

Bucaramanga, veintiuno (21) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Expediente:	680012333000-2018-00196-00 680012333000-2020-00138-00	proceso	acumulado
Medio de control:	Protección de derechos e intereses colectivos		
Accionante:	Municipio de Bucaramanga (proceso 2018-00196) notificaciones@bucaramanga.gov.co aresuaabogados@gmail.com Antonio José Serrano Martínez (proceso 2020-00138) antonioserrano13@hotmail.com		
Accionados:	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA notificacionesjudiciales@anla.gov.co pecheverri@anla.gov.co Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procesosjudiciales@minambiente.gov.co jabeltran@minambiente.gov.co Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB notificaciones.judiciales@cdmb.gov.co o abogadafigueroa@outlook.es Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR procesosjudiciales@corponor.gov.co		
Vinculados:	Sociedad Minera de Santander S.A.S. notificaciones@minesa.com pedroalbertho@gmail.com Municipio de Surata notificacionjudicial@surata-santander.gov.co contactenos@surata-santander.gov.co natavega19@hotmail.com Municipio de California notificacionjudicial@california-santander.gov.co Xim21@hotmail.com Municipio de Vetás gobierno@vetas-santander.gov.co yelitzaoliveros@hotmail.com		
Coadyuvantes:	Andrés Felipe Ángel Ruiz andres.angelru@gmail.com José Luis Pérez Bermeo joseperez888@gmail.com Jorge Abad Maldonado caliminerossec@gmail.com Asociación de Mineros y Joyeros de Vetás “ASOMINEROS” Ivonne.gonzalez@asomineros.com Javier Ignacio Peña Ortiz Javierpena32@gmail.com Daniel Maldonado Lizcano		

	maldonadolizcanodaniel@gmail.com Holmes Valbuena García asomical@hotmail.com Mario Caballero Noriega marco_caballero12@hotmail.com Edgar Ochoa Flórez ochoajudicatura@gmail.com Juan Eusebio Olaya ecojardines1@hotmail.com Junta de Acción Comunal de San Juan Neponucemo de Vetás – Presidente Rosa Elena Delgado roeldeje@hotmail.com Carlos Felipe Hernández Rincón fhamara2022@gmail.com Julián Felipe Romero Gil julianfromerogil@gmail.com Sociedad Minera de Santander S.A.S. notificaciones@minesa.com pedroalbertho@gmail.com José Luis Pérez Bermeo Joseperez888@gmail.com Julián Felipe Romero Gil julianfromerogil@gmail.com
Ministerio Público:	Procuraduría 159 Judicial II para Asuntos Administrativos nmgonzalez@procuraduria.gov.co
Tema:	La protección del Páramo de Santurbán no puede reducirse a un interés utilitario ni a un debate administrativo. Se trata de un imperativo categórico del Derecho Constitucional, que impone un deber incondicionado de tutela sobre lo que representa la fuente de la vida, la manifestación de la dignidad humana y el soporte natural de la existencia. Reconocimiento como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, mantenimiento y restauración a cargo del Estado bajo el imperativo categórico de protección del páramo.

“Actúa de tal manera que las consecuencias de tu acción sean compatibles con una futura existencia humanamente digna, es decir, con el derecho de la humanidad a subsistir por tiempo indeterminado”.

H. Jonas¹

En desarrollo del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, procede la Sala a dictar **sentencia de primera instancia** en los procesos acumulados 680012333000-2018-00196-00 y 680012333000-2020-00138-00.

¹ HÁBERLE, PETER, *El Estado Constitucional*. Buenos Aires-Argentina, Editorial Astrea, 2007. Pág. 173.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

1.1. Del proceso 680012333000-2018-00196-00.

La demanda que dio origen al proceso 680012333000-**2018-00196-00**², fue presentada por el **Municipio de Bucaramanga**, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 472 de 1998, contra la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, la **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB** y, la **Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR**; con el fin de lograr la protección ambiental y fuentes hídricas del sistema montañoso y del páramo de Santurbán, en específico frente a los proyectos de explotación subterránea de oro, pues en su sentir, se podrían causar **daños ambientales irreparables** y comprometer los servicios ecosistémicos esenciales.

