia, necesidad y pertinencia, partiendo de políticas sociales, donde se analiza si el beneficio a un derecho puede o no derogarse. También se menciona en caso de Brasil, donde está expresamente prohibido una modificación legal regresiva, puesto que se considera que son medidas conquistadas y alcanzadas por los ciudadanos, lo que no puede posteriormente suprimirse obligando a preservar los derechos sociales ya concretizados.

Es decir, la CIDH, condena severamente a los Estados donde se aprecia la vulneración de los derechos y principios, porque considera que no es excusa que no estén taxativos en su ordenamiento jurídico, como el caso de “Cinco pensionistas vs. Perú”, la CIDH considero que no se puede modificar un régimen legal de pensiones ya establecido aunque muchos de las protecciones no estén en su Constitución, de este modo adujo que eso sería estar en regresión respecto a los derechos ganados por los ciudadanos, pues el principio de progresividad establece que se deben aunar esfuerzos en progresar en esta materia, por tanto observó la vulneración de estos derechos y manifestó que el elemento de progresividad es un elemento estructural que debe ser parte de todos los Estados miembros.

De este modo el autor critica el sistema de progresividad que se genera desde la CIHD, pues refiere que dicha progresividad no está completamente definida de una manera ecuaníme en todos los Estados, y que la orden internacional de aplicar el control de convencionalidad lo que estaría haciendo es “una labor ajena a aplicar derecho”, pues no se puede desplazar la competencia que legalmente tiene cada juez al interior de un Estado, porque esto se tornaría en “desplazar competencias, desde los órganos político-representativos, a los jueces” (Poyanco, R, 2017, p. 344), es decir que para el autor no hay separación de poderes cuando el juez decide por sí mismo aplicar la no regresividad, pues afirma que el único competente para estos asuntos sería la rama legislativa, ese es el inconveniente actual y peligroso de aplicar lo ordenado por la CIDH, porque no se hace desde el ámbito jurídico sino desde la perspectiva de crear políticas y mantenerlas a través de sentencias, en lo que respecta a este tipo de derechos sociales, al respecto se encuentra:

El principio de progresividad/no regresividad obliga al juez a efectuar evaluaciones finalistas semejantes a las que hacen las autoridades. Así entendido, este principio también puede transformarse en una técnica de legitimación de las medidas ablativas, si el juez logra convencerse de la “utilidad” de la restricción sometida a su evaluación. [...] mientras el legislador actúa en el marco de sus competencias, el juez incursiona en un terreno que es totalmente ajeno a sus atribuciones. [...] (Poyanco, R, 2017, p. 344).

Por otro Rico, difiere de lo anteriormente planteado, toda vez que manifiesta que es cierto que existe “relación orgánica” entre los derechos fundamentales y los derechos sociales, temática que ha sido ampliamente abordada por Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ratificada por el Protocolo de San Salvador, es decir, la aplicación de los derechos sociales, económicos y culturales hace parte de un todo, que resulta siendo “todo indisoluble”, en razón a esto es necesario la intervención de las altas cortes en favor de la progresividad y no regresividad de cualquiera de estos derechos, independientemente de la legislación interna de cada Estado.

Es así como la autora manifiesta que se debe avanzar hacia la satisfacción de todos los derechos de forma “progresiva y universal”, de este modo se alcanza la pretensión de la progresividad y no regresividad tal como lo contempla la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Avanzar lo más pronto posible hacia la satisfacción de los derechos de forma progresiva y universal, es para el Estado una obligación en ascenso que deriva del principio constitucional denominado “prohibición prima facie de retrocesos”, el cual se expresa en que toda pretensión de regresividad frente al nivel de protección constitucional alcanzado debe presumirse inconstitucional por contradecir precisamente el mandato de progresividad. (Rico, D, 2010, p. 39).

En este sentido la autora refiere que esa progresividad tiene una exigencia hacia todos los Estados, que debe propenderse por cumplirse en tiempos cortos, pues iniciar la ruta de aplicación del principio debe ser primordial en cualquier proceso, pues esto permite que se complemente el pacto de San José, suscrito por varios Estados, menciona además que la Corte Constitucional colombiana es acuciosa en observar las medidas deliberativas que se imponen en retroceso de los derechos sociales, dejando una postura clara de no retroceso en los avances obtenidos, dado que “los derechos sociales son derechos fundamentales, y que su realización es progresiva, como ya

ha sido reconocido”, (Rico, D, 2010, p. 41), finalmente manifiesta que los derechos humanos son indivisibles, y que la realización de los mismos sean de carácter civil o político, no son posible sin los derechos sociales, dado que están articulados de una y otra manera, por lo cual cada Estado debe emplear mecanismos que permitan la protección de los mismos.

CAPITULO II

Perspectiva jurisprudencial y naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas.

En este capítulo se abordará la sustracción y conservación de áreas protegidas, la cual mostrará tensiones entre la protección de los recursos naturales, y la explotación del suelo por un tema económico, como también la necesidad de capacitación a las poblaciones para que entiendan la dimensión ecológica, internacional que tiene la protección del medio ambiente. Posteriormente se encontrará el estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la expedición de la licencia ambiental, donde se podrá ver con claridad los cambios que ha tenido la Corte desde el año 1997 hasta el 2019.

Posteriormente se encontrarán las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas, donde se verá como la Corte ha sido enfática en la protección del medio ambiente, pero al mismo tiempo se torna distante del tema legislativo en la expedición de licencias, aduciendo que por ser norma creada de conformidad con el sistema democrático, se presume en principio que regula y tiene en cuenta todos los aspectos para la conservación de áreas protegidas.

Finalmente, se podrá encontrar el principio de progresividad la corte constitucional colombiana, que en principio se caracteriza por el componente internacional cuyo sentido garantiza la aplicación del principio, se verá como este principio ha evolucionado en materia de seguridad social, no siendo lo mismo para el tema ambiental, pues todavía persisten fallas en el sistema del Estado social de derecho.

2.1 La sustracción y conservación de áreas protegidas.

En el contexto colombiano ha sido muy lento el interés por el tema ambiental, lo que ha traído que las intervenciones en políticas que protejan el medio ambiente, solo sean impulsadas por las comunidades afectadas que viven el conflicto ambiental muy de cerca, parece ser que es

desde estos lugares, donde emergen las iniciativas que solicitan la intervención del Estado para proteger algunas zonas con biodiversidad o recursos hídricos.

De este modo puede afirmarse que en 1938 comienza a generarse espacios donde se debate la protección del medio ambiente, y se da en virtud de la necesidad de conservar el recurso hídrico en el Valle del Cauca, tal como lo manifiesta Rojas, esta autora hace un recuento histórico de las zonas protegidas en Colombia, y define que en 1992 se suscribió el Convenio de la Biodiversidad y con ello se empezaron a crear movimientos ambientalistas, lo que terminó en la ratificación del congreso con la Ley 165 de 1994, con la creación de Sistemas Nacionales de Áreas protegidas, poniendo así en una balanza, dos temas, uno financiero y el otro ambiental.

Posteriormente en 1934, se crea la Ley 200, que trae el contenido de la creación de zonas de reserva forestal, para la protección de los recursos hídricos, esta Ley además de contener la reforma agraria, la cual fue pensada en el desplazamiento del campo a la ciudad, la tecnificación de explotación agrícola, y el interés comercial de grandes empresas en lo que respecta a la explotación de la tierra, lo que trae consecuencias a nivel local y nacional, desde el punto de vista económico. Al respecto la autora afirma que esto genera dos problemas, uno respecto de la propiedad y el otro respecto del uso del suelo, que se da por lo que ofrece la tierra y por la utilidad que se genera con la explotación de la misma.

Para el año 1941 se expide el Decreto 1300 que aborda la defensa y aprovechamiento de los bosques, dejando notar una dimensión económica que según la autora crea un conflicto entre las áreas protegidas por su valor con el recurso hídrico y la producción agraria como la explotación de la madera en dichos bosques, dicha tensión hace que a nivel nacional se intente dar respuesta a través de los Inspectores Nacionales de Bosques y el Ministerio de Economía. Es por esta tensión que mucha población rural emigra a las ciudades en busca de mejores oportunidades, dado que la explotación queda en manos de grandes empresas, que están industrializadas, lo cual genera una pelea entre el escenario político económico y la defensa por los recursos naturales, y el acceso a nuevas oportunidades de empleo de los sectores rurales que emigran a la ciudad.

Para el año 1945 se empieza una constante inquietud por las zonas protegidas, esto hace que el Tolima se empiece con este proceso, y se declaren zonas protegidas a las quebradas El Peñon y San Juan, posteriormente con la Ley 135 de 1961 se dicta una reforma agraria, donde se contempla además la administración de zonas protegidas, y reservadas, esto para la protección de bosques y recursos hídricos.

Posteriormente en el año 1964 se creó la Corporación para los Valles del Sinú y el Magdalena, desde ese momento nace también un interés por la protección de recursos naturales, lo que lleva a establecer parámetros para la conservación de los ecosistemas, y la creación de una entidad que sea autoridad ambiental en 1993, sin embargo, se crean también zonas donde se permite la explotación agraria, al respecto se encuentra:

he ahí que el modelo de desarrollo implementado por las élites vallecaucanas soporta, en pro del monocultivo de la caña, la infraestructura para la producción en las zonas baja y plana, con el apoyo del marco institucional constituido por la CVC y Asocaña, donde las áreas protegidas en las zonas altas son los elementos que garantizarán la oferta del recurso hídrico (Rojas, Y, 2014, p. 165)

Con estos cambios implementados surgen movimientos sociales que intentan proteger el medio ambiente, para la sostenibilidad ambiental, surge la Ley 23 de 1973 que contiene el Código de los Recursos Naturales, posteriormente el Decreto Ley 2811 de 1974 que contiene el modelo a seguir en cuanto a los recursos naturales, queriendo así preservar, y restaurar el medio ambiente, como también el uso de los recursos renovables y no renovables, teniendo en cuenta las poblaciones para la interacción de políticas que permitan la apertura en el tema ambiental, al respecto la autora afirma:

El nuevo marco normativo e institucional hace posible que durante este periodo se viva la mayor declaratoria de áreas protegidas de carácter nacional en el país¹³, especialmente en 1977¹⁴. Simultáneamente con estos procesos, comienzan a aparecer las áreas protegidas regionales¹⁵ por la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales, siguiendo el modelo de la CVC, llegan a ser un total de 18 para el periodo, en su mayoría vinculadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Rojas, Y, 2014, p. 167)

Con lo anterior, la autora destaca que de este modo en Colombia surgen algunas entidades locales que se interesan por los conceptos de la Constitución de 1991, para guardar una armonía con ésta, y de este modo las entidades territoriales se interesen por la protección de áreas, en la conservación y sobre todo en el cuidado del medio ambiente, es así como surge la Ley 99 de 1993, donde se crea Sistema Nacional Ambiental (SINA), coordinado por el Ministerio de Ambiente. Para este punto las CAR, son las entidades que más han defendido las zonas protegidas, y áreas de

conservación, a ello se le suma el trabajo de las comunidades étnicas, campesinas y la población local.

Es así como la autora concluye que las entidades territoriales, con la expedición de dicha norma, complementada con la Ley 388 de 1997, empiezan a realizar un trabajo conjunto en la medida que destinan parte de sus ingresos, a la protección del medio ambiente, tratando de preservar las zonas donde existe recurso hídrico, es decir, se ve un activismo por parte del poder ejecutivo en la administración de zonas protegidas a nivel local, municipal y departamental.

Posteriormente surge Resnatur en 1991, “La parte o el todo del área de un inmueble que conserve muestra de ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales” (Congreso de la República 1993, 1). (Rojas, Y, 2014, p. 170), con ello se logra la interacción de las poblaciones cercanas a las zonas protegidas, donde se empieza a dimensionar una consciencia colectiva por la protección del medio ambiente, su conservación, viabilidad económica, y la explotación como desarrollo de la comunidad. Por un lado, el auge económico, que tiene la explotación de los recursos naturales y por el otro la vulnerabilidad de los ecosistemas ante una desmedida e incontrolada producción, lo que lleva a repensar alternativas sustentables en áreas protegidas. Encontrando que, en algunos casos campesinos, colonos e indígenas sufren el cambio devastador de controlar los recursos, dado que no se les brindan alternativas para su sustento, cuando su única fuente de ingreso depende de esta explotación. Al respecto la autora manifiesta:

Lo anterior genera un vacío en la gobernanza comunitaria de las áreas protegidas y los territorios conservados por las comunidades, que pueden ser destinados a otros usos incompatibles con la conservación, frente a lo cual las autoridades ambientales y los entes territoriales son vulnerables. (Rojas, Y, 2014, p. 170).

A esto se le suma las ideas de Ferrero, debido a que plantea que las intervenciones en las zonas protegidas deben tener presente, siempre a las comunidades cercanas, por dos razones, una porque son las directamente afectadas cuando se para su explotación y dos porque son los principales oponentes de las leyes cuando se quieren sacar del comercio dichas zonas, para no ser explotadas más. Finalmente menciona que los directamente implicados en la destinación de este tipo de zonas, son las comunidades que viven cerca de allí, cuando se intenta realizar modificaciones, cambios, segregaciones o intervenciones en estos lugares, se debe contar con la presencia de las personas, pues, se ha visto que en la práctica son quienes tienen mucho que decir,

y las entidades territoriales son netamente políticas, lo que significa que muchas veces no entienden el contexto social, económico a nivel local.

Para este autor existen elementos positivos cuando se realiza la conservación del ambiente, porque se genera un impacto a nivel local, nacional y global, lo que hace que se generen alternativas de cuidados de producción y control en la explotación de la producción intensiva. Asimismo, también repercuten las decisiones en las comunidades locales, pues esto siempre conlleva a cambios de vida en las poblaciones que habitan ya sea dentro de estas zonas o aledañas a ellas, y al respecto menciona que el objetivo de proteger estas zonas es: “mantener y preservar determinados fenómenos que puedan ser alterados por factores antrópicos, y solo permitir usos sustentables de los recursos”. (Ferrero, B. 2018, p. 100).

Lo anterior tiene fundamento en que la función de las áreas protegidas también incluye, mantener estos ambientes sin la intervención humana, para mantener los recursos naturales como procesos ecológicos, es decir, que la conservación no solo es apartar a las comunidades de determinados terrenos, sino también involucrar cambios para que se den otros procesos de tipo social, económico y político, que permitan organizar el territorio de manera eficiente, pues afirma el autor que: “Las áreas protegidas emergen de las formas en que los Estados construyen sus territorios, por tanto no solo son formas de gubernamentalizar los territorios, sino también de darle impronta física al espacio de gobierno” (Ferrero, B. 2018, p. 101), con ello se pretenden dos cosas, una mantener la evolución de la naturaleza, y dos activar la gobernanza para el tema ambiental.

Según el autor existen dos modelos para la intervención en las zonas protegidas, y estos son el modelo clásico y el modelo preservacionista, en el primero surgió en 1996 como reacción al crecimiento en la metrópoli, desarrollo industrial, y alta contaminación de recursos naturales, sobre todo el agua, los suelos y el aire, por ello se decide separar una parte de la naturaleza de la ciudad. En el segundo, surge de la necesidad de conservar ciertas zonas como naturales, sin la intervención del hombre, de cierta forma privilegiada pues se tiene en cuenta ya sea su belleza, biodiversidad o ecosistema natural, al respecto menciona:

La noción de “vida salvaje” trajo una representación simbólica del mundo en el cual existirían áreas naturales no perturbadas por el hombre, es decir, en un estado “puro”. Por consiguiente, este modelo pensaba la naturaleza por fuera de la historia humana, buscando distinguir en cada ambiente qué elementos eran exóticos, introducidos por el hombre, y cuáles eran propios del devenir de la historia natural.

Esta idea implicaba pensar que en la construcción de la nación existía una tensión entre la naturaleza (o la vida salvaje) y la civilización. (Ferrero, B. 2018, p. 103)

Ante los anteriores problemas el autor plantea como respuesta la “*conservación neoliberal con participación*” modelo basado en la protección de la naturaleza y al mismo tiempo usarla para que se realice inversiones de consumo controlado, a través de invertir y consumir, es decir, encontrando formas eficientes de conservar estas áreas con nuevas formas de desarrollo. De esta manera el autor manifiesta que existen diversos actores sociales, como algunas ONG y agentes internacionales interesados en el tema ambiental, como también las personas que moran cerca a estos lugares, y la mejor estrategia siempre es el dialogo con todos los actores, para definir el sentido, la forma, el uso y demás de estas zonas protegidas.

Finalmente, este autor concluye que, la conservación por si sola, no es útil, deben involucrarse todos los actores sociales, para que se generen políticas de cuidado y uso de dichas zonas, también con la creación de programas que permitan a las comunidades entender la importancia de proteger el medio ambiente, organizando espacios abiertos al diálogo social, donde se involucren temas de ecosistemas, fauna, flora, recursos naturales. El objetivo de estas iniciativas es la comprensión de las personas de lo que necesita el medio ambiente, la localidad, para no quedar con la sensación de ayudar a las megaempresas, o al mismo Estado lucrándose de lo que por años ha sido el sustento de varias familias, debido a que, si no participan en la conservación de estas áreas, difícilmente se podrá materializar la protección de las mismas.