De esta manera, el **Municipio de Bucaramanga** solicitó se accedieran a las siguientes pretensiones:

“PRIMERO:** En virtud del Principio de Precaución, **Declarar la vulneración de los Derechos Colectivos al goce de un ambiente sano, al agua y el desarrollo sostenible consagrados en la Constitución Política, Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales respectivamente; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; la seguridad y salubridad pública; los derechos de los consumidores y usuarios por parte de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – CDMB, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NORTE DE SANTANDER – CORPONOR, por las razones y hechos expuestos.

SEGUNDO:** En virtud del Principio de Precaución, **Declarar la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al agua y el desarrollo sostenible consagrados en la Constitución Política, Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales respectivamente; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; la seguridad y salubridad pública; los derechos de los consumidores y usuarios; de los habitantes de Bucaramanga y su Área Metropolitana, ordenando a las Entidades accionadas suspender las acciones que puedan llegar a afectar en la actualidad o futuro la totalidad del ecosistema del Páramo de Santurbán.

² Ver “01. DEMANDA Y ANEXOS” integrado al Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI [680012333000-2018-00196-00](#)

TERCERO: En virtud del Principio de Precaución, **DECRETAR LA NULIDAD DE LO ACTUADO EN EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL**, que actualmente adelanta la Sociedad Minera de Santander – MINESA S.A.S., ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, para el proyecto minero de explotación de oro subterráneo en la región de Soto Norte, específicamente en los municipios de Vetas, California y Suratá ubicados en el departamento de Santander.

CUARTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, y la Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR, dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo tercero de la resolución 2090 de 2014, en relación a la **ordenación, zonificación y determinación del régimen de usos del ecosistema de Páramo** o las nuevas condiciones que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ordenadas en las Sentencia T 361 de 2017, que ordenó realizar una nueva resolución de delimitación y además la elaboración del Plan de Manejo Ambiental en los ecosistemas estratégicos de alta montaña ubicados en los municipios de Vetas, California y Suratá.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, según lo establecido en la Ley 1333 de 2009 artículo 21, compulsar copias de todo lo actuado en el proceso sancionatorio ambiental a la Fiscalía General de la Nación, para que al tiempo que se adelanta la acción ambiental, también se realice la investigación penal en contra de los directivos de MINESA S.A.S. por la presunta comisión de los delitos ambientales de **ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables y daño en los recursos naturales**, teniendo en cuenta las características del proyecto, especialmente su magnitud y el riesgo que genera esta contaminación a los habitantes de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto, en relación al consumo de agua potable de los más de 13000.000 que se surten de este valioso ecosistema de Páramo.

SEXTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, compulsar copias del proceso sancionatorio a la Procuraduría Nacional Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios radicado bajo el expediente SA-0029-2017, que se adelanta en contra de la sociedad MINESA S.A.S. para que realice un acompañamiento permanente a las diferentes actuaciones dentro del proceso.

SÉPTIMO: ORDENAR a los municipios de Vetas, California y Suratá realizar la revisión general de sus Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT, incorporando como determinantes ambientales las establecidas por las autoridades ambientales posteriores a la nueva delimitación del Páramo, como **requisito previo** a la revisión general y al desarrollo de cualquier proyecto minero que ponga en riesgo la sustentabilidad del territorio de los tres municipios en el largo plazo.”

Como **hechos relevantes** de la solicitud de protección de los derechos e intereses colectivos se expuso en la demanda, que el día 28 de agosto de 2017 la Sociedad Minera de Santander S.A.S., en adelante MINESA S.A.S. solicitó ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, en adelante ANLA, licencia ambiental para la explotación subterránea de “*minerales auroargentíferos*” en jurisdicción de los municipios de California y Suratá, zonas que hacen parte “*integral del ecosistema del complejo del páramo de Santurbán*”, que por su importancia ecológica provee de agua de “*al menos 23 cabeceras municipales, dentro de las cuales están Vetas, California, Suratá, Matanza, Charta, Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Lebrija en un futuro cercano*”; en consecuencia, aseveró, que el proyecto de actividad minera conllevaría “*daños y contaminación irreversible*”.