2.2 Estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la expedición de la licencia ambiental

En el presente apartado se tomó como referencia la sentencia C-369 de 2019, haciendo un rastreo en el tiempo de las demás sentencias expedidas en la Corte Constitucional colombiana, pasando por las sentencias C-036 de 2016, C-746 de 2012, C-598 de 2010, C-431 de 2000 y finalmente llegando a la C-649 de 1997, para lo cual se realizó una línea jurisprudencial sobre el control judicial de la corte constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, lo cual se intentó resumir en el siguiente cuadro, donde se encuentra la sentencia, los actores, los argumentos más destacados de la Corte Constitucional, y finalmente la decisión. Se uso también los siguientes colores para facilitar su comprensión así:

SENTENCIA FUNDACIONAL

SENTENCIA HITO

SENTENCIAS CONFIRMATORIAS

Sentencia	actores	Argumentos	Decisión
SENTENCIA C-649 DE 1997	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, PARQUES NATURALES NACIONALES,	La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.	La función de sustraer, total o parcialmente, las áreas que integran el sistema nacional de parques nacionales naturales NO puede asignarse a la administración, ni ser alteradas por el legislador. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "y sustraer" empleada en el numeral 18 del art. 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales.
SENTENCIA C-431 DE 2000,	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE - DEPARTAMEN	Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participan en	Declarar INEXEQUIBLES las expresiones: "Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales

	<p>TO NACIONAL DE PLANEACIÓN</p> <p>- AREAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN ECOLOGICA</p>	<p>las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.</p>	<p>competentes” y “En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente párrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos” Contendidas en el párrafo 6° de la Ley 507 de 1999 y “Vencido este término se entenderá concertado y aprobado el Proyecto de Plan Parcial”, contenida en el párrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.</p>
<p>SENTENCIA C-598 DE 2010</p>	<p>CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES,</p>	<p>Encuentra la Corte factible deducir que los Parques Naturales –sean ellos de orden nacional, regional o local–,</p>	<p>La atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas</p>

	<p>-PARQUES REGIONALES NATURALES</p>	<p>resultan clave para la preservación de un medio ambiente sano</p> <p>La expresión Parque Natural aparece en el artículo 63 de la Constitución Política. El precepto contemplado en dicho artículo establece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. (Subraya fuera del texto original). Como se puede constatar, la Carta Política les otorga carácter jurídico de indisponible - inalienable, imprescriptible e inembargable- a los Parques Naturales, sin reservar tal cualificación a los del orden nacional.</p> <p>Se tiene, entonces, que uno de los rasgos característicos de los Parques Naturales Regionales radica en ser espacios geográficos en los</p>	<p>protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política en las normas señaladas en la formulación del problema jurídico-constitucional. Considera la Sala que existen serios motivos para que en el caso bajo examen se aplique el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-649 de 1997. Una interpretación sistemática y armónica de lo establecido en los artículos 63, 79 y 80 de la Carta Política lleva a concluir, por tanto, que en punto a la facultad de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Naturales Regionales contradice el sistema de protección del medio ambiente establecido en la Constitución Política.</p> <p>La función de sustraer, total o parcialmente, las áreas que integran el sistema nacional de parques regionales naturales NO puede asignarse a la administración, ni alteradas por el legislador, se deben mantener incólumes e intangibles.</p> <p>INEXEQUIBLE la expresión “o sustraer” contenida en el numeral</p>
--	--------------------------------------	--	---

		<p>que tanto paisajes como ecosistemas con importancia estratégica para el orden regional preservan su estructura, composición y función. Los Parques Naturales Regionales comprenden, de la misma manera, los procesos ecológicos y evolutivos que sustentan a estos espacios geográficos con un rasgo específico, a saber, que los valores naturales y culturales a ellos asociados, se ponen al alcance de la población humana con un propósito determinado que consiste en destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.</p>	<p>16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993</p>
<p>SENTENCIA C-746 DE 2012</p>	<p>MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE – ANLA- PARQUES NACIONALES NATURALES</p>	<p>la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii)</p>	<p>La habilitación del legislador al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a otra autoridad del orden nacional, para otorgar de manera privativa la licencia ambiental en el caso de proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales NO desconoce los mandatos constitucionales previstos en los</p>

		<p>tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede calificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad</p>	<p>artículos 8, 63, 79 y 80 del Texto Superior</p> <p>EXEQUIBLE por los cargos formulados, el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993</p>
--	--	--	--

		<p>o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en</p> <p>Tampoco desconoce la Sala que, debido a razones de tipo histórico, algunas zonas del sistema de parques tienen asentamientos humanos desde antes de que tales áreas fueran reservadas. Por ello, la Sala encuentra compatible con la Constitución que frente a la posibilidad de que las comunidades que habitan estas zonas decidan, por ejemplo, adelantar la construcción o adecuación de un acueducto, se exija la existencia de una licencia ambiental administrada por autoridades nacionales.</p> <p>La licencia es protectora precisamente porque es de su esencia la posibilidad de que la autorización en que consiste</p>	
--	--	--	--

		<p>sea negada por el órgano competente</p> <p>la Sala considera que una lectura armónica de las dos instituciones jurídicas, la licencia ambiental y el sistema de parques nacionales naturales, de conformidad con los mandatos constitucionales relacionados con la protección del ambiente, permite superar cualquier duda sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.</p>	
<p>SENTENCIA C-035 / 2016</p>	<p>MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</p> <p>- AGENCIA NACIONAL DE MINERIA</p> <p>- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN</p>	<p>El traslado de la competencia para expedir licencias ambientales de las CAR a la ANLA no se ajusta a la Constitución Política. Particularmente, tales situaciones refieren una vulneración del principio de autonomía de las referidas entidades para la gestión de sus intereses, constituyen un límite al principio de participación democrática de los ciudadanos, y pretermiten la obligatoriedad de los principios de coordinación y rigor</p>	<p>Declaratoria de inexequibilidad del inciso 2 y del párrafo 1 del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)</p> <p>Declaratoria de inexequibilidad del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)</p> <p>Declaratoria de exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)</p> <p>Declaratoria de inexequibilidad de los incisos 1,2 y 3 del párrafo 1 de la Ley 1753 de</p>

	<p>- ZONA DE PARAMOS</p>	<p>subsidiario en materia ambiental.</p> <p>Ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia.</p> <p>En concordancia con las normas constitucionales y el CDB, las áreas de especial importancia ecológica han tenido un desarrollo legislativo y reglamentario bastante amplio en el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, en las distintas regulaciones sobre</p>	<p>2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)</p>
--	---------------------------------	--	---

		<p>áreas protegidas confluyen una amplia gama de elementos, instrumentos y entidades para la protección de dichas áreas. En consecuencia, la Corte advierte que de las distintas regulaciones se desprende un entramado normativo complejo compuesto por normas que regulan (i) áreas con distintos niveles de protección; (ii) áreas protegidas del orden nacional y del orden regional; (iii) áreas protegidas públicas y privadas y, (iv) las funciones de las distintas autoridades competentes para su administración, manejo y protección.</p> <p>Ahora bien, la creación de las áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades, tales como: (i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar</p>	
--	--	--	--

		<p>humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza</p> <p>En particular, aunque los páramos sean ecosistemas que de acuerdo con la ley requieren de protección especial, no por ello son per se en áreas protegidas, toda vez que la categoría de “área protegida” está atada a un procedimiento de declaratoria y adopción por parte de las autoridades ambientales. Es decir que a pesar que estos ecosistemas han sido concebidos como áreas que requieren de una protección especial, no se ha reglamentado una categoría de protección específica o automática para dichos biomas. En esa medida, en la actualidad existen zonas de páramo que han sido declaradas como</p>	
--	--	---	--

		áreas protegidas y otras que no lo han sido.	
SENTENCIA C-298 / 2016	CONGRESO DE LA REPUBLICA - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - AGENCIA NACIONAL DE MINERIA Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)	<p>Los cargos materiales cuestionan si:</p> <p>La facultad otorgada en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, para que la Autoridad Nacional Minera delimite “<i>indefinidamente</i>” las áreas estratégicas mineras vulnera el principio constitucional de desarrollo sostenible, previsto en el artículo 8° Superior, en relación con el derecho a gozar de un medio ambiente sano, consagrado en los artículo 79 y 89 de la Constitución, “... <i>delimitar indefinidamente áreas para el desarrollo minero, como lo propone el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, desconoce el principio de desarrollo sostenible, el costo ecológico y las secuelas negativas que pueden derivarse de la actividad minera ilimitada en el tiempo</i>”. Precisa la demanda que permitir que la</p>	<p>PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-221 de 2016 que declaró inexecutable el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-035 de 2016, por la cual se declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>TERCERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-035 de 2016, en la cual se declararon inexecuibles los incisos 1°, 2° y 3° del parágrafo 1° del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>CUARTO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-272 de 2016, en la cual se declaró inexecutable el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>QUINTO.- Declarar EXEQUIBLES, por los vicios del procedimiento analizados, los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>SEXTO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “<i>indefinidamente</i>”, contenida en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>SÉPTIMO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 por los cargos de</p>

	<p>- AREAS DE PARAMO</p>	<p>Autoridad Minera Nacional delimita, sin ningún término temporal, las áreas estratégicas mineras, desconoce la afectación que esta facultad puede generar en el patrimonio natural y cultural de las generaciones presentes y futuras. A folio 83, los demandantes precisan que, <i>“el inciso 2º del artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 vulnera el artículo 8º de la Carta debido a que lo dispuesto en el inciso 2º mencionado no es la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, sino la planificación del desarrollo económico con base en el potencial minero de determinadas áreas del territorio nacional. Como el mismo inciso lo dispone, la determinación tiene el carácter de indefinida para dichas áreas, con lo que se hace inefectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad</i></p>	<p>vulneración del derecho a un ambiente sano y de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.</p> <p>OCTAVO.- Declarar EXEQ UIBLE el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, por el cargo analizado en esta sentencia.</p>
--	---------------------------------	---	--

		<p><i>del país y su aprovechamiento sostenible...”.</i></p> <p>El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, consagra el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales. Prima facie, tal como lo aducen los actores se observa una reducción en los términos para expedir dichas licencias, en comparación con lo normado en el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, razón por la cual, a la luz del principio de progresividad, el cargo es cierto y comprensible. Adicionalmente, con argumentos de rango constitucional la demanda plantea que dicha reducción de términos presuntamente apareja una vulneración en la protección y planificación ambiental, así como en el derecho constitucional a la participación de las comunidades en las decisiones ambientales susceptibles de afectación (art. 79 C.P). Adicionalmente, los accionantes exponen una</p>	
--	--	---	--

		<p>tención entre el principio de eficacia “que ha guiado las modificaciones y constante flexibilización en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales” y el deber constitucional de protección ambiental a cargo del Estado.</p> <p>De ahí que en la Sentencia C-746 de 2012, se haya precisado que <i>“En efecto, es la licencia la figura jurídica que permite armonizar los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales, con los contenidos protegidos de los derechos individuales y colectivos previstos en el Texto Superior”</i>. Pues ciertamente, es el proceso de licenciamiento ambiental el espacio en el cual las comunidades o posibles afectados por una intervención, obra, proyecto o actividad que se pretende realizar, tienen la posibilidad de participar y ser escuchados. Motivo por el cual las comunidades se encuentran legitimadas para participar en</p>	
--	--	--	--

		<p>este tipo de decisiones que puedan afectarlas y como expresión de su deber constitucional, deben colaborar en la efectiva conservación de los bienes ambientales.</p> <p>En este caso, al otorgarse la licencia ambiental para la explotación de hidrocarburos, sin el cumplimiento del deber de comunicación y entendimiento del proyecto que debe ser garantizado por medio de la consulta previa, la Corte tuteló el derecho fundamental y ordenó a la empresa demandada cumplir formalmente con la obligación de realizar la consulta previa.</p> <p>La Corte Constitucional encuentra que la expresión “<i>indefinidamente</i>”, contenida en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2013, debe ser examinada a la luz del test de razonabilidad con el objeto de verificar si la misma es excesiva y desventajosa frente a las protecciones constitucionales del ambiente</p>	
--	--	---	--

		<p>sano y el desarrollo sostenible consagradas en la Constitución.</p> <p>Las licencias ambientales son autorizaciones que otorgan actualmente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- [164], las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, los municipios, distritos y áreas metropolitanas, para ejecutar una obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o modificar de manera notoria o considerable el paisaje. La licencia ambiental, según la definición dada por el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, es <i>“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación,</i></p>	
--	--	---	--

		<i>corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.</i>	
SENTENCIA C-369 DE 2019 SENTENCIA ARQUIMEDICA	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - ORDENAMIENTO TERRITORIAL - ZONA DE PARAMOS	La Sala Plena observa que por tratarse de un marco normativo general, la Ley 1930 de 2018 requiere normas y actividades posteriores para su implementación. En efecto, el desarrollo de lo allí previsto exige varias actuaciones: la expedición de un acto administrativo para la delimitación de una determinada zona como páramo; la elaboración, adopción y puesta en marcha de los planes de manejo ambiental, en los cuales se establece la zonificación y el régimen de uso de cada páramo; el diseño y ejecución de los programas de reconversión de actividades mineras tradicionales o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales y de sustitución de actividades agropecuarias de	ÚNICO.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1930 de 2018, «Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia», en el entendido de 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.

		<p>alto impacto; el adelantamiento de acciones y procesos de restauración y conservación, entre otras.</p> <p>Para la Corte Constitucional es claro que el Estado no solo debe <i>propender</i> por el ejercicio del derecho a la consulta previa, sino que se encuentra obligado a agotar ese procedimiento cuando los actos de implementación de la Ley causen una afectación directa sobre estas comunidades. Además, que para el caso de la Ley demandada, el derecho a la consulta previa no se puede limitar a la construcción de los programas, proyectos o actividades de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas, pues su ejercicio abarca todas y cada una de las actuaciones del Estado que, en la ejecución de la misma, impacten positiva o negativamente a las comunidades concernidas.</p> <p>Cabe precisar que con la consideración general acerca</p>	
--	--	---	--

		<p>de que el Estado tiene la obligación de proteger los biomas que producen y permiten abastecer de agua potable a la población se busca destacar que la importancia de su protección no radica en un ejercicio conservacionista a ultranza, sino en la necesidad apremiante de aceptar «la profunda interdependencia que ata el destino de la humanidad con el de la naturaleza y los demás seres que la habitan.</p> <p>En suma, el Estado tiene el deber de proteger los ecosistemas que producen agua y las fuentes naturales que proveen este recurso hídrico a la población. Este deber forma parte del contenido normativo del derecho al agua, puntualmente de los factores de disponibilidad y calidad de la misma, y de las obligaciones específicas legales de proteger y cumplir. Esta obligación ha sido reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos y por la jurisprudencia constitucional y no se opone a</p>	
--	--	--	--

		<p>la idea en virtud de la cual la naturaleza debe protegerse porque tiene un valor intrínseco y representa un <i>interés superior</i>, más allá de su utilidad para el desarrollo de la vida humana. Por el contrario, la exigencia del cumplimiento de este deber constitucional busca poner de presente la relación de interdependencia que existe en los seres humanos y la naturaleza y llamar la atención sobre la progresiva escasez mundial y local de un recurso indispensable para la vida en el planeta, como lo es el agua.</p>	
--	--	---	--

Tabla de aplicación del principio de conservación en la evaluación, y sustracción de áreas protegidas en las sentencias de la Corte Constitucional, frente a la licencia ambiental. Elaboración propia.

Una vez analizado lo anterior se puede concluir que, en 1997 la Corte Constitucional colombiana se inclinaba más hacia la utilidad pública en la conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, posteriormente se nota un ascenso en este concepto hasta el año 2012, donde se ve con claridad como la Corte Constitucional cambia su postura en la sentencia C-746, y se inclina hacia la utilidad pública en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, meses después a través de la sentencia C-298 de 2016 vuelve nuevamente hacia el primer concepto más conservacionista, y finalmente en el año 2019 con su sentencia C369, se mantiene en línea con una inclinación conservacionista. Lo cual puede ser referido en la siguiente gráfica:

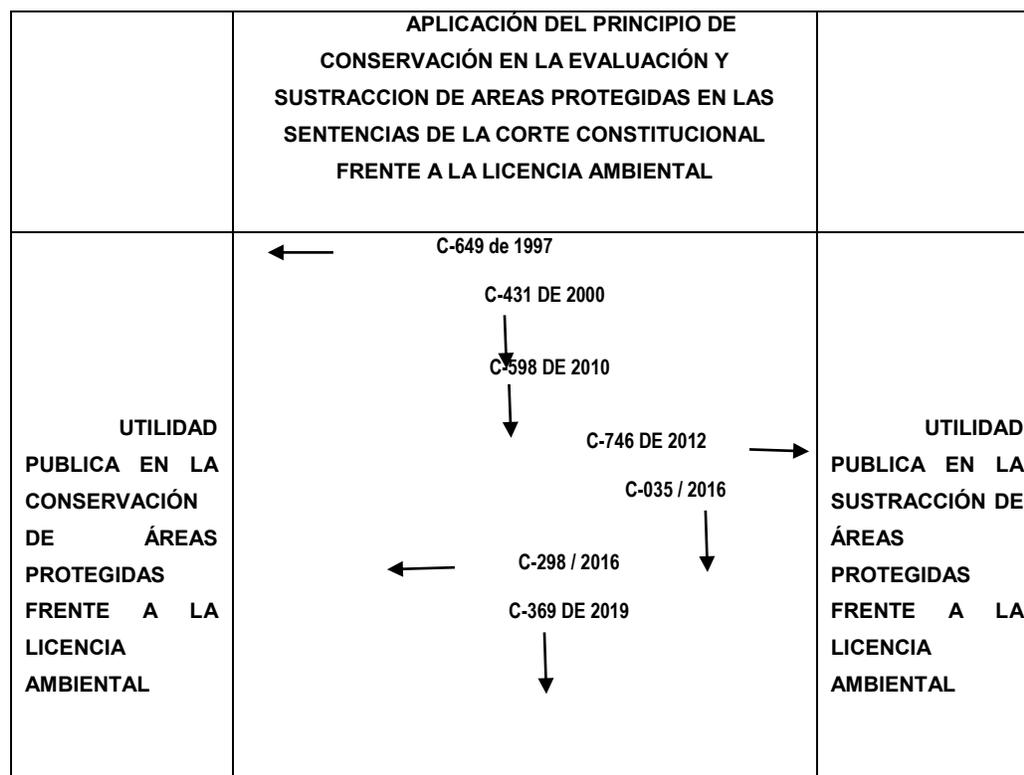


Tabla resumen de aplicación del principio de conservación en la evaluación, y sustracción de áreas protegidas en las sentencias de la Corte Constitucional, frente a la licencia ambiental. Elaboración propia.

De este mismo modo es importante conocer como para la Corte Constitucional colombiana se tiene claridad, en el procedimiento en la expedición de licencia ambiental a través de la Ley 99 de 1993, Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015, el cual se adjunta a continuación:

LEY 99 DE 1993	LEY 1450 DE 2011	LEY 1753 DE 2015
“ARTÍCULO 58. <i>El interesado en el otorgamiento de una Licencia Ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del Estudio de Impacto Ambiental</i>	“ARTÍCULO 224. DEL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES. <i>Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</i>	“ARTÍCULO 179. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES. <i>Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 224</i>

<p>correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de 30 días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de 15 días adicionales hábiles para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de 60 días hábiles. Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones adicionales, la autoridad ambiental decidirá mediante resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles.</p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio del Medio Ambiente dispondrá hasta de 120 días</p>	<p>Artículo 58. Del Procedimiento para Otorgamiento de Licencias Ambientales. El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del estudio de impacto ambiental correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá</p>	<p>de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 58. Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales. El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente una solicitud que deberá ser acompañada del correspondiente estudio de impacto ambiental para su evaluación.</p> <p>A partir de la fecha de radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente procederá de manera inmediata a expedir el acto administrativo que dé inicio al trámite de licencia ambiental.</p> <p>Expedido el acto administrativo de inicio trámite y dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental competente evaluará que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de</p>
---	--	--

<p><i>hábiles para otorgar la Licencia Ambiental Global y las demás de su competencia, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo”.</i></p>	<p><i>hasta noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo.</i></p> <p>PARÁGRAFO 1o. <i>En caso de que el procedimiento se demore más de los noventa (90) días hábiles establecido en este artículo contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, se convocará a un comité quien en un plazo menor a diez (10) días hábiles establecerá un plan de acción obligatorio para que en un plazo menor a treinta (30) días hábiles la autoridad ambiental esté en posibilidad de decidir sobre la licencia ambiental.</i></p> <p><i>El Comité estará integrado por:</i></p> <p><i>a) El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo</i></p>	<p><i>Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requieran.</i></p> <p><i>Cuando no se requiera visita a los proyectos y agotado el término indicado en el inciso precedente, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles para convocar mediante oficio una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente.</i></p> <p><i>Las decisiones tomadas en la reunión de información adicional serán notificadas en la misma, contra estas procederá el recurso de reposición que se resolverá de plano en dicha reunión, de todo lo cual se dejará constancia en el acta respectiva.</i></p> <p><i>Una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado contará con el término de un (1) mes para allegar la información requerida. Allegada la información por parte del</i></p>
---	--	--

<p>Territorial, o quien haga sus veces, o su delegado;</p> <p>b) El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;</p> <p>c) El Ministro cabeza del sector al que corresponde el proyecto del caso, o su delegado.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El comité podrá invitar a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos o los Establecimientos Públicos Ambientales de la respectiva jurisdicción a participar con voz y sin voto en el Comité.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Contra las decisiones del comité no procede ningún recurso administrativo.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Para todos los efectos de este artículo se entiende que la cabeza del sector al que corresponda el proyecto del caso, o su delegado, desempeña función administrativa”.</p>	<p>interesado, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para resolver la solicitud, y estos deberán ser remitidos por las entidades o autoridades requeridas en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles.</p> <p>Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorgue o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, o aquella que la modifique o sustituya, y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993”.</p>
--	---

--	--	--

Cuadro comparativo realizado por la Corte Constitucional Colombiana Sentencia 298 de 2016.

2.3 Las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas.

A través de la sentencia SU016 de 2020, la Corte Constitucional manifestó que los animales silvestres se contemplan como elementos de la naturaleza, y son considerados individuos con valor propio, es en virtud a ello que son protegidos constitucionalmente como una extensión del medio ambiente. Se dice además que esto ha ido creciendo progresivamente en tanto que los animales son elementos de los ecosistemas, con una condición de seres sintientes, manifestando que han sido producto de protección en las sentencias C-666 de 2010 y C-283 de 2014, en cuanto al sufrimiento animal, generando medidas para el cuidado de las especies.

De ese mismo modo la Corte menciona la necesidad de usar instrumentos legales, constitucionales en la defensa de los animales silvestres, “resulta indispensable seguir avanzando en la identificación y en el perfeccionamiento de las herramientas procesales para garantizar este mandado, y para canalizar los debates relacionados con el confinamiento y el cautiverio de animales silvestres”.

También a través de la sentencia T-282 de 2010, La Corte manifiesta que en Colombia se han firmado varios tratados internacionales, donde se reconoce el agua potable como garantía y protección de los derechos humanos, menciona la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, esto con el fin de que los países tomen medidas para asegurar el acceso al agua potable, en particular a los sujetos de especial protección.

De esta manera la Corte ha puntualizado, que los procesos de desarrollo urbano y territorial, deben adaptarse a las medidas establecidas para la protección del medio ambiente, esto es atender a las regularidades en la materia, donde tampoco se debe interpretar como un límite al avance de las urbanizaciones, que genera también crecimiento económico, pero estas medidas atienden a la necesidad de la regulación y control por parte de las entidades pertinentes en la protección del medio ambiente. Al respecto ha definido que: “De manera análoga, la Corporación ha establecido

que el Estado colombiano debe asumir cuatro deberes primordiales respecto del medio ambiente, a saber: la prevención, la mitigación, la reparación y la punición o sanción”

De lo anterior se extrae que la prevención tiene que ver con la implementación de políticas que impidan el daño al medio ambiente y los recursos naturales; la mitigación, tiene que ver con la intervención del Estado en la producción, uso, y consumo de los bienes, donde se destaque el desarrollo sostenible y la preservación de recursos, con planes de gobierno que ayuden a implementar estas iniciativas; reparar se refiere a realizar las medidas compensatorias para subsanar el daño ambiental causado y finalmente sancionar, que lo definen como la potestad del Estado en materia ambiental, con acciones encaminadas a la preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente.

Por otro lado, la Corte no se inmiscuye en los asuntos generales de protección a ciertas zonas, al menos, parte de la base de que la expedición de una licencia ambiental “es un documento que acredita la viabilidad jurídica, urbanística, arquitectónica y estructural de una obra. Elementos que, dicho sea de paso, son cruciales para la prestación efectiva del servicio público de acueducto” (T-282 de 2010), es decir, que cuando ya existe una licencia ambiental, se presume que ésta ha cumplido con todas las solemnidades exigidas, dado que si se otorga es porque se cumple con las normas referidas al uso y la protección del suelo, manifestando que la expedición de licencia ambiental “(1) no riñe con la planificación urbana, y (2) tampoco afecta las áreas de protección ambiental” (T-282 de 2010), al respecto se encuentra:

el cumplimiento del requisito en discusión se desprende de los deberes que tiene el Estado de mitigar las posibles afectaciones al medio ambiente, toda vez que la regulación de los usos del suelo contribuye a la preservación de los recursos naturales, al mantenimiento de los equilibrios ecológicos y al desarrollo sostenible. Por otra parte, en lo que refiere al aprovechamiento de los recursos, las licencias son una forma efectiva de racionalización de los mismos, pues, para el caso del agua potable, garantiza que las empresas de acueducto mantengan el equilibrio entre la provisión del servicio y el máximo de caudal de aguas concedido por la autoridad ambiental. (T-282 de 2010)

Vale la pena destacar lo dicho en la Corte a través de la Sentencia C-369 de 2019, donde resaltó que el Estado es obligado a adoptar medidas legales y administrativas, encaminadas a la conservación ambiental, en especial de los páramos,

en el cumplimiento del deber constitucional de proteger los páramos y, en concreto, de adelantar su delimitación y de materializar la prohibición legal de actividades que puedan destruirlos, las autoridades se encuentran sujetas a la eficacia de los derechos fundamentales, entre ellos, a la participación ambiental y a la puesta en marcha de planes o programas de reconversión o sustitución productiva a favor de las personas que derivan su sustento de dichas actividades. (C-369 de 2019)

Es decir, para la Corte es importante y fundamental la labor de las entidades para la protección de los páramos, determinando el estudio de su afectación, para realizar la respectiva diferenciación en estas zonas, y si es el caso, delimitarlas, medidas que gozan de protección internacional como el convenio 169 de la OIT, asimismo resalto la importancia de realizar la consulta previa a las comunidades que se sientan afectadas con cualquier medida o disposición legal o estatal, reafirmando la realización y publicidad de planes, programas, proyectos, que potencien el impacto en las comunidades, incluidas además de especial protección como lo son los indígenas y los afrodescendientes.

Insiste la Corte en la defensa del medio ambiente es un bien jurídico de primer orden, por lo cual es un principio que obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la nación, es un derecho constitucional, fundamental y colectivo, que puede ser exigido por los diversos mecanismos legales y constitucionales, y es una obligación de las autoridades, sociedad y particulares por el deber de protección. Por lo cual debe entenderse que la naturaleza no es un recurso para el consumo humano, es decir, que hay que superar la visión de explotación de recursos, por una nueva realidad, y es la que comprende la naturaleza como parte del todo, donde no provee una ilimitada fuente de recursos, que resiste la explotación indiscriminada y no contralada, por parte de las personas y las empresas.

Partiendo de este punto, dice la Corte que la Constitución protege el medio ambiente, no solo en una mirada altruista, sino con diferentes alternativas de acciones, donde la comunidad puede solicitar la protección del mismo, considerando además que los recursos naturales son bienes que son amparados, mantenidos y deben ser restaurados, en un modelo puramente conservacionista, donde prime el medio ambiente por encima de la libertad económica. Al respecto manifiesta:

la Corte ha sostenido que, a diferencia de los demás recursos naturales, estas áreas «no están sometidas a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación». Esto implica, a su vez, que los ecosistemas especialmente protegidos están sometidos a un régimen de protección más intenso que los demás recursos naturales, circunstancia de la que derivan dos consecuencias normativas: «(i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente– de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe. (C-369 de 2019)

Esto tiene un fundamento y es que la Corte analiza la capacidad del ecosistema del páramo para capturar carbono, materia orgánica de valor para el suelo, de origen volcánico, con capacidad para retener y regular el agua, además. Es por ello que los páramos juegan un papel fundamental e imprescindible en la mitigación de cambio climático, con especiales características del ecosistema, incluyendo la biodiversidad presente, y al respecto manifestó:

en el ecosistema de páramo, la cual en Colombia se refleja en la existencia de «aproximadamente 3.379 especies de plantas; 70 especies de mamíferos, 154 especies de aves y 90 especies de anfibios». Así mismo, resaltó la presencia del oso andino, el cóndor y el puma entre otras especies, que habitan entre el páramo y los bosques adyacentes. (C-369 de 2019)

Es decir, para la Corte es fundamental delimitar ciertas zonas para protegerlas, dado que como ecosistema aportan múltiples beneficios en la sociedad, mitigan el daño a la capa de ozono, garantizar el acceso al agua potable, también son vulnerables a la intervención humana, como “el fuego, la ganadería, la agricultura, la minería a cielo abierto y de socavón, las plantaciones de especies exóticas, la construcción de obras civiles, el corte de matorrales para leña, la presencia de especies invasoras y la cacería”, con ello se genera biodegradación y baja concentración de oxígeno, donde recuperar estos ecosistemas es casi imposible, por cuanto evitar los impactos negativos es fundamental para prevenir daños irreversibles.

A lo anterior la Corte se hace la pregunta específica sobre las actividades de explotación minera, por no ofrecer condiciones reales de garantía y protección ambiental, a lo cual respondió

que “bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables”. Es decir, la afectación a los páramos tiende a ser irremediable, y permanente, es por ello que exigen especial protección, delimitando las zonas a ser protegidas, es por ello que se le da un valor mas alto a la defensa de los páramos que a la explotación minera, que produce efectos en los ecosistemas de paramo.

Lo anterior como una medida de contingencia a los daños producidos por las actividades mineras, industriales, lo que deja ver un déficit en la protección de los páramos a nivel legal y constitucional. Por lo cual la Corte manifestó: “pudo constatar que en la actualidad no existe un sistema de protección especial de dichos ecosistemas” por lo cual es exigible que existan medidas que garanticen de manera adecuada la protección con los más altos estándares de calidad, que sea vinculante para las entidades públicas y los particulares, aduciendo además que el agua es “*universal, insustituible y objetiva*”, por lo cual concluyó:

proteger jurídicamente a los ecosistemas paramunos se encuentra soportada en tres razones: (i) los páramos tienen una amplia diversidad de flora y fauna que es indispensable para el equilibrio ecológico y el patrimonio natural del país y del mundo; (ii) estos biomas prestan servicios ambientales que permiten proveer agua potable al 70% de los colombianos y almacenar y capturar carbono proveniente de la atmósfera; y (iii) son ecosistemas altamente vulnerables, frágiles y poco resilientes, características que hacen prácticamente imposible su restauración y recuperación luego de la intervención humana.

Es decir que para la Corte los páramos si son objeto de especial protección constitucional, dado su relación íntegra con el medio ambiente, biodiversidad, que deben convertirse en una prioridad para el Estado, pues no solo gozan de protección constitucional sino también internacional.

Hay que decir además que la Corte, en la sentencia C-165/15, manifestó que existe una subclase del suelo que es necesario proteger, a las cuales pertenecen las zonas y áreas protegidas, donde debe existir restricciones para el uso del mismo, y éstas se deben a condiciones determinadas en la Ley 388 de 1995, específicamente en el artículo 35, donde según la geografía, el paisaje o

ambiente entran a formar parte de la utilidad pública. Recatando así que la Constitución contempla deberes de protección especial sobre las riquezas naturales, la diversidad del ambiente, y producción de alimentos; es por ello que no es posible desarrollar proyectos urbanos en las áreas rurales.

Lo anterior con el fin de asegurar la participación ciudadana a través de consultas previas a las comunidades, esto puede ser local, departamental o nacional, manifestando además que en la legislación colombiana se tiene la delimitación de zona rural y zona urbana, y es el congreso quien dicta las normas que regulan la materia, por lo cual no es impedimento absoluto implementar soluciones de vivienda en ciertas áreas, así sean rurales. Porque manifiesta que el Estado también tiene la obligación de crear alternativas de derecho a la vivienda adecuada, por lo cual también se dispone lograr progresivamente la efectividad de los derechos, al respecto se encuentra:

El mismo PIDESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones “constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”. La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, por ejemplo, en la sentencia C-507 de 2008, cuando dijo: “[...] la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’”. (Sentencia C-165/15)

Es decir, la Corte afirma que algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves, y en este sentido están la protección al medio ambiente, y el derecho a la vivienda digna, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas, por lo que la progresividad no debe entenderse como justificación a la inactividad del Estado, porque es éste quien debe buscar la satisfacción plena de los derechos de los ciudadanos. Al respecto se encuentra:

Finalmente, el mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que 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 prestacional. (Sentencia C-165/15)

Ahora bien, la Corte manifiesta que la diversidad biológica exige unas medidas de protección especial, como lo son los parques naturales, donde ya se ha dicho que tienen carácter de “*inalienables, imprescriptibles e inembargables*”, por lo cual pueden ser sustraídos en su condición de zonas protegidas, por su importancia ambiental estratégica que tienen en estas zonas. De este modo finalmente deja claridad en cuanto a su importancia para la protección del medio ambiente sano, a través de la preservación de recursos naturales, flora, fauna, agua, generación de oxígeno, belleza del paisaje, es por ello que a nivel constitucional se da seguridad, sin embargo, la Corte abre la brecha manifestando que estas zonas no pueden ser desafectadas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local, es decir, que una vez declarado zona protegida, ya debería quedarse con esta protección en el tiempo.