De igual manera, sostuvo, que el proyecto de explotación minera causa un impacto en la demanda y oferta hídrica, toda vez que prevé la captación de un volumen significativo de agua subterránea y superficial (300 l/s subterránea, 15 l/s del Río Suratá, 2 l/s de la Quebrada San Juan), lo que de equivalente al consumo de 122.709 personas; así mismo, aseveró, que el proyecto plantea 5 puntos de vertimiento de residuos líquidos en el Río Suratá y sus afluentes, lo cual contraviene la prohibición de vertimientos en cabeceras de fuentes de agua dispuesta en el artículo 24 del Decreto 3930 de 2010 y, que representa un grave riesgo para la salud pública de cerca de 2 millones de habitantes.

Por otra parte, manifestó, que la Corte Constitucional a través de la sentencia T 361 de 2017, dejó sin efectos la Resolución No. 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que había delimitado el páramo de Santurbán, decisión que sólo surtiría efectos en un año a partir de la notificación de la sentencia, tiempo en el cual debía el Ministerio realizar una nueva resolución de delimitación.

Así las cosas, solicitó, en aplicación del principio de precaución que les permite a las autoridades ambientales adoptar medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, incluso en un escenario de incertidumbre científica sobre la magnitud de un daño grave e irreversible, la protección del páramo de Santurbán por su importancia estratégica y ecológica, lo que necesariamente debe incluir la zona de amortiguación por sus características ecosistémicas y, la suspensión inmediata del proceso de licenciamiento ambiental del proyecto de MINESA S.A.S., garantizando la planificación integral del territorio y el derecho colectivo a un ambiente sano y al agua para las generaciones presentes y futuras.

1.2. Del proceso 680012333000-2020-00138-00.

La demanda que dio origen al proceso 680012333000-2020-00138-00³, fue presentada por el señor **Antonio José Serrano Martínez**, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 472 de 1998, contra la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA** y, la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo**; con el fin prevenir los daños ambientales irreparables y proteger los derechos colectivos relacionados con el ecosistema del páramo de Santurbán, sus fuentes hídricas, la biodiversidad y la salud pública, frente a proyectos o actividades de *megaminería*.

En esencia, el señor **Antonio José Serrano Martínez** solicitó las siguientes pretensiones:

- “1. **RESOLVER** que el señor **Alberto Carrasquilla Barrera**, designado en su calidad de ministro ad-hoc, no es la persona adecuada e idónea para rendir un concepto vinculante al interior del Comité Técnico Consultivo' de la ANLA, en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto minero en el páramo de Santurbán, denominado "explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte de la empresa Sociedad Minera de Santander S.A.S., Minesa", según Decreto presidencial N° 1787 de octubre 4 de 2019, atendiendo las razones expuestas en lo pertinente.
2. **MEDIDA PREVIA:** En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal (artículo 228 de la C.P.), acorde con lo dispuesto en los artículos 17 inciso tercero, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, respetuosamente le solicito al Señor Juez ordenar y decretar como medida

³ Ver “002. DEMANDA 2020-138-00” integrado al Expediente Digital (OneDrive) – índice 00092 de SAMAI [680012333000-2020-00138-00](#).

*previa que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, **SE ABSTENGA** de conceder licencia o autorización para la exploración y explotación del oro a cualquier empresa nacional o internacional en general, y a la Sociedad Minera de Santander S.A.S., Minesa, en particular, la cual afecte al páramo de Santurbán, departamentos de Santander y Norte de Santander. Esta medida servirá para impedir los perjuicios irreparables e irremediables a perpetuidad antes mencionados, suspendiéndose así los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos de que trata esta demanda.*

3. *Para lo anterior se tendrá en consideración el principio de precaución, y atendiendo a sus postulados **SE SUSPENDERÁ** el ejercicio de toda actividad mega minera que en la actualidad se esté realizando en el páramo de Santurbán, departamento de Santander, o que en el inmediato futuro se proyecte realizar.*
4. ***SE SUSPENDERÁ** asimismo todo trámite que se esté verificando oficialmente en punto a la delimitación del Páramo de Santurbán, por las razones expuestas en las motivaciones anteriores en lo pertinente.*
5. *El concepto que se llegase a emitir al interior del Consejo Técnico Consultivo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, para la discusión y pronunciamiento acerca de la Licencia para explotación mega minera que efectúe Minesa y que afecte al páramo de Santurbán, **NO TENDRÁ CARÁCTER VINCULANTE**, y así lo determinará este Juzgado con base en lo anteriormente expuesto.*
6. *Por interponerse esta acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual solicito al señor Juez que notifique el auto admisorio de la demanda al titular de dicha entidad que corresponda, para los fines consiguientes (artículo 13, párrafo 2°, Ley 472 de 1998).*
7. *Si en el curso del proceso se establece que existe otro presunto responsable, solicito al señor Juez que de manera oficiosa ordene su citación y comparecencia, en los términos en que se prescribe para los demandados...”*