Finalmente, la autora Rojas, manifiesta que, con la Constitución de 1991, se ha fortalecido la protección al medio ambiente, para ello basta analizar el artículo 8, donde se habla de obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, y el artículo 79, del derecho a tener un ambiente sano. Como el artículo 80, donde se habla del desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, como la decisión 523 de CAN, o Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino y el Decreto 216 de 2003 que establece la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y dicta otras disposiciones y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN, donde se tienen como Áreas de manejo especial “a) Sistema de parques nacionales b) Distritos de manejo integrado c) Distrito de conservación de suelos d) Ordenación de cuencas e) Áreas municipales” (Rojas, N. 2010, p. 361)

Esta autora manifiesta que en Colombia no existe un marco legal que defina las zonas protegidas a nivel municipal y departamental, lo que produce un fuerte impacto en la expedición de licencias y una amenaza creciente en el tema ambiental, al respecto se encuentra:

Durante varios años se han otorgado licencias de exploración que afectan directamente a 15 parques naturales, protegidos por el Código de Minas. La amenaza corre por cuenta de un próspero sector que le está dejando jugosos dividendos al país: cerca de 15 billones de pesos anuales. Uno de esos permisos aprobados es el de la mina de oro a cielo abierto más grande de Latinoamérica, ubicada en Cajamarca, Tolima. La empresa Anglo Gold Ashanti solo tiene permiso para actividades de exploración, no obstante, realizó perforaciones y trabajos en zona de reserva. Otros casos son los del páramo de Rabanal, en Boyacá, en donde Acerías Paz del Río explota carbón y, para ello, ingresa maquinaria pesada en medio de la vegetación nativa; y los nueve títulos para que se busque uranio en el parque de los yaguiries, en el departamento de Santander. (Rojas, N. 2010, p. 364)

Lo que muestra que no está siendo eficiente el sistema planteado por la Corte Constitucional, donde sugiere que la regulación es suficiente para el tema de áreas protegidas, pues lo que se ve, es en cada caso no se materializa la protección del medio ambiente, y sí se causan bastante desajustes en estos ecosistemas, la autora afirma que “Hasta ahora se han otorgado concesiones de explotación minera que afectan al 6% del área de páramo en Colombia, pero lo más inquietante es que existen solicitudes de exploración minera para el 48% de estas áreas” (Rojas, N. 2010, p. 365).

Lo que debería desencadenar movimientos sociales para proteger las reservas de agua, y evitar la extinción de los ecosistemas, frenando la actividad minera, al respecto la autora manifiesta que: “En Colombia existen aproximadamente 130 complejos de páramos, sin embargo, tan sólo 19 de ellos son áreas protegidas declaradas” (Rojas, N. 2010, p. 366), concluye entonces que es necesario crear políticas de protección, con planes eficientes en el control y seguimiento a los ya existentes, para que así exista la preservación y regeneración de estos ambientes, no basta entonces solo las disposiciones legales si no existe un real compromiso de las entidades por el rastreo y monitoreo de estas zonas.

2.4 El principio de progresividad la Corte Constitucional colombiana

Según Díaz, en la elaboración de un marco jurídico, concluye que en la Corte Constitucional colombiana se tiene una posición en favor a los derechos adquiridos, y menciona: “la regresión como salida a las dificultades económicas y jurídicas, hasta una posición conciliadora que acude al principio de ponderación para legislar en torno a los DESC” (Díaz, 2019, p. 10), mostrando así una primera interpretación de la Corte, una segunda interpretación según la autora estaría basada en establecer los principios que se contradicen, empleando la ponderación de los mismos para justificar la regresión, garantizando así los derechos fundamentales, asegurando además que en el contexto colombiano es complicado por la situación compleja y precaria de algunas comunidades.

De este modo afirma que para la Corte Constitucional el principio de progresividad es “un elemento sin fuerza normativa que no debe limitar la libertad de configuración de los legisladores respecto a la regulación de los DESC” (Díaz, 2019, p. 05), afirmando que la Corte no se entromete mucho en asuntos que tienen que ver con el poder legislativo, pues en virtud a la democracia, afirma que son ellos los competentes para la regulación normativa en estos aspectos, como lo realizó en un caso laboral, al respecto se encuentra:

El caso representativo de esa tendencia lo constituye la Sentencia C-168 de 1995, cuyo fallo respalda la aplicación de los artículos 11 y 288 de la Ley 100 que aumentaban la edad y el tiempo de servicio para acceder a pensión de vejez, a la vez que reducía el monto de la misma, en una evidente regresión de Derechos Sociales que desconocía las conquistas previas de los trabajadores. En ese sentido, el tribunal constitucional apeló a la distinción entre derechos adquiridos y expectativas del derecho, en lo que calificó la demanda de nulidad como una mera expectativa basada en probabilidades y falsas esperanzas. (Díaz, 2019, p. 05)

De acuerdo a lo anterior, también existe una tercera postura de la Corte Constitucional según la autora y esta tiene que ver con el principio de progresividad y la prohibición de la regresión, mencionando para el caso en concreto la sentencia C-1165 de 2000, cuando la Corte declara inconstitucional el artículo 34 de la ley 344 de 1996, pues consideró que reducir el presupuesto nacional en la seguridad social, podía ser considerado como regresivo, dando así a

conocer en esta interpretación que es garantista de la protección y no regresión, aun teniendo en cuenta que fue el legislativo el de la iniciativa. Al respecto se encuentra:

Por ejemplo, en Sentencia C-428/09 la Corte Constitucional (2009) ha señalado que la prohibición de la regresividad no es del todo absoluta ni puede detener y/o estancar la legislación en torno a los derechos sociales. Si bien todo retroceso prima facie es inconstitucional, existe una segunda fase en la cual, previa evaluación de autoridades competentes, se puede justificar dicha regresividad con base en afectación del bienestar común o de otros derechos sociales. (Díaz, 2019, p. 06)

Para concluir la autora en cita a Uprimny & Guarnizo resalta que existen tres posiciones marcadas de la Corte Constitucional colombiana respecto del principio de progresividad y estas son: 1. Negar la eficacia del principio de progresividad y no regresión. 2) considerar un mandato absoluto e inviolable del principio de progresividad. 3) acudir a los principios de proporcionalidad y racionalidad para aplicar el principio de progresividad, dependiendo del contexto en el cual va a ser aplicado.

Por otro lado, Cubides, menciona que el Estado colombiano, muchas veces se torna de manera independiente y autónomo, en el ejercicio de la Corte Constitucional, pues en sus sentencias se puede observar que no mantiene la misma postura en cuanto al principio de progresividad y que por el contrario justifica su actuar, aun cuando sabe que va en contra de los postulados internacionales, al respecto manifiesta:

Al analizar los fallos sancionatorios que comprometen al Estado colombiano, se puede observar la falta de compromiso que se tiene al asumirlos. Se puede determinar que, si no se adoptan medidas propias en mejora del estamento judicial colombiano, será más difícil cumplir con las órdenes impuestas por la Corte Interamericana, lo que retarda su aplicación. Además, la falta de herramientas jurídicas que posee la Corte IDH para obligar a un Estado a cumplir con las sanciones impuestas, es nada a la hora de condenar al Estado. (Cubides, p. 83)

A lo anterior hay que decir, que, según Ferrer, el Estado colombiano si ha mostrado iniciativa en el desarrollo del principio de progresividad, al menos en materia laboral, pues afirma que los contenidos prestacionales en Colombia gozan de una especial protección, que se le ha dado

a través de esta Corte, afirma que en la justicia ordinaria muchas veces no se comprometen con el principio de progresividad, y van en contra vía del Estado social de derecho, y destaca lo siguiente:

Para la CCC, el principio de progresividad tiene al menos tres consecuencias concretas para efectos de la exigibilidad judicial de los derechos sociales: i) la existencia de una política pública orientada al goce efectivo de los derechos, ii) de existir la política pública, que sus contenidos sean protegidos por medio de un recurso judicial, y iii) la limitación de la facultad discrecional de la autoridad para implementar medidas regresivas (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 302/2017). (Ferrer, E, 2019, p. 435)

A lo anterior se suma el pensamiento de Muñoz, cuando refiere que la progresividad tiene implicaciones jurídicas y políticas, esto con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales, como también es necesario entender que la progresividad no quedarse solo en la teoría, pues es necesario que se materialice con un desarrollo progresivo en cada sentencia que se profiera por parte del Estado, plantea que el principio de progresividad en cuanto a la seguridad social en Colombia, es visto como progresivo, y la Corte Constitucional en esta materia ha sido bastante protectora de ese tipo de derechos, aunque implique consecuencias económicas y financieras, al respecto se encuentra:

la Corte se refiere de manera tangencial al principio de progresividad y se concentra en el derecho de igualdad, llegando a la conclusión de que no toda mutación normativa la afecta, ni ésta le impone al legislador la imposibilidad de transformar el derecho. (Muñoz, A, 2010, p. 99)

De lo anterior se desprende que efectivamente el principio de progresividad, también tiene unas limitaciones, incluso los cambios normativos no siempre van en contra vía del desarrollo y el progreso de los derechos, Maxime cuando se tienen en cuenta otros componentes para su expedición, y manifiesta que “a juicio de la Corte no es posible lograr el principio de progresividad si se implementa un nuevo régimen desproporcionadamente más favorable. Es decir que la progresividad requiere una gradualidad”. (Muñoz, A, 2010, p. 101)

Es por ello que la autora afirma que el principio de progresividad en la Corte Constitucional colombiana no es absoluto, pues los poderes del Estado están divididos, y cada uno se ocupa de su respectivo asunto, sin embargo, la Corte ha sido enfática en que cuando existen unas expectativas legítimas no caben las modificaciones arbitrarias, por ende, debe intervenir, acudiendo a la proporcionalidad y ponderación de principios. Al respecto se encuentra:

Frente a la expedición de normas, esta obligación se traduce en que una vez alcanzado cierto nivel de protección y de otorgamiento de prestaciones, no es posible retroceder y volver a la situación anterior, de tal manera que la potestad del legislador se ve reducida. Así, el principio de no regresividad se convierte en un pilar de la seguridad social (Muñoz, A, 2010, p. 105)

Concluye la autora que en definitiva la Corte Constitucional colombiana es cuidadosa de las medidas regresivas, ha tenido un desarrollo importante en materia de seguridad social, manifestando además que toda medida regresiva en principio se torna inconstitucional, existiendo un solo camino para justificar que sean aplicadas y esto es el costo – beneficio, explicando así que los cambios regresivos deben obedecer a medidas justificadas y proporcionales, no pueden desconocer derechos adquiridos y expectativas legítimas; “Es decir que además de la discusión frente a la constitucionalidad de la norma, es posible exigir la aplicación del principio de progresividad y no regresividad en casos concretos” (Muñoz, A, 2010, p. 107), afirmando con ello que la realización progresiva es un deber constitucional, los cambios legislativos no pueden ir en contra vía de este principio.

Es importante mencionar, que la Corte Constitucional en materia laboral ha sido protectora del principio de progresividad, no obstante en el tema ambiental, no ha sido tan enfática en la defensa de los intereses de las comunidades, más bien, se ha limitado a realizar planteamientos sobre el derecho a la consulta previa, tal es el caso por ejemplo en la sentencia T444 DE 2019, donde manifiesta que cuando se advierta una afectación directa a una comunidad, siempre el proyecto esté en la fase que esté debe consultar previamente, como también afirma que este paso no se obvia cuando el proyecto está en ejecución o terminado dado que se debe “buscar los remedios para reparar, recomponer y restaurar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental, los cuales, deben responder a la clase de daño sufrido por la comunidad étnica”. Esto ocurrió con la comunidad Mokaná, donde la Corte manifestó que

El derecho a la consulta previa quedó comprometido con aquella conducta, porque (i) se obvió el carácter material y sustancial que tiene el reconocimiento de las comunidades indígenas, (ii) se defendió a ultranza un acto administrativo sin considerar la realidad y (iii) la metodología al momento de la estructuración de la certificación, fue contraria a las directrices jurisprudenciales al respecto y a los

estudios con los que contaba el Ministerio del Interior sobre el pueblo Mokane y sus especificidades. (Sentencia T444 de 2019. Corte Constitucional)

De acuerdo a lo anterior la Corte decidió, advirtió que como no se realizaron las actividades para la protección de los derechos de las comunidades diferenciadas, incluso cuando las autoridades estaban en obligación de hacerlo, decide que se deben determinar los impactos ambientales, sociales, incluidos los espirituales de la comunidad Mokane, asimismo ordenó crear mecanismos para asegurar el dialogo entre las entidades públicas y la comunidad afectada.

Finalmente vale la pena mencionar a Serrano, cuando manifiesta que el principio de progresividad en materia ambiental implica “el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos de orden ambiental supone una gradualidad en sus condiciones de goce y uso a lo largo del tiempo, entre otras medidas” (Serrano, C. 2015, p. 10); manifestando que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-443 de 2009, manifestó que este principio tiene su base en el derecho internacional, esto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de Salvador que es un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señalando entonces que la progresividad tiene dos sentidos complementarios, el primero, basado en la satisfacción que supone la gradualidad y el segundo basado en el progreso que consiste en la obligación del Estado de mejorar y garantizar el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto se encuentra:

Una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad, lo cual no sólo es aplicable respecto del legislador sino también respecto a la actuación de la Administración en el diseño y ejecución de 109 políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, al igual que cualquier rama de los poderes públicos con competencias en la materia. (Serrano, C. 2015, p. 108)

Aunado a lo anterior la autora afirma que, en materia ambiental, el principio de progresividad en la Corte Constitucional colombiana no es absoluto, pues en uno de sus pronunciamientos dejó con claridad que la expedición de ciertas normas no siempre es en un sentido de retroceso, como lo fue en la delimitación y declaratoria de las zonas de exclusión de la minería establecidas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2000 (código de minas), pues una cosa es la norma y otra la responsabilidad de las autoridades ambientales en cumplir con sus funciones en

la declaración y delimitación de zonas que se excluyen en la minería. Es decir, se puede afirmar que el principio de progresividad en la Corte Constitucional colombiana ha tenido un desarrollo mucho más visible en la protección de los derechos en materia laboral, no siendo así en materia ambiental, pues aunque la Corte ha pretendido el principio de progresividad como fuente internacional, no se inmiscuye en la materia legislativa del desarrollo de las zonas protegidas, dado que define que este papel es más de las autoridades ambientales, que desde lo que se puede hacer por parte de la Corte Constitucional.

CAPITULO III

Aplicación del principio de progresividad frente a la otorgación de la licencia ambiental, en el caso del páramo Santurbán

En este capítulo se abordará el proceso para otorgar la licencia ambiental, la cual tuvo su origen en el año de 1973, con grandes modificaciones legislativas, por lo cual es necesario reevaluar el proceso de expedición de licencia ambiental, para que sea aplicada una metodología técnica que involucre tanto a las entidades estatales como los actores sociales. Posteriormente se realizará la presentación de la región paramo de Santurbán ubicado en el departamento de Norte de Santander y Santander, cuyos recursos hídricos pasan por 24 municipios, zona de gran importancia, por la diversidad biológica, y objeto de controversias por actividades de minería, agricultura, caza, y otras que causan un nivel de contaminación. Luego se encontrará el estudio de la sentencia T- 361 de 2017, la Corte Constitucional colombiana, en la cual se aborda la delimitación del páramo de Santurbán, donde se declara nulo el acto administrativo, y se concede un año al Ministerio del Medio Ambiente para realizar dicho trámite, como también se encontrarán los diferentes actores sociales producto de la tensión que se genera entre el empleo por la explotación minera, y la protección a los ecosistemas, dando a conocer múltiples actores y sus ideas basadas en el capitalismo o en la defensa del páramo, con activistas y líderes sociales.

3.1 La licencia ambiental en Colombia.

Se puede decir que la licencia ambiental como un requisito previo a la ejecución de obras, o desarrollo de cualquier actividad que pueda causar deterioro a los recursos naturales o el medio ambiente según el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, es decir es una autorización que da una entidad competente para ejecutar una actividad, con el fin de prevenir, mitigar, o compensar los efectos ambientales que pueda derivarse de dicha actividad.

En Colombia, la expedición de la licencia ambiental tuvo su origen en el año de 1973, hay que decir que, para llegar a temas ambientales, la comunidad internacional asignó el tema sobre la mesa, cuando se empezó a generar conversaciones sobre la escasez de los recursos naturales, manejo y explotación de los mismos, y como los países podían empezar a contribuir con la legislación, y regulación en la materia, con ello se dictó la primera norma ambiental en Colombia

Ley 23, que buscaba la protección al medio ambiente. Posteriormente en el año 1974 se expidió el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, a través del Decreto Ley 2811, donde se estableció que cualquier actividad que ocasionará un deterioro al medio ambiente debía obtener licencia.

A estas iniciativas se les sumó la Constitución de 1991, por la cual se incorporaron derechos a gozar de un ambiente sano. Dos años más tarde se expidió la Ley 99, y el Decreto 1753 de 1994 el cual fue derogado por el decreto 1728 de 2002, y este, a su vez, por el 1180 de 2003, luego se expidió el Decreto 1220 de 2005, el cual fue derogado cinco años después por el 2820 de 2010, posteriormente en el año 2014 se dictaron el Decreto 2041 y Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, lo que sin duda deja ver un escenario donde existía la preocupación por la protección al medio ambiente, y la intención de seguir las recomendaciones internacionales, en la medida que se intentó legislar sobre el tema.

Sin embargo, ante la amplia normatividad expedida en Colombia, Sleman manifiesta que, comparado con la legislación europea, Colombia tiene bastantes atrasos en el avance con la protección del medio ambiente, sobre todo porque su legislación ha sido ampliamente modificada una y otra vez, mientras en el otro continente solo tres veces, convirtiendo la licencia ambiental en un mero trámite. Al respecto se encuentra:

Expertos y concedores de la materia han advertido, de forma reiterada y sistemática, que las modificaciones han deformado el instrumento hasta convertirlo en mecanismo inocuo; se habla de flexibilización, descontrol, pérdida de fuerza, en últimas, de una herramienta de control por excepción. (Sleman, 2016, p. 490)

De acuerdo a lo anterior la autora manifiesta que, en el proceso de expedición de licencia ambiental, se busca realizar un diagnóstico cuyo propósito es obtener información que permita evaluar las alternativas ambientales en el desarrollo de actividades que impliquen la intervención en la naturaleza, los recursos naturales o el medio ambiente. Ahora bien, la autora realiza una clasificación según la normatividad expedida en Colombia de dos tipos, el primero normas que buscan mecanismos de control en las actividades leves o moderadas (Decretos 1421 de 1996, 883 de 4 abril de 1997), y el segundo normas que suprimen o introducen actividades para la expedición de licencia (Decretos 2183 de 1996, 1892 de septiembre de 1999, el 1122 de 1999 y el 266 de 2000).

Asimismo, la autora tiene hace el recorrido histórico según los periodos presidenciales, al respecto manifiesta que en el periodo de César Gaviria-Trujillo (1990-1994) se crea en 1993 el Ministerio del Medio Ambiente, posteriormente en el periodo de Ernesto Samper-Pizano (1994-1998), se presentaron políticas basadas en la producción del campo. Para el gobierno de Samper, se expidió el Decreto 1753 de 1994, se habló de consolidar autoridades ambientales en materia de licencias, y se ampliaron funciones en el documento Conpes 2750 de diciembre de 1994; con Andrés Pastrana-Arango (1998-2002) se dio el proyecto colectivo ambiental y aquí se dieron los primeros pasos para mermar los requisitos y la fuerza de la licencia ambiental, posteriormente se dieron decretos 1892 y 1122 de 1999 y el 266 de 2000, los cuales terminaron afectando el proceso que tenía la expedición de licencia ambiental. El respecto se encuentra:

La involución en los asuntos ambientales del país (la cual se mantiene hoy in crescendo) y, por supuesto, en relación con la licencia, se dio a partir del gobierno de Álvaro Uribe-Vélez. Este gobierno tiró por la borda los esfuerzos realizados para contar con un Ministerio del Medio Ambiente y, como consecuencia de la expedición del Decreto 216 de 2003, fusionó el Ministerio del ramo con el de Desarrollo para crear el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, combinación incomprensible que se dijo vino justificada por la visión internacional alcanzada en las más recientes conferencias sobre la materia. En relación con la licencia, este gobierno fue el responsable de haber derogado el Decreto 1753 de 1994 por cuenta del 1728 de 2002, en el cual, si bien se complementaron las funciones del Ministerio y las CAR, se desglosaron los proyectos que la requerirían, teniendo en cuenta el sector productivo al que pertenecían. [...] A pesar de las dos modificaciones realizadas en menos de un año, año y medio después, el gobierno Uribe expidió el Decreto 1220 de 2005, por el cual se dieron nuevas exclusiones (Sleman, 2016, p. 501).

Lo anterior deja ver con claridad, como en periodos cortos de la historia colombiana, el proceso de expedición de licencia ambiental ha sido objeto de varias modificaciones, dependiendo del gobierno de turno, quien pone como prioridad en algunos casos el factor económico, que las políticas que implementen la sostenibilidad ambiental, y la protección de los recursos naturales. Tal como lo refiere la autora: “El Decreto 2820 de 2010 alteró las competencias ya establecidas,

con lo que se demostró una vez más la intención de flexibilizar el otorgamiento de las licencias” (Sleman, 2016, p. 504).

Posteriormente menciona que el periodo presidencial de Juan Manuel Santos se expidió el decreto 2041 de 15 de octubre de 2014, lo que genera una disminución al uso de la licencia ambiental, posteriormente derogado por el Decreto 1076 de 2015, tratando de reunir la normatividad ambiental, en el año 2011 se creó el decreto 3573, dando paso a la creación de una Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA con competencias para otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales; para el año 2014 se dictó el Decreto 2041 que establecía las competencias de la ANLA para el otorgamiento de licencias ambientales que fue modificado por el Decreto 1076 de 2015.

Sumado a lo anterior, hay que decir que el desarrollo legislativo sobre la expedición de licencia ambiental y temas relacionados con el medio ambiente, ha continuado siendo objeto de modificaciones, en el 2015 se expidieron los decretos 1850, 1956 y 2220, en el año 2016 se expidieron los decretos 2099 y 2141, en el año 2017 se expidieron los decretos 75, 250, 251, 415, 585, 926, 1155, 1573, y 2245, en el año 2018 el decreto 20, 284, 356, 703, 1007, 1090, 1235, 1390, y 1468; en el año 2019 se expidió el decreto 1532, en el año 2020 se expidieron los decretos 446, 1210, 1540, 1585, y para el año 2021 se han expedido los decretos 281, 644 y 690.

Finalmente la autora concluye que la legislación normativa sobre la licencia ambiental, no ha contado con las evaluaciones técnicas que se requieren, muchas veces estos cambios normativos obedecen a intereses de terceros, por lo cual la expedición de licencia ambiental no termina siendo un mecanismo que proteja de manera eficiente el medio ambiente y los recursos naturales, porque no existe una política ambiental clara, que permita que se blinden las normas que protegen los recursos naturales, y no sean objeto de modificaciones constantes dependiendo del inversor que quiera la explotación en ciertas áreas de Colombia. Al respecto afirma:

La licencia ambiental se ha convertido en un instrumento de comando y control por excepción, sujeta a los vaivenes de las pretensiones del gobierno de turno, producto de la falta de una política de Estado sobre la materia. Las continuas modificaciones sufridas por la institución dan cuenta de que estas han tenido como fundamento la fuerte influencia de los intereses económicos sobre las decisiones políticas en general y ambientales en particular. (Sleman, 2016, p. 509)

A lo anterior se suma lo planteado en el Foro Nacional Ambiental del año 2011, donde se manifestó que es necesario un principio de desarrollo sostenible en la expedición de licencia ambiental, dado que la libertad económica está acabando con la protección al medio ambiente, para ello se manifestó que en Colombia el proceso de licenciamiento ambiental debe reducir los efectos de los proyectos que se aprueben a nivel biofísico, económico, social y cultural, evaluando los mismos en periodos de corte, mediano y largo plazo.

Asimismo, se piensa que la normatividad sobre las licencias ambientales ha sufrido tantos cambios, que es muy complejo evaluar los daños que se tienen en la proporción que afecta la explotación a los recursos naturales, por culpa a estas modificaciones legislativas, al respecto se encuentra:

Desde hace varios años la normatividad sobre licencias ambientales ha enfrentado diferentes cambios para adaptarse a las condiciones ambientales o para responder a las demandas del sector productivo, como en el caso de reducir los plazos para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento. Estas modificaciones se han caracterizado por ser acuerdos y negociaciones a través de las cuales se han realizado profundas reformas al procedimiento y, en especial, a la determinación de las actividades o proyectos que requieren de licencia ambiental para su ejecución. (Foro Nacional Ambiental, 2011, p. 03)

De este modo se afirma que esta reproducción normativa, atenta directamente contra el medio ambiente, para un caso en concreto se manifiesta que el Decreto 883 cambió sustancialmente la materia en la regulación ambiental, pues este tuvo un impacto negativo dado que suprimió la expedición de licencias a una serie de actividades nocivas para el medio ambiente, como también se caracterizó por los requisitos laxos que exigía para las demás actividades que si requerían la expedición de la licencia ambiental. Posteriormente afirman que con la expedición del Decreto 1728 de 2002, se obvió el requisito de manejo ambiental, lo que sin duda generó más daño en el impacto que tienen ciertas actividades en la explotación de los recursos naturales, careciendo de controles y seguimiento por parte de las autoridades competentes. Al respecto se encuentra:

Partimos de señalar que el hecho de flexibilizar las licencias ambientales implica muchas veces un retroceso injustificado respecto del nivel de protección ambiental alcanzado por vía constitucional, ya que el principio de progresividad obliga al Estado colombiano a no tomar medidas que constituyan una interrupción o

devolución injustificada en el cumplimiento gradual y progresivo de la obligación que tiene este de proteger los derechos. Por eso, en aras de lograr el desarrollo sostenible y garantizar la aplicación de los principios de prevención y precaución, deben realizarse ajustes al proceso para el otorgamiento de las licencias ambientales (Foro Nacional Ambiental, 2011, p. 13).

De acuerdo a lo anterior se puede decir que el principio de progresividad en la expedición de licencia ambiental ha sido transgredido por el poder legislativo, dado que, dependiendo del gobierno de turno, adecuan la expedición de las licencias, priorizando el desarrollo económico y empresarial sobre la protección ambiental, sin realizar verdades estudios que permitan orientar la verdad material de lo que se hace en ciertas zonas.

Es necesario aclarar que para una eficaz expedición de licencias ambientales se deben crear proyectos que estudien técnicamente las áreas en su desarrollo biótico, como los elementos sociales, económicos y físicos de las regiones, donde se puedan generar impactos ambientales, esto según el Foro Ambiental debe hacerse desde una valoración cuantitativa y cualitativa, incluyendo el nivel de afectación por zona, buscando medidas preventivas, integrales y rigurosas, para lo cual se debe “establecer una metodología de valoración de impactos sociales y culturales además de la forma de compensación cuando ellos no puedan prevenirse o mitigarse”. (Foro Nacional Ambiental, 2011, p. 14).

De este modo en el Foro dejan claridad sobre que es necesario mejorar los procesos en la expedición de licencia ambiental en Colombia, esto ayudaría a prevenir y mitigar altos impactos ambientales, pudiendo a través de la información obtener los datos necesarios para identificar si es viable o no la expedición de una licencia ambiental, como también ejercer el control y seguimiento a las mismas, resulta fundamentas adoptar estas medidas, con la finalidad de encontrar apoyo en las instituciones gubernamentales, además de la vinculación de los institutos de ciencia, quienes pueden aportar un verdadero valor en las investigaciones de este tipo, es decir, para el Foro la solución está en la trazabilidad y el acompañamiento del trabajo en equipo que pueda surgir de diferentes entidades con un compromiso alto por la defensa del medio ambiente.

Finalmente, en el foro manifiestan que “La licencia ambiental es un instrumento fundamental de planificación, pero ha perdido esta función con lo que se ha planteado, no es un simple trámite para adelantar un proyecto” (Foro Nacional Ambiental, 2011, p. 15), por tanto es necesario y urgente no disminuir los requisitos establecidos para la expedición de licencia

ambiental, la respuesta al daño ambiental, siempre será garantizar el desarrollo sostenible, pensando en generaciones futuras, y esto se logra a través de la planeación con intervención social y estatal, finalmente plantean que: “También sería pertinente contar con una metodología para calcular las compensaciones y para medir la eficiencia y efectividad de las medidas adoptadas en el marco de las licencias ambientales” (Foro Nacional Ambiental, 2011, p. 15), garantizará que la entrega de licencias ambientales responda a un proceso técnico, social, cultural, con desarrollo sostenible, en la medida que se protejan los recursos naturales y el medio ambiente.

3.2 Presentación de la región paramo de Santurbán

El páramo Santurbán es un territorio de alta montaña que está ubicado en el departamento de Norte de Santander y Santander. Se encuentra en la cordillera Oriental de los Andes Colombianos, para por 24 municipios (El Zulia, Ábrego, Ocaña, Arboledas, Cáchira, Cócota, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos, Villa Caro, California, Charta, Suratá, Tona, Vetas, Girón, Piedecuesta y Floridablanca) además de Cúcuta y Bucaramanga.

Según la La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la meseta de Bucaramanga (CDMB) se trata de un ecosistema ubicado entre los 3000 y 4290 metros sobre el nivel del mar que en su conjunto abarcan una superficie aproximada de 80.000 hectáreas y donde los estudios realizados en la zona evidencian su importancia, no sólo en términos de la diversidad biológica, hasta ahora registrada y representada en 457 especies de plantas vasculares y helechos y 293 especies de fauna vertebrada.

También por su papel en el mantenimiento y regulación de la oferta de agua de la que dependen las actividades productivas que se realizan en la región y el abastecimiento de más de 2 200 000 personas de 24 municipios (El Zulia, Ábrego, Ocaña, Arboledas, Cáchira, Cócota, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos, Villa Caro, California, Charta, Suratá, Tona, Vetas, Girón, Piedecuesta y Floridablanca) además de Cúcuta y Bucaramanga dos de las principales ciudades colombianas.

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB, ha definido el Páramo Santurbán como una de las mayores extensiones de los altos andes, manifestando que esta región ha existido desde el periodo pleistoceno, cuya vegetación está por encima de los 2000 msnm, relacionado con comunidades urbano-rurales, con un amplio

ecosistema ambiental. Constituido como Unidad Biogeográfica, en la reserva de agua dulce, con un espacio denso de bosque andino, profundidad de suelos orgánicos donde se acumula el agua. Al respecto refieren: “El entorno regional del páramo Santurbán, según la clasificación jerárquica de las cuencas hidrográficas de la CDMB comprende tres (3) cuencas hidrográficas de gran importancia ambiental y estratégica: a) Río Lebrija, b) Río Arauca, c) Río Chicamocha” (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB. 2012, p. 19)

Lo anterior deja sin duda un escenario donde se resalta la importancia de esta región dado sus ecosistemas de alta montaña, biodiversidad, área de bosques naturales y las múltiples especies que se encuentra allí, como “especies de fauna silvestre en peligro de extinción como: el “Oso de Anteojos”, el “Mono Aullador”, el “Tigrillo”, el “Venado Locho”, el corredor del “Cóndor Andino”” (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB. 2012, p. 21)

Por otro lado, es importante mencionar que además de todos los ecosistemas que existen en el páramo Santurbán, es una zona bastante interesante para las multinacionales por la extracción de recursos naturales, lo que ha significado para algunos autores como Pard, que los impactos sobre la minería serían en tres dimensiones, dejando mayores impactos negativos que positivos, al respecto menciona:

IMPACTOS: En total, la compañía identificó 32 tipos de impactos en las tres dimensiones (abiótica, biótica y socioeconómica), de los cuales 26, es decir, el 81% son negativos. Es decir, se trata de ejecutar un proyecto minero que deja más impactos negativos que positivos, sin mencionar que algunos de los negativos son irreversibles y a perpetuidad. (Pard, 2020, p. 4)

También este autor refiere que en el páramo se podrían generar daños por 224 litros por segundo de agua contaminada, las cuales arrastran metales y otros químicos tóxicos, por lo cual el daño es irreversible, perdiendo la calidad del agua en la zona y en los municipios que recorre, los tóxicos están entre el plomo, arsénico, radiactivos peligrosos para la salud humana, que por erosión o accidente pueden generar daños consistentes en desbordamientos de quebradas, remociones en masa, que afecta a los municipios cercanos.