Como **hechos relevantes** de la demanda, expuso, que el señor Alberto Carrasquilla Barrera fue designado como Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible *ad hoc*, para rendir un concepto vinculante en del Comité Técnico Consultivo de la ANLA en el proceso de licenciamiento ambiental del proyecto *"explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte"* en el páramo de Santurbán de MINESA S.A.S., sin tener la idoneidad y los conocimientos específicos en temas ambientales, de hidrogeología, geología y demás componentes sociales y ecológicos; situación que, afirmó el actor popular, podría legitimar un daño irreversible y a perpetuidad a los ecosistemas de páramos y a la vida de las personas que dependen de ellos.

En este sentido, fue enfático en precisar, que el páramo es un ecosistema interdependiente que funciona como un solo cuerpo, desde las partes más altas de las montañas hasta las cercanías de las ciudades; por ello, considera incomprensible e inaceptable pretender *"hacer una delimitación con una línea física arbitraria"*, pues cualquier actividad *megaminera* ejercida a cualquier nivel altitudinal del páramo causará consecuencias irreversibles de daño permanente en su integridad. Además, señaló, que la población que habita el páramo no debe ser desplazada por la actividad *megaminera*, ya que las afectaciones hidrológicas e hidrogeológicas impedirán el desarrollo de sus actividades y la producción de alimentos.

Así las cosas, precisó, que la ubicación del proyecto minero de MINESA S.A.S., se encuentra por encima de las bocatomas del acueducto de Bucaramanga y, según el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, afectaría la cantidad y calidad del agua para más de 2 millones de personas que se surten de este ecosistema. Sostuvo, que la mina se localiza cerca de la quebrada La Baja, que se une con el río Vetás, el río Suratá, el río Tona, y finalmente el río de Oro, conformando el río Lebrija que tributa al río Magdalena, evidenciando una extensa interconexión hídrica, siendo inminente la contaminación de dichos afluentes hídricos; al igual que conllevará eliminación de vegetación, destrucción o modificación de la flora y de la fauna por ruido y contaminación, ocasionando cambios en el microclima y la multiplicación de agentes patógenos en charcos y zonas con aguas estancadas.

2. Contestación de la demanda.

2.1. De la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en adelante **MADS**, señaló frente a la demanda **2018-00196**⁴, que carece de legitimación en la causa por pasiva y, que no tiene responsabilidad en relación con el objeto de la demanda; para ello argumentó, que de acuerdo con la distribución de competencias del Decreto Ley 3573 de 2011, los temas de licenciamiento y seguimiento a las medidas de manejo ambiental son de competencia exclusiva de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales**. Preciso, que su función se limita a ser el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán el ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos, sin que sea considerado un ente ejecutor.

Respecto de la demanda **2020-00138**, el **MADS** se abstuvo de dar contestación.

2.2. De la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

La **ANLA**, en el proceso **2018-00196**, se abstuvo de dar contestación de la demanda. Por su parte, frente a la demanda que dio origen al proceso **2020-00138**⁵, la **ANLA** manifestó, respecto de lo pretendido por el actor popular en cuanto a que *“no se otorgue licencia ambiental para proyecto minero en el ámbito territorial del Páramo de Santurbán, denominado “explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte de la empresa Sociedad Minera de Santander, Minesa S.A.S.”*”, que mientras la solicitud *“esté dentro de los parámetros de ley”* es de su rol funcional dar trámite a la solicitud, conforme lo determinan los Decretos 3573 de 2011 y 1076 de 2015.

Así las cosas, indicó, que si bien **MINESA S.A.S.** presentó solicitud de licencia ambiental para el proyecto *“Explotación Subterránea de Minerales Auroargentíferos Soto Norte”*, a través del *“Auto 9674 del 2 de octubre de 2020”* se ordenó el archivo del trámite administrativo, decisión que fue confirmada mediante el Auto 00092 de 19 de enero de 2021, en el cual se decidieron los recursos de reposición, sin que se realizara la activación formal del Consejo Técnico Consultivo. A partir de lo anterior, manifestó, que se torna imperativo la declaratoria judicial de *“carencia de objeto”*, pues ningún trámite de

⁴ Ver “05.5 CONTESTACION MINISTERIO DE AMBIENTE” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

⁵ Ver “9_680012333000202000138003RECEPCIONDEME20220427133209” – índice 00069 de SAMAI, [680012333000-2020-00138-00](#)

licenciamiento se está surtiendo y, en esa medida, se superó “*el comportamiento presuntamente vulnerador y origen de la acción de constitucional de autos*”; siendo enfática en advertir, que en ningún momento se vulneraron los derechos invocados, pues era una exigencia legal los estudios pertinentes que viabilizaran o no la aprobación de esta licencia.

2.3. De la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB.

La **CDMB**, frente a los hechos y pretensiones aducidos en la demanda **2018-00196**⁶, manifestó su oposición al advertir que no existe vulneración a los derechos e intereses colectivos. De manera específica respecto de la pretensión dirigida a que se ordene dar cumplimiento a la obligación de ordenación, zonificación y determinación del régimen de usos del ecosistema de Páramo, según lo establecido en la Resolución 2090 de 2014, precisó que la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, dejó sin efectos dicha Resolución, aspecto que afecta directamente la fundamentación de la demanda sobre la prohibición de la minería en esa área específica; no obstante, adujo, que la misma Sentencia T-361 de 2017 ordenó al **MADS** emitir una nueva Resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán-Berlín, la cual deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

Así mismo, aseveró, que ha actuado de manera diligente y ha cumplido con su marco legal (Ley 99 de 1993) y funcional en la protección y administración de los recursos naturales y el medio ambiente.

2.4. De la Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR.

CORPONOR, frente a la demanda **2018-00196**⁷, presentó su oposición en contra de las pretensiones, para lo cual señaló, que no existen pruebas que la vinculen como responsable de la vulneración de los derechos colectivos al goce del ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible; así como tampoco que con su actuar se haya puesto en peligro el ecosistema del páramo de Santurbán, por cuanto no es autoridad competente para la expedición de las licencias ambientales. De igual manera, afirmó, respecto de las acciones de ordenación, zonificación y determinación del régimen de usos del ecosistema de Páramo, que en virtud de la sentencia T 361 de 2017 de la Corte Constitucional, ellas dependen de la nueva reglamentación y lineamientos que expida el **MADS**.

2.5. Del Municipio de Suratá.

El **Municipio de Suratá**, vinculado en el proceso **2018-00196**, se abstuvo de dar contestación de la demanda.

2.6. Del Municipio de California.

El **Municipio de California**, respecto de la demanda **2018-00196**⁸, se limitó a indicar que carece de legitimación en la causa por pasiva por cuanto los derechos colectivos que se alegan como vulnerados, no tienen una relación causal con las actuaciones administrativas.

⁶ Ver folios 73 a 91 de “04. SOLICITUD AGOTAMIENTO JURISDICCION” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

⁷ Ver folios 12 a 15 de “05.1 CONTESTACION MUNICIPIO DE CALIFORNIA” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

⁸ Ver folios 1 a 3 de “05.1 CONTESTACION MUNICIPIO DE CALIFORNIA” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

2.7. Del Municipio de Vetas.

El **Municipio de Vetas**, frente a la demanda **2018-00196**⁹, manifestó, que si bien **MINESA S.A.S.** solicitó un licenciamiento ambiental ante la **ANLA**, lo cierto es que el proyecto no sería adelantado en el ecosistema del páramo de Santurbán. Así mismo, precisó, que no es cierto que el Área Metropolitana de Bucaramanga se abastezca de agua proveniente del páramo, siendo una afirmación que realiza el **Municipio de Bucaramanga** carente de *“toda lógica”*, por cuanto la captación del agua proviene, mayormente, del río Tona *“que no tiene relación directa con las quebradas y ríos que bañan”* el Municipio de Vetas. Aseveró, que existe *“una campaña de desprestigio contra la minería”* que ha sostenido el desarrollo económico del municipio.

Por otra parte, fue insistente en advertir, que el proyecto de explotación minera presentado por **MINESA S.A.S.** no tenía como área de influencia el Municipio de Vetas, luego lo pretendido respecto de la revisión del EOT, sería dejarlos a la *“incertidumbre total y frenar absolutamente el desarrollo”*, en tanto que no se tiene certeza de cuando se realizará la delimitación del páramo y, cuando la **CDMB** elaborara el plan de manejo ambiental del páramo, en el que se establezca la zonificación y el régimen de usos.

A partir de lo anterior, afirmó el **Municipio de Vetas**, que no tiene legitimación en la causa para integrar el extremo demandado.

2.8. De la Sociedad Minera de Santander S.A.S. – MINESA S.A.S.

MINESA S.A.S., frente a hechos de la demanda **2018-00196**¹⁰, manifestó que el **Municipio de Bucaramanga** realizó una serie de afirmaciones infundadas, pues no es cierto que el proyecto minero Soto Norte se ubique en el ecosistema del páramo de Santurbán; indicó, que estudios realizados por el Instituto Alexander Von Humboldt, realizó un polígono de referencia que incluye el páramo propiamente dicho, el páramo bajo y la franja de transición, con una extensión de 98.000 hectáreas; frente a lo cual adujo, que la idea de *“zonas de amortiguación”* no aplica a los páramos, pues se les categoriza como *“ecosistemas estratégicos”* o *“áreas de especial importancia ecológica”* y tienen normas propias, diferentes a las áreas protegidas. De igual manera, aseveró, que no es cierto que los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga abastezcan agua directamente del páramo de Santurbán, pues lo cierto es que el AMB S.A. E.S.P., para prestar el servicio público de agua potable, se surte de los ríos Suratá, Tona y el Frío y, ninguna de las bocatomas se encuentra en el páramo de Santurbán.

Por otra parte, refirió, que la acción popular se torna improcedente, para ello destacó que se presenta una falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, pues no demostró la entidad accionante que solicitó a las autoridades administrativas la adopción de medidas para proteger los derechos colectivos que alegó. De igual manera, señaló, que se estructura una inepta demanda por ausencia de requisitos formales, toda vez que las aseveraciones expuestas no configuran un *“daño o un inminente peligro de daño al medio ambiente o de una violación o amenaza a un derecho colectivo”*; así mismo, aclaró que no se presenta afectación a las fuentes hídricas, pues hay oferta hídrica disponible para abastecer la solicitud del proyecto minero, sin generar impacto en el recurso hídrico, pues la demanda

⁹ Ver folios 1 a 9 de “05.2 CONTESTACION MUNICIPIO DE VETAS” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

¹⁰ Ver “05.3 CONTESTACION MINESA” Expediente Digital (OneDrive) – índice 00084 de SAMAI.

del proyecto es baja para la capacidad de agua que puede surtir el río Suratá, de acuerdo con el *POMCA* elaborado por la **CDMB**, luego en su sentir no existe ningún inconveniente al solicitar las “*concesiones de agua*” que están concebidos en el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974) y en los Decretos reglamentarios compilados en el Decreto 1076 de 2015. Resaltó, además, que la prohibición de vertimientos del artículo 24 del Decreto 3930 de 2010 es exclusiva para los nacimientos de agua y las áreas más próximas, lugares donde no se planteó la solicitud.

Respecto a la aplicación del principio de precaución que el demandante invocó, **MINESA S.A.S.** enfatizó, que no tiene ninguna “*aplicabilidad cuando se está frente a un proceso técnico y científico de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA), ya que este ejercicio otorga bases de certeza científica para la toma de decisiones en materia ambiental*”, de ahí que el principio relevante es el de prevención; de ahí que, indicó, se exige la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que, al ejecutarse correctamente, como el que se presentó en la solicitud de licenciamiento ambiental, aporta información suficiente para identificar, mitigar y compensar posibles impactos, lo que asegura