Los volúmenes de cobre, plomo, zinc, arsénicos, pueden quedar a perpetuidad, según el autor, esto lo hace aún más peligroso, dado que también existen materiales radioactivos, donde

exponerlos a la vida, genera daños catastróficos, además de generar daños en la contaminación del recurso hídrico, al respecto menciona: “El Estado no cuenta con estudios propios para determinar la viabilidad de la gran minería en una región de gran importancia ambiental, ni para confrontar la información presentada por MINESA en el EIA” (Pard, 2020, p. 6) lo que puede generar modificaciones en el páramo ante lo cual manifiesta: “No puede ser aceptable la ejecución de un proyecto en el cual el 81% de los impactos son negativos, algunos de ellos, irreversibles y a perpetuidad” (Pard, 2020, p. 7). Manifestando que los riesgos son peligrosos y las consecuencias nefastas en la salud de la vida humana y de los ecosistemas.

Este autor hace un llamado a la conciencia dado que los daños que genera la minería en el páramo Santurbán son de gran escala, al respecto manifestó: “Minería en páramos es igual a enfermedad irreversible e incurable desde antes de nacer, presente hasta en tres generaciones siguientes”. (Forero, 2020, p. 07), es decir que la destrucción del ecosistema además de su inminente pérdida, causa grandes enfermedades, lo que también genera consecuencias de desplazamiento, hambre, miseria, carencia de agua, la perturbación de los químicos en la salud de las personas, pérdida de fauna, flora, aumento de gases, desaparición de especies, lo cual podría terminar en “la sexta extinción en masa de los seres del universo”, la proliferación de enfermedades y malformaciones de seres humanos.

De lo anterior se puede decir que en la misma línea se encuentra Forero, cuando refiere que: “Destruir un ecosistema como es un páramo, es una conducta suicida, irreversible y sin retorno. Implica reducir bienes naturales irrecuperables como el agua y el aire durante toda la existencia”. (Forero, 2020, p. 07), además de dejar la región en un estado desierto, que trae muerte, más que nada, “El reasentamiento produjo regiones tenebrosas, fantasmales y sin calidad alguna de vida. Solo muerte y desolación. Esto pasará en media Colombia si se destruye el páramo de Santurbán” (Forero, 2020, p. 07).

De este modo se entiende que la minería realizada en la zona producirá solo tragedias a gran escala, como las antes mencionadas, además de causar enfermedades degenerativas en el ser humano, que además son incurables, no solo en este momento sino tres o cuatro generaciones más, la carencia de agua llevará a la extinción de muchas especies, al respecto el autor afirma que: “Tenemos una sola oportunidad de hacer las cosas bien por el beneficio de la humanidad y es no tocar el páramo de Santurbán”. (Forero, 2020, p. 07).

Además de los daños mencionados anteriormente, se tiene presente que Puente afirma que expedir una licencia para la explotación minera en el páramo, va en contra vía del decreto 3930, al respecto se encuentra:

El proyecto Soto Norte tendría seis puntos de vertimiento de residuos líquidos; tres en el río Suratá y tres en la quebrada La Baja. Esto va en contravía de lo establecido en decreto 3930 / 2010 que prohíbe vertimientos “En las cabeceras de las fuentes de agua” y “En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable”. Sobre la solicitud de permisos de vertimientos el concepto de la Cdmb “encuentra inconsistencias sobre los caudales de fuentes hídricas referentes a épocas de estiaje” y que “bajo la información aportada no se considera viable el otorgamiento de los permisos solicitados”. (Puente, 2020.p. 16)

Ante esta problemática planteada, se creó un comité de defensa del agua, y en este se plantea que la creación de un observatorio serviría para realizar controles sobre los proyectos ejecutados en el área, los cuales se encargarían de realizar estudios de contaminación, y efectos en la salud, producto de las actividades llevadas a cabo en la zona, esto sería acompañado de desarrollo de proyectos, capacitaciones y acompañamiento.

A lo anterior se suma lo manifestado por Diaz, cuando refiere que el páramo es producto de amenazas, indispensable asimilar, estudiar el conflicto que se genera entre la explotación para beneficiar la economía, y la protección del medio ambiente que es de carácter constitucional, este problema permea no solo a la vida humana actual, sino también a las generaciones futuras, con la afectación de la fauna y la flora, disminuye la calidad de vida, y los ecosistemas presentes en la zona, esto tendrá un impacto en escala mundial, dado el perjuicio que se genera con los bosques, las especies nativas no sobreviven y mutan de ambiente, es por ello que desaparecerán, lo cual es claramente, y debería ser interés del Estado abordar este tema.

Por otro lado, la autora afirma que la Autoridad nacional de Licencias Ambientales, no ha sido rigurosa en verificar la materialidad de la explotación en ciertas zonas, como lo es el caso del páramo, dado que para el año 2013 la mayoría de los títulos mineros no tenían licencia, y seguían realizando la explotación de los minerales, sin definir la situación jurídica y sin que existiese un control de la entidad por verificar dichas actividades. Al respecto se encuentra:

Los problemas asociados a la explotación de oro en el Páramo Santurbán no son recientes, desde el año 2005 se viene denunciando por respuesta social alteraciones

en este complejo eco sistémico. La pertinencia del análisis desde el derecho es relevante dentro de la gestión y parte de la solución del conflicto, teniendo en cuenta que las afectaciones son de carácter ambiental. Desde los mismos EIA de las multinacionales que presionan para la explotación de oro en el páramo, se visualiza que los efectos nocivos de la actividad no se generan solo desde la extracción sino desde la misma exploración, lo cual ha desencadenado respuestas de rechazo por parte de la población en el área de influencia. La denominación del Páramo Santurbán como parte de parques nacionales ha pasado durante los dos últimos años por delimitaciones que no vinculan los ecosistemas asociados como el bosque alto y se aleja a medida que avanza el tiempo de establecer una cobertura extensiva a reducir gradualmente el número de hectáreas protegidas (Díaz, 2013, p. 242)

Lo anterior lo respalda Callejas cuando afirma que se genera un conflicto entre las personas que defienden la protección del páramo, y quienes tienen intereses económicos en la explotación de los recursos de la zona, lo que ha generado un gran debate nacional, a nivel técnico, filosófico, económico y social, la propuesta de la autora ante el problema que se presenta, radica en la propuesta de un plan de manejo ambiental, el cual consiste en mitigar las transformaciones que se generen producto de la explotación, la protección de ciertas áreas donde exista reserva hídrica, y la prevención de la extinción de los ecosistemas con sus seres vivos, esto partiendo de la atención nacional e internacional, generando condiciones de sostenibilidad que puedan perdurar en el tiempo, y se pueda garantizar el acceso a las generaciones futuras. El autor plantea que:

El Plan de manejo ambiental de los Páramos (PMA) es un instrumento de planificación y gestión participativo, mediante el cual, a partir de la información generada en el Estudio del Estado Actual de Páramos (EEAP), se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de manejo en el corto, mediano y largo plazo. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2003) (Callejas, 2015, p.08)

De este modo, afirma el autor que el páramo representa bienes y servicios ambientales, por lo cual se encuentra en condición de amenaza, dado el interés económico que ponen las empresas en la explotación de la zona, lo que sin duda deprecia la calidad de vida de los moradores, y hace que se den fenómenos de desplazamiento del campo a la ciudad, afirma que la problemática tiene su origen en la expedición de títulos mineros, y la irresponsabilidad del Estado de no llevar un

control eficiente de los mismos, dado que muchas veces se otorgan títulos y no se sabe a ciencia cierta, donde se da su explotación, es decir, resulta figurativo en un papel, pero la realidad es completamente diferente. “De igual forma se ve un grave inconveniente en la valoración en todas las etapas del proyecto que permitan reconocer dentro de la información financiera los impactos causados, en el caso particular por la explotación en el páramo” (Callejas, 2015, p.10)

Este autor plantea que para que sea exitosa la explotación de la actividad minera en el páramo, se debe necesariamente contar con un plan de manejo sostenible, lo que sin duda permitiría la conservación de la especies y la protección de zonas importantes en el páramo, para ello debe integrarse la tecnología, la técnica, con una base de desarrollo sostenible, para que se pueda generar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Estas dinámicas deben contar con una identificación de actividades, rutas de explotación, exploración, infraestructura, tratamiento de aguas, y transporte de materiales peligrosos.

Si no se tienen en cuenta estos planes de manejo sostenible, no habrá nada que impida la extinción de las especies, y el daño ambiental a gran escala, al respecto se encuentra:

De esta forma se determinaron los impactos potenciales que estas generan como lo son la pérdida de ecosistemas y hábitat, pérdidas de especies en peligro de extinción, efectos sobre especies sensibles o migratorias, alteraciones de sistemas hidrológicos e hidrogeológicos, incrementos de metales pesados, acidez o contaminación, turbidez, riesgo de contaminación de agua subterránea, incremento de partículas, compuestos y metales pesados ambientales, 17 pérdida de acceso a los hábitat pesqueros, de árboles frutales y plantas medicinales, cultivos de forraje y pasturas, acceso restringido a recursos de biodiversidad, entre otros. (Callejas, 2015, p.16)

Finalmente, el autor concluye que, la explotación en el páramo genera graves consecuencias, por la contaminación de fuentes hídricas, y alteración de los ecosistemas, el otorgar indiscriminadamente títulos mineros, sin el estudio previo, hace que la dinámica social sea más dañina para el medio ambiente, por la falta de control en las áreas de explotación, si de soluciones se trata es necesario el desarrollo sostenible, con el plan de manejo ambiental, realizado por profesionales que sepan técnicamente lo que ello implica, y con un control eficiente de las actividades desarrolladas en la zona. “La aplicación de un plan de manejo ambiental sostenible sería no solo beneficiosa para el ecosistema, sino que además se podría llegar a las empresas, involucrándolas en la tendencia mundial hacia la valoración corporativa de los ecosistemas”.

(Callejas, 2015, p.18). No es posible que se priorice el sistema económico al ambiental, se debe buscar soluciones que permitan un equilibrio entre ambos, a través de gestiones realizadas por el Estado, y las entidades gubernamentales, permitir la intervención de actores sociales resulta indispensable.

3.3 Postura de la Corte Constitucional en el caso del páramo de Santurbán

A través de la Sentencia T- 361 de 2017, la Corte Constitucional colombiana conoció sobre el proceso el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán, en desarrollo del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y los numerales 15 y 16 del artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –en adelante MADS- inició el procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán, y al respecto mencionó que los páramos son fundamentales para el sistema, dejando claridad en que son ecosistemas que tienen amplia diversidad, y que ofrecen servicios ambientales trascendentales para la sociedad.

Asimismo, destacó que actividades como la minería, la ganadería y procesos de calentamiento global tienden a destruir estos espacios, por lo cual es necesario crear herramientas de protección para los mismos, en virtud de cuidar y proteger el medio ambiente, esta situación se dificulta en la medida que no están delimitados los espacios para la explotación y las áreas de protección.

Manifiesta la Corte que en el caso de estudio es necesario contar con el trámite de consulta previa a las comunidades, dado que la participación de las mismas dentro del proceso resulta vital, para establecer el acceso a la información del proyecto a llevar a cabo en la zona, garantizando la participación pública de la población de Santurbán, por lo cual es necesario efectuar convocatorias públicas y abiertas donde se garantice el dialogo con la comunidad, este procedimiento garantiza que la expedición de los actos administrativos generen espacios de deliberación logrando consensos importantes, entre la población y la administración.

Es por lo anterior que la Corte estableció que se vulneró ese derecho, en cuanto al desconocimiento de los artículos 2 y 79 de la Carta Política y la negativa de decretar las audiencias consagradas en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. Esto genera violación al debido proceso, es por ello que el ordenamiento jurídico reconoce la participación de las comunidades en las decisiones que afectan las zonas donde residen, ello con la finalidad de resolver los conflictos ambientales antes de entrar en vigencia una decisión administrativa, también la Corte ha sido

enfática en la protección internacional que gozan estos actos al consagrar que la participación es un derecho de las comunidades a intervenir en los espacios que habitan y los afectan de manera directa. Al respecto se encuentra:

“[L]a participación no es un juego de un sólo ganador, y por tanto, de uno o más excluidos; es, más bien, un juego en el que todos podemos y tomamos y la expectativa es que todos aprendamos y todos podamos beneficiarnos de procesos democráticamente concertados. (...) [La gestión ambiental participativa] se promueve también, y quizás fundamente porque se trata de algo que tiene que ver con la supervivencia de todos; en este sentido, una gestión ambiental participativa es la mejor alternativa posible para alcanzar efectos de sostenibilidad ambiental y de calidad de vida para todos a corto, mediano y largo plazo. Cualquier tipo de exclusión en lo ambiental termina siendo alto riesgo” (Corte Constitucional Sentencia T- 361 de 2017).

Lo anterior tiene fundamento en el derecho al medio ambiente sano, protegido constitucionalmente, es decir, la intervención de las personas en las decisiones de la administración que tengan que ver con ello, deben contar con la consulta a dichas comunidades, dado que éstas pueden ayudar en la preservación, al mismo tiempo se tiene que el Estado debe garantizar la protección de la diversidad, riqueza natural, áreas de importancia ecológica, fomentando la educación ambiental, y planificando el manejo de los recursos naturales, mediante el desarrollo sostenible, previniendo y controlando los factores de riesgo, para lo cual pueden imponer sanciones legales.

De acuerdo a lo anterior, la Corte ha insistido en que la mejor forma para proteger estos espacios, es garantizar la participación de las comunidades, es decir, de los ciudadanos interesados, y que conocen de primera medida las afectaciones sociales, y las repercusiones de las decisiones de intervención en determinadas áreas, es por ello, que a través de esos procesos se garantiza el acceso a la información, sobre las actividades y materiales que supongan un riesgo ambiental.

De este modo la Corte hace un recuento histórico donde menciona desde el año 1990 con Helsinki, aduciendo que la responsabilidad es compartida entre el Estado y los ciudadanos, sobre la participación en decisiones que afectan su entorno. Posteriormente menciona Dublín en 1992, aduciendo la necesidad del cambio en la evolución y gestión de recursos hídricos, la cual solo se materializa con la participación de los entes gubernamentales y sociales. Para el año 2000 con

Malmö, donde se menciona que el acceso a la información ambiental debe garantizar la participación en la adopción de decisiones ambientales; finalmente en 2002 con Johannesburgo, donde se citan los principios de Río en 1992, y se advierte sobre la sostenibilidad que requiere la participación de las personas, promovida por la intervención pública, donde dicho requisito necesariamente debe contar con la promoción de los elementos de participación en materia ambiental.

Para el caso Santurbán la Corte manifestó que efectivamente se violó el derecho a la participación ambiental, dado que no incluyeron a la comunidad en los estudios, y se omitieron los espacios de deliberación y participación para la evaluación de los impactos, así como la prevención y compensación del daño ambiental. Con ello resalta la Corte que la participación de la sociedad tiene un rol fundamental y es una condición imprescindible, dado que ello garantiza la intervención en la resolución de conflictos ambientales.

De otro lado la Corte afirmó que de la buena gestión de asuntos ambientales depende la participación de las comunidades, eso garantiza además que pueda verse con claridad el principio de desarrollo sostenible, en diferentes sectores de la sociedad. Teniendo así un criterio sobre la contaminación, manejo ambiental, la protección de los ecosistemas, y la aplicación y materialización de principios en materia ecológica, resaltando los artículos 2 y 79 de la Constitución, aduciendo además la protección internacional de que goza el medio ambiente, reconociendo a las personas como derecho la participación ambiental, a través de la consulta previa lo cual puede generar riqueza cultural dado a los diferentes grupos étnicos que pueden participar.

La corte deja ver con claridad que dichos derechos tienen que ver con la información pública, participación deliberativa, existencia de mecanismos judiciales para la defensa de los derechos ambientales, y por supuesto los elementos que garanticen una real participación. Es así como destaca la Corte que:

Los páramos son un ecosistema único en el mundo del bioma tropical y Colombia posee aproximadamente la mitad de éste en la superficie de la tierra. La principal importancia de ese entorno natural se refiere a su biodiversidad, y a los servicios ambientales que ofrece. El ecosistema paramuno es sumamente sensible a la intervención humana con las actividades agrícolas, ganaderas o mineras, por ello, debe protegerse y gestionarse con sumo cuidado. Además, en las disciplinas de la Biología y la Ecología existe una amplia discusión sobre el límite del bioma de

páramo y del bosque alto-andino, empero lo que sí está claro es que la presión al segundo afectará al primero. (Corte Constitucional Sentencia T- 361 de 2017).

También manifiesta la Corte que los páramos tienen condiciones especiales, físicas, de clima, que determinan formas muy específicas de vegetación, por lo cual los sistemas montañosos gozan de una heterogeneidad ambiental, con diferente altura y relieve, lo que hace que exista una variedad de biomas, siendo el clima del páramo uno de los más individuales, con unas condiciones particulares de oxígeno y temperatura, “La humedad relativa es muy alta y la evaporación es poca, situación que convierte a ese bioma en una fábrica de agua, derivado por los excedentes de líquido” (Corte Constitucional Sentencia T- 361 de 2017).

Además de lo anterior, los páramos cuentan con suelos y geología bastante específica, calcio, magnesio y fosforo, carbono nitrógeno y contenido de materia orgánica, retención de agua, la Corte resalta que deben ser zona de protección las franjas como el subpáramo, páramo medio y superpáramos, teniendo en cuenta la evidencia de especies y su aporte a la naturaleza. Además de ello existe una zona de transición de bosque, que resulta primordial proteger, dado la riqueza y diversidad de especies, al respecto se encuentra:

“[L]a Zona de Transición entre el Bosque y el Páramo (ZTBP) es de gran importancia para la conservación y la provisión de bienes y servicios, en primer lugar, debido a la alta riqueza y diversidad de especies que allí se encuentran. Rangel-Ch (2000) registra en esta zona de la alta montaña colombiana el mayor número de especies (2384 pertenecientes a 486 géneros y 115 familias), al igual que el mayor número de especies de distribución restringida (984), con respecto al páramo bajo, que tiene 1958 especies, de 415 géneros y 102 familias, y el páramo medio, con 1575 especies de 361 géneros y 90 familias. Además, presenta una alta heterogeneidad que permite la existencia de gran cantidad de nichos y hábitats para las especies de fauna. (Corte Constitucional Sentencia T- 361 de 2017).

Además de resaltar lo anterior, la Corte manifestó que la intervención humana, causa grandes cambios en los ecosistemas, y altera los procesos naturales propios de los ambientes, lo cual hace que éstos queden expuestos a efectos negativos, generando secuelas y cambios en el páramo, lo cual termina generando pérdidas de bienes y servicios ofrecidos por estas zonas. La Corte resaltó que en Colombia el bioma paramuno es absolutamente necesario, al respecto mencionó:

En nuestro territorio existen aproximadamente 124 familias, 644 géneros y unas 4700 especies de plantas; en cuanto a fauna se han registrado cerca de 70 especies de mamíferos, 11 de lagartos, 4 de serpientes, 87 de anfibios, 154 de aves y 130 de mariposas. Además, los páramos domésticos albergan un alto número de especies endémicas. Esa rica calidad de vida pone de presente la importancia de esos ecosistemas para nuestro pueblo y el mundo. (Corte Constitucional Sentencia T-361 de 2017).

Aunado a lo anterior, se tiene que la agricultura, la ganadería, el fuego, y la minería a cielo abierto y de socavón, construcción de obras civiles, cacería, están ocasionando serias afectaciones al paramo, por lo cual es necesario aumentar su protección, esto genera alteración y destrucción de ecosistemas, destrucción de suelos y de fuentes hídricas, deterioro de la diversidad biológica, la conservación de áreas intenta poner un límite a la explotación e intervención del hombre en la dinámica ecológica, “delimitar el páramo puede ser una herramienta muy poderosa desde el punto de vista político”. (Corte Constitucional Sentencia T- 361 de 2017).

Por lo cual la Corte finalmente concluyó que, si se vulneró los derechos fundamentales del debido proceso, de la participación, de la igualdad, de petición y de información, al impedir la intervención de las comunidades en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, evidenciando que en área del Páramo de Santurbán existen 30 municipios de Santander y Norte de Santander, habitan 390.264 personas, el 53.6% (209.000 hab) de individuos habita en cabeceras municipales y el 46.4 % (181.264) en zonas rurales.

Vale la pena mencionar que a pesar que dicha sentencia se profirió en el año 2017 se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la providencia, emitiera una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, a la fecha de julio de 2021, no se ha llevado a cabo, se han realizado diversos procesos con el Ministerio y la comunidad, sin que hasta el momento se haya agilizado o priorizado este proceso de delimitación.

Este atraso en la exigencia de la Corte, ha perjudicado a los habitantes del sector según la Revista Semana: “Puede decirse que se está aprendiendo sobre la marcha, lo que representa un ejercicio que podría ir modificando los tiempos y perjudicaría algunas de las actividades económicas de los más de 24 mil habitantes que tiene la provincia Soto Norte”. (Revista Semana. 2021).

Es claro que la competencia de la Corte solo llega hasta identificar el debido proceso en la intervención del páramo Santurbán, dado que como se puede evidenciar en el presente caso, incluso cuatro años después de la sentencia, aún está en proceso de delimitación, aun reconociendo la riqueza ambiental del páramo, la Corte se limita a realizar un control incipiente, pues no se materializa la protección de la zona, aunque vale la pena destacar la intervención, y que al menos se cuente con la participación de las comunidades afectadas para la intervención del páramo.

3.4 Actores sociales en el caso del páramo de Santurbán

El páramo de Santurbán ha sido objeto de diferentes disputas, lo que ha llevado a que intervengan diferentes actores, esta zona es rica en minerales y recursos naturales, lo que la ha hecho atractiva para empresas internacionales en la extracción de los mismos, sin embargo fue hasta el año 2011, que el conflicto por el territorio incrementó, dado el interés de una firma canadiense en explotar a cielo abierto en dicha área, esto por supuesto creó discordia en la comunidad, que hizo un llamado nacional fuerte a la defensa del páramo, esto porque en Santurbán existe riqueza no solo hídrica, sino también de ecosistemas únicos en el mundo.

Es necesario definir que el conflicto se inició en el año 2009, cuando una empresa canadiense se interesa en la zona, para realizar actividades de explotación minera, al respecto se encuentra:

El 23 de diciembre de 2009, después de 15 años de trabajos de exploración en los municipios de Vetás y California en el páramo de Santurbán, la empresa de origen canadiense Greystar Resources LTDA¹¹ radica ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la solicitud de licencia ambiental y el estudio de impacto ambiental (EIA) para empezar la explotación a cielo abierto de oro y plata (Título minero 3452 en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011). El proyecto de explotación, denominado Angosturas,¹² se constituiría como una mina a cielo abierto que tendría una vida útil de 20 años. (Parra, 2017, p. 119)

Este autor define que, si bien se da el inicio de actividades por parte de la multinacional, también surge de este modo el Comité para la defensa del agua y del Páramo de Santurbán, el cual se logra aliar con diferentes instituciones a nivel local, municipal y nacional, al mismo tiempo que personas naturales y líderes sociales se unen a la causa, esto con el ánimo de crear consciencia

sobre la importancia del agua, la defensa de los ecosistemas que permiten el almacenamiento del recurso hídrico.

Este comité usa diferentes recursos, unos de índole jurídico y legal, como también, la visualización en redes, a través de propaganda informativa, en la lucha por la defensa del agua, exigiendo al Estado actividades de control en la zona, al respecto afirma: “Cada marcha fue la expresión y el resultado de las diferentes conexiones, y otras redes que se iban sumando al movimiento. Al lograr nuevos aliados, traían consigo parte de la red del nuevo socio”. (Parra, 2017, p. 133), esto genera un movimiento en red cada vez más grande al que se suman no solo personas sino también recursos económicos.

Este movimiento en red, según el autor trae la idea del agua como elemento químico, producto de la naturaleza, que es formada en el páramo, para luego alimentar varios municipios, con ello personas, manejando la idea de estadísticas en calidad y producción de agua dulce, para ser reconocido como un derecho fundamental, y además colectivo, donde deja de ser un activo y se convierte en un recurso sin voz, el cual hay que poner en conocimiento, y estabilizar la idea de la defensa del mismo, en la protección del páramo ante la minería a gran escala. (Parra, 2017, p. 133).

Por otro lado, según la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, para la identificación de actores sociales, tienen en cuenta el proyecto de conservación del páramo como eje principal por un lado, es necesario reconocer los recursos naturales con que cuenta la zona, y por el otro la decadencia económica en la que se encuentran los habitantes del sector, dado que su principal fuente de ingresos estaba basada en la explotación del páramo, lo que sin duda genera conflictos sociales, ambientales, políticos, y económicos, de estos conflictos surgen actores sociales cada uno defendiendo una postura basada en criterios de la tensión que se defiende. Al respecto se encuentra:

Esto conduce a la creación de un tejido social de actores que se interrelacionan para operar ya sea en defensa de un proyecto macroeconómico o en defensa del ecosistema “per se”. Actores o agentes que de alguna manera están inmersos en las decisiones y acciones respecto a los proyectos realizados y al páramo como ecosistema. Actores identificados como: a) Políticos donde se encuentran los jefes de gobierno, desde presidencia hasta alcaldías, partidos políticos involucrados en el tema; b) Gremios, comprende agentes privados, con capital propio que se mueven

en torno al tema. C) Instituciones defensoras del Páramo. Organismos públicos, usuarios del agua, sociedad civil organizada, organismos del medio ambiente, agencias y organismos de cooperación internacional. Los actores que componen el "tejido social" de la región, se agrupan en diversos tipos según su funcionamiento en la sociedad, siendo los más representativos los siguientes actores identificados: gubernamentales, políticos, la academia y cooperantes, organizaciones comunitarias de base. Ver estudio Componente Socioeconómico. (Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB. 2012, p. 27)

Por otro lado, para Basto, la afectación del agua de más de dos millones de habitantes, hizo que se generará la reacción de grupos ambientalistas, lo que cual ocasionó que durante el periodo entre 2012 y 2014 se frenaran estas actividades iniciadas por la multinacional, por supuesto esto también afectó a dichas comunidades, pues la economía del sector era fuertemente auspiciada por la empresa que generaba empleos en los residentes de la zona, y esto cambió ostensiblemente la subsistencia de varias comunidades, pues también existen pequeños mineros que vivían de extraer el mineral, de este modo define el autor que: “Estos grupos sociales se conformaron en la otra cara del conflicto, ya que los pequeños mineros habían vendido sus títulos a estas compañías, mientras la minería tradicional decaía por las grandes exigencias en el cumplimiento de las normas ambientales”. (Basto, 2017, p. 10)

Para el año 2014 cuando se profiere la Resolución 2090, que delimita el Páramo Santurbán, se crean un sinnúmero de interrogantes en las comunidades de la zona, pues en dicho acto se estableció que de las 260000 se protegerían 129743, lo que refiere el autor que perjudicaría a la actividad minera, tanto a los pequeños como a la multinacional que ya trabajaba en la zona, aun a sabiendas que los problemas ambientales ya existían con la contaminación de los afluentes, lo que desembocó diferentes luchas ambientales. Es necesario aclarar que dicha Resolución fue declarada nula por parte la Corte Constitucional, debido a que como se expuso anteriormente no contó con la participación de las comunidades en la consulta previa al proyecto.

Para el autor esta delimitación será definitiva en la conformación y replica a los otros 34 paramos que existen en Colombia, es por ello que refiere que es delicado realizar la delimitación sin todo el estudio técnico, social y monetario que de ello deriva, para ello estableció diferentes autores como sus ideas de acuerdo a los actores sociales en la intervención del Páramo Santurbán,

en cita a Escobar 1999, ideas de naturaleza en cinco tipos, el cual se resume de la siguiente manera: 1. capitalista (naturaliza convertida en objeto); 2. orgánica (relación entre cultura y biología); 3. tecno naturaleza (tecnociencia media entre la biología y la historia) y 5. híbrida (intercambios entre lo tradicional y lo moderno, lo global y lo local) (Basto, 2017, p. 11).

Por otro, el autor en cita a Saade Hazin, 2013, manifiesta que los actores van de dos modos, el primero un conflicto entre las empresas mineras y la comunidad, el segundo un conflicto entre el gobierno central y las autoridades locales, lo que genera una desigualdad marcada entre los actores que intervienen en la actividad objeto de disputa, más cuando son temas ambientales. En cuanto a Sabatini, 1998, refiere que la legislación no es suficiente para cubrir las problemáticas ambientales que se generan, dado que estos conflictos deben ser vistos desde varias aristas, con un dialogo permanente entre las instituciones del Estado y las comunidades. En cuanto a Urán, 2013 refiere que el conflicto se genera entre las multinacionales que tienen todos los equipos y ayuda del gobierno y los pequeños mineros que hacen su trabajo a pequeña escala de manera artesanal y por último cita a Alimonda 2011, que refiere que se genera una tensión entre la relación cultura – naturaleza, y vida, entre los moradores de la zona cuya naturaleza permanece conquistada, explotada y expropiada por extranjeros. (Basto, 2017, p. 11).

Finalmente, el autor concluye que los actores socioambientales de Santurbán los clasifico así: 1. Actores sociales de naturaleza capitalista; 2. Actores ambientalistas con ideas orgánicas, 3. Actores individuales con ideas tecnocientíficas. Y 4. Actores mediadores con ideas híbridas. Esto ha sido precisamente por el contexto histórico desarrollado en el páramo Santurbán, donde desde inicios de su conocimiento ha sido objeto de explotación económica, al respecto se encuentra:

El auge de empleo y, por tanto, el aumento en la calidad de vida llevó a que un gran porcentaje de las comunidades de Santurbán generaran dependencia laboral y económica de la compañía. No obstante, el proyecto Angosturas, que pretendió realizar la multinacional canadiense a finales del 2012, despertó la conciencia ecológica de un grupo de ambientalistas, por los efectos adversos que ocasionaría en el agua de más de 2 000 000 de habitantes, igualmente, consecuencias devastadoras para la biodiversidad del páramo. (Basto, 2017, p. 15).

De acuerdo a lo anterior se puede establecer que los actores sociales se han desprendido del conflicto generado en el páramo Santurbán, en virtud a que ha sido una zona explotada por muchas décadas, lo que ha hecho que se encuentran posturas en favor de la naturaleza y en favor

del desarrollo económico, de este modo se han generado alianzas entre diferentes actores individuales, con multinacionales, de un lado la delimitación del páramo también trae decadencia en los mineros artesanales, lo que los obliga a dejar su oficio.

Para la autora es claro que la bioética aun si no es la respuesta al conflicto, si da luces claras sobre cómo abordarlo, pues es necesario que primen los derechos colectivos, y la vida de las especies, valorando el agua como recurso vital de la naturaleza, no puede ser que los actores sociales deriven alianzas con multinacionales, pensando únicamente en la supervivencia, es necesario pensar en las generaciones futuras y abordar el conflicto, con principios de racionalidad, complementando la vida humana con la naturaleza, generando un equilibrio que permita un desarrollo sostenible, “La bioética de los actores individuales se orienta a proclamar la minería responsable como posibilidad para continuar explorando y explotando el oro de Santurbán”. (Basto, 2017, p. 30).

Hay que decir que el conflicto entre actores sociales, se funda en parte por el empleo, pues hay quienes insisten en una minería responsable, y otros quienes solo desean tener una fuente de ingreso para sus familias, el caso es que lo unos se toman vías de hecho, y los otros acuden al sistema legal, sin que a la fecha se obtenga una respuesta definitiva por parte de las autoridades locales, aunque para la autora es claro que las exigencias individuales no pueden ir en contra vía, de la protección del agua, pues esto no solo afecta a los mineros artesanales y sus familias, sino a todos los municipios que reciben el recurso hídrico del páramo.

Conclusiones

El principio de progresividad fue acuñado por primera vez en la Asamblea General de Naciones Unidas con el pacto internacional de derechos civiles y políticos en el año 1966, es visto como una garantía de forma escalonada y progresiva, para el adelanto de las condiciones de vida del hombre, teniendo en cuenta la materialización de sus derechos, sean estos sociales, económicos o políticos, por otro lado para que se dé la regresividad debe analizarse en función del peso de cada principio sopesándolo con los intereses del Estado, la sociedad y los derechos, entonces es así como el principio de progresividad es de carácter interpretativo, con una naturaleza que puede ser constitucional, legal y de carácter supranacional, con la fuerza suficiente para frenar los desafueros de los demás poderes del Estado.

Control de convencionalidad es la facultad que tienen la rama judicial para aplicar en sus sentencias, lo establecido en los tratados internacionales suscritos por su país de origen, lo cual faculta que se inaplique la legislación interna si va en contra vía de los derechos reconocidos en ámbitos internacionales, su inaplicación de conceptos y materialización, hacen que se sancionen a los Estados parte, la responsabilidad está sentada sobre los jueces a través de sus fallos, existen dos tipos de control de convencionalidad que son de carácter difuso, aplicada al interior de cada país, y concentrado cuando lo hace directamente la CIDH; con este último esta instancia internacional puede adecuar, reformar incluso intervenir para que el ordenamiento interno de un país se adecue a las políticas internacionales.

El principio de progresividad se da en ocasiones, cuando la justicia interna de un Estado, decide no aplicar legislación interna que contravenga disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, aunque no se encuentre regulada en su propio ordenamiento jurídico, según la CIDH es necesario acatar disposiciones o modificar las ya existentes con la finalidad de no retroceder en el avance de los derechos, de este modo puede decirse que existe un control de convencionalidad débil y otro fuerte, existen autores que afirman que cuando se aplica el débil, se estaría violando el principio de legalidad, por otro lado se tiene que la regresividad puede ser de dos tipos política y normativa, la primera respecto a la calidad de vida de las personas, y la segunda se refiere a los derechos concedidos por una norma, se destaca así que la seguridad jurídica y protección de la confianza, se configura como elemento para la no regresividad en materia de derechos, en cuanto a la aplicación de la regresividad cuando se adopta una nueva disposición legal, ésta debe argumentar la necesidad y la razonabilidad del cambio.

La CIDH, ha establecido que el principio de progresividad tiene un carácter imperioso, por lo cual debe ser aplicado obligatoriamente por los Estados miembros, los Estados miembros deciden en su mayoría aplicar el control de convencionalidad, pues esto garantiza unos esquemas mínimos en materia de derechos humanos, contribuyendo así a formar una cultura jurídica internacional común; por otro lado existen autores que refieren que esta determinación de CIDH, resulta siendo una obligación inculcada casi forzosamente por la CIDH, quien juzga severamente los casos en los países donde se nota su inaplicación, y manifiestan que la cultura del Soft Law, invade el derecho local. Ante lo cual hay que decir que los derechos sociales son entendidos como parte de la doctrina internacional, donde existe una relación entre los derechos fundamentales y los derechos sociales, que resulta siendo indisoluble, de allí que el Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales sea enfático en que debe existir una progresividad afectiva, en la consecución y materialización de los derechos sociales, dado que es una obligación obrar de la manera más eficiente y pronta para alcanzar este objetivo.

El interés por el cuidado del medio ambiente en Colombia ha evolucionado paulatinamente, se han generado políticas públicas en pro de la defensa ambiental, sin embargo, no son suficientes, pues éstas son creadas muchas veces sin tener en cuenta la intervención de las poblaciones cercanas de las áreas de explotación, lo cual también ha creado grandes tensiones entre la protección de los recursos naturales y la explotación económica con los resultados que ello genera. Ante esta problemática el Estado colombiano implementa normatividades de reforma agraria que contempla, además, delimitar las ciertas zonas para ser protegidas de la intervención del hombre, dejando así paso a un se ve un activismo por parte de las entidades territoriales y otros sectores sociales, que muchas veces no son suficientes para materializar los derechos de las personas y el amparo del medio ambiente.

Para el año de 1997 la Corte Constitucional colombiana, tenía una idea conservacionista sobre las áreas protegidas, por lo cual era restringido la expedición de licencia ambiental, aunado a lo anterior la poca legislación en la materia, hacía que la Corte fuera un tanto más activista en la protección de los derechos ambientales, para el año 2012, la Corte Constitucional cambia su postura en la sentencia C-746, y se inclina hacia la utilidad pública en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, ya existiendo regulación al respecto, la Corte manifiesta que se presume de buena fe, y que obedece a razones técnicas estudiadas por las entidades concededoras del tema, tiempo después a través de la sentencia C-298 de 2016 la Corte se retorna al primer concepto más conservacionista, y finalmente para el año 2019 con su sentencia C369 mantiene su postura conservacionista.

La Corte le ha dado especial amparo a los animales silvestres, con amplia jurisprudencia considerándolos como seres importantes que forman parte de la naturaleza, con una necesidad estatal de ser protegidos, siendo enfática que la flora y la fauna, los recursos naturales, hacen parte del medio ambiente, y por tanto deben tener un valor transcendental en la defensa del Estado en la producción, uso, y consumo de los bienes, estando obligado a adoptar medidas legales y administrativas, encaminadas a la conservación ambiental, pues la defensa del medio ambiente es un bien jurídico de primer orden, por lo cual es exigible asegurar la participación ciudadana a través de consultas previas a las comunidades, cuando se va a realizar un proyecto en determinada

región, lo que ha impulsado movimientos sociales para proteger las reservas de agua, e impedir la pérdida de los ecosistemas, cuando ésta no se realiza.

La Corte entiende el principio de progresividad como fuente internacional, sin embargo, tiene varias posturas según diversos autores, unos afirman que la Corte puede usar la regresión ante una dificultad económica del Estado, también puede ejecutar la ponderación de principios en respuesta a la regresión en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales y en algunas ocasiones se mantiene estable con el principio de progresividad y no acepta la regresión, depende del tema de estudio, pues otros autores confirman que por lo menos en materia laboral la Corte mantiene el principio de progresividad, como también insisten en que la Corte en algunas ocasiones puede negar la eficacia del principio, otras veces considerarlo un mandato imperativo e inviolable, y en otras aplicar la ponderación con elementos de proporcionalidad y necesidad, es decir el principio de progresividad en la Corte Constitucional para su aplicación va a depender del tema tratado, y el estudio de otros principios o derechos afectados.

La expedición de la licencia ambiental en Colombia tuvo su origen en el año de 1973, desde ese momento ha tenido grandes cambios y variaciones en los requisitos para la expedición de la misma, como también, han cambiado la lista de las actividades que la requieren, esto se debe a la demanda económica y empresarial, con fuerza ejercida hacia el ejecutivo, que modifica los requisitos, dependiendo de las necesidades que tenga para cubrir las demandas de terceros. Resulta fundamental blindar el proceso de expedición de licencia ambiental, donde se aplique una metodología técnica que involucre no solo entidades gubernamentales sino de ciencia, para que así pueda aplicarse una política de desarrollo sostenible, donde prime la protección al medio ambiente.

El páramo Santurbán está ubicado en el departamento de Norte de Santander y Santander, en la cordillera Oriental, pasa por 24 municipios, además de Cúcuta y Bucaramanga, se trata de un ecosistema ubicado entre los 3000 y 4290 metros sobre el nivel del mar, con superficie aproximada de 80.000 hectáreas, zona de gran importancia, por la diversidad biológica, territorio objeto de disputas económicas por actividades de minería, agricultura, caza, obras civiles, entre otras, generando daños de contaminación en las fuentes hídricas, dado a los metales y químicos tóxicos producidos por las actividades realizadas en la zona.

La intervención de la Corte Constitucional en el caso del Páramo Santurbán, se limita a realizar un análisis de debido proceso, más que intervención en la protección constitucional de

áreas protegidas, pues si bien es cierto la Corte frena el proceso, con el fin de ordenar la participación de las comunidades en un dialogo entre las entidades estatales y los actores sociales, también es cierto que hasta la fecha, no se ha logrado la delimitación del páramo, y por tanto actividades como agricultura, la ganadería, la minería a cielo abierto y de socavón, la cacería, están ocasionando escalonadas afectaciones al paramo.

La identificación de actores sociales en el páramo Santurbán tiene su origen en la tensión que se genera entre el empleo producido por la explotación minera, y la protección a los ecosistemas, y recursos que se encuentran en el páramo, lo cual ha creado posturas, de un lado quienes defienden los recursos naturales y por el otro el factor económico por la explotación de esos recursos, esto ha generado conflictos sociales, ambientales, políticos, y económicos, cuyos actores pueden calificarse en actores sociales de naturaleza capitalista; Actores ambientalistas con ideas orgánicas, actores individuales con ideas tecnocientíficas y actores mediadores con ideas híbridas, ideas que han sido desarrolladas por múltiples autores.

Consideraciones finales

Al trabajar en este proceso investigativo y pasar por algunos periodos de tiempo, quiero hacer unas consideraciones finales. Primero recordar cómo surgió el tema de exploración y cómo se fue formulando la pregunta de investigación: el principio de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, periodo 2010-2020, recorriendo el camino y encontrando diversos autores, libros, escritos académicos, investigadores que aportaron a la construcción de este proceso.

Por la ambiciosa cobertura del tema de estudio, gracias a la orientación del asesor de tesis, luego de varias sesiones de trabajo, fue posible concretarlo en tres capítulos, primero desde la conceptualización de los términos. Segundo desde la perspectiva jurisprudencial y naturaleza del estudio normativo - jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas, y como tercer paso, el estudio de un caso en concreto que, nos permitiera analizar en los diferentes escenarios la expedición de la licencia ambiental en la entidad gubernamental, el proceso con los actores sociales y la decisión de la Corte de dejar sin efecto que delimitaba la zona.

Realizar el análisis el principio de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental, periodo 2010-2020, para confirmar o no la hipótesis planteada al inicio de la investigación: ¿Cómo se ejerce el Principio de progresividad en el control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana en la sustracción y conservación de áreas protegidas frente a la licencia ambiental periodo 2010-2020? Para encontrar que efectivamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tiene incidencia en las decisiones de la Corte Constitucional colombiana, dado que por principio de autonomía constitucional la Corte hace su análisis en torno al debido proceso, y por lo encontrado en el presente trabajo, se limita a ello, sin considerar de fondo las implicaciones sociales que trae la protección al medio ambiente.

Cada capítulo de este trabajo, conllevó tiempo en la búsqueda de información, actualización de la misma, y especialmente por la pasión que se requiere el estudio juicioso de un tema, el director de tesis y yo, recorrimos un largo camino, pasando por diversos autores, posturas encontradas, y sobre todo instituciones que, definen claramente sus parámetros sobre el principio de progresividad, que al menos en Colombia, avance a pasos grandes en materia laboral, no así en materia ambiental.

Este aporte académico, busca hacer una contribución al acervo académico institucional, toda vez que el tema es de suma importancia para el Estado, pues es fundamental conocer el tema, dado que hoy en día la ciudadanía es considerada un fenómeno mundial, los procesos evolutivos tienden a la protección de los recursos naturales, y por supuesto la defensa del medio ambiente, para la conservación del mismo hacia las generaciones futuras. Es lamentable que el Estado ocupe pocas políticas, y cambie las normas de acuerdo al gobierno central, pues la defensa de los intereses colectivos debe desarrollar herramientas fuertes que permitan, constitucionalizar los derechos y además de ello materializarlos.

Bibliografía

Basto Torrado, Sandra Patricia. 2017. El conflicto socioambiental del páramo Santurbán. Un análisis bioético con enfoque de ecología política. Revista Colombiana de Bioética, vol. 12, núm. 1, pp. 8-24,

Díaz-Muñoz, E. S. 2019. El principio de progresividad en el derecho colombiano: revisión teórico-jurídica Revista Criterio Libre Jurídico, 16 (2), e-6405. Doi: 10.18041/1794-7200/clj.2019.v16n2.6405.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, 2019. LA EXIGIBILIDAD DIRECTA DEL DERECHO A LA SALUD Y LA OBLIGACIÓN DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD (A PROPÓSITO DEL CASO CUSCUL PIVARAL Y OTROS VS. GUATEMALA. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LI, núm. 154, , pp. 425-455.

Forero Gómez, Jaime. 2020. Minería y Salud. Revista de Encuentros. No. 1. Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Encuentros.-Abril-del-2020.pdf>

Callejas Rodríguez, Nataly Yohana. 2015. Manejo Ambiental Sostenible para el Ecosistema de Páramo: Caso Páramo de Santurbán. 4to Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas, Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo Bogotá. Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/4sin/B69.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. D. R. © Periférico Sur 3469, esquina Luis Cabrera, Col. San Jerónimo Lídice, C. P. 10200, Ciudad de México.

Cortis, Christian. 2006. Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. 1ª ed. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Del puerto. 400 p.

Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB.
2012. ESTUDIO PÁRAMO SANTURBAN. Disponible en:
https://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/1.-Parte-Doc1-Entorno-Regional_Santurban.pdf

Cubides Cárdenas, Jaime, 2016. El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos / Cubides Cárdenas, Jaime y otros nueve – Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 190 p.; 17x24 cm.—(Colección JUS público; no. 17)

Díaz Montaña, Evelyn Ivonne; Ariza García, María Ximena y Hernández Ruiz, Diego Fabian. 2013. SITUACIÓN ACTUAL DEL PÁRAMO SANTURBÁN. ABORDAJE DESDE LOS COSTOS AMBIENTALES, LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES. REVISTA PRINCIPIA IURIS N°20, -II.

Mancilla Castro, Roberto Gustavo, 2015. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 33

Parra Romero, Adela y Gitahy Leda. 2017. Movimiento social como actor-red: ensamblando el Comité para la defensa del Agua y del Páramo de Santurbán. *universitas humanística*. pp: 113-139 Bogotá - Colombia issn 0120-4807 (impreso) issn 2011-2734 (en línea)

Pard, Luis Álvaro. 2020. Impactos del proyecto Minesa en el páramo de Santurbán. *Revista de Encuentros*. No. 1 - Abril de 2020, Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Encuentros.-Abril-del-2020.pdf>

Puente Bruges, Jairo. 2020. Es legalmente inviable otorgar licencia ambiental a Minesa? *Revista de Encuentros*. No. 1 - Abril de 2020, Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Revista-Encuentros.-Abril-del-2020.pdf>

Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2009. El control de convencionalidad y el sistema colombiano. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 12, , pp. 163-190

Revista Semana. 2021. ¿Para cuándo la delimitación de Santurbán? Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/para-cuando-la-delimitacion-de-santurban/202115/>

Olano García, Hernán Alejandro. 2016. TEORÍA DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Estudios Constitucionales, vol. 14, núm. 1, pp. 61-94 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile.

Poyanco Bugueño Rodrigo Andrés. 2017. Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. ISSN 2346-0849. Bogotá. Pp. 327-347.

Rico Chavarro, Dídima. 2010. Avance y progresividad de los instrumentos jurisprudenciales sobre garantías constitucionales en materia de derechos sociales. Criterio jurídico garantista Año 2 - No. 2 – pp. 32-47.

Silva Abbot Max. 2016. “Control de convencionalidad interno y jueces locales: un planteamiento defectuoso”. Estudios Constitucionales, Año 14, N° 2, pp. 101-142 ISSN 07180195 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca

Díaz-Muñoz, E. S. (2019). El principio de progresividad en el derecho colombiano: revisión teórico-jurídica Revista Criterio Libre Jurídico, 16 (2), e-6405. Doi: 10.18041/1794-7200/clj.2019.v16n2.6405.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo, 2019. LA EXIGIBILIDAD DIRECTA DEL DERECHO A LA SALUD Y LA OBLIGACIÓN DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD (A PROPÓSITO DEL CASO CUSCUL PIVARAL Y OTROS VS. GUATEMALA. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LI, núm. 154, , pp. 425-455.

Ferrero, Brián G. Tras una definición de las áreas protegidas. Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina Revista Universitaria de Geografía, vol. 27, núm. 1, 2018 Universidad Nacional del Sur, Argentina

Foro Nacional Ambiental. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Bogotá D. C., Colombia. Mayo de 2011. Disponible en: <https://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/11/AnalisisFNA-001.pdf>

Rojas Lenis, Yazmín. La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. sociedad y economía No. 27, 2014 • pp. 155-176

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. D. R. © Periférico Sur 3469, esquina Luis Cabrera, Col. San Jerónimo Lídice, C. P. 10200, Ciudad de México.

Cortis, Christian. 2006. Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. 1ª ed. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Del puerto. 400 p.

Cubides Cárdenas, Jaime, 2016. El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos / Cubides Cárdenas, Jaime y otros nueve – Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 190 p.; 17x24 cm.—(Colección JUS público; no. 17)

Mancilla Castro, Roberto Gustavo, 2015. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 33

MUÑOZ SEGURA, Ana María EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Un propósito con carácter de

justiciabilidad Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 11, julio-diciembre, 2010, pp. 93-109 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México

Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2009. El control de convencionalidad y el sistema colombiano. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 12, , pp. 163-190

Olano García, Hernán Alejandro. 2016. TEORÍA DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Estudios Constitucionales, vol. 14, núm. 1, pp. 61-94 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile.

Poyanco Bugueño Rodrigo Andrés. 2017. Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. ISSN 2346-0849. Bogotá. Pp. 327-347.

Rico Chavarro, Dídima. 2010. Avance y progresividad de los instrumentos jurisprudenciales sobre garantías constitucionales en materia de derechos sociales. Criterio jurídico garantista Año 2 - No. 2 – pp. 32-47.

Rojas, Natalia. 2010. Áreas protegidas por la legislación colombiana. Derecho y Realidad. Núm. 16.

Sleman-Chams, Juliette; Velásquez-Muñoz, Carlos Javier LA LICENCIA AMBIENTAL: ¿INSTRUMENTO DE COMANDO Y CONTROL POR EXCEPCIÓN? Vniversitas, núm. 132, enero-junio, 2016, pp. 483-514 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia.

Serrano Evers, Claudia Cristina, 2015. protección constitucional al ambiente, pontificia universidad javeriana facultad de ciencias jurídicas programa especialización en derecho sustantivo y contencioso constitucional. Bogotá.

Silva Abbot Max. 2016. “Control de convencionalidad interno y jueces locales: un planteamiento defectuoso”. Estudios Constitucionales, Año 14, N° 2, pp. 101-142 ISSN 07180195
Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca

Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana

Sentencia SU016/20

Sentencia T-282/20

Sentencia C-369/19

Sentencia T-444 de 2019

Sentencia C-369 de 2019

Sentencia T-302 de 2017

Sentencia C-298 de 2016

Sentencia C-036 de 2016,

Sentencia T- 361 de 2017

Sentencia C-165/15

Sentencia C-165/15

Sentencia C-746 de 2012,

Sentencia C-598 de 2010,

Sentencia C-428 de 2009

Sentencia C-1165 de 2000

Sentencia C-431 de 2000

Sentencia C-649 de 1997

Sentencia C-168 de 1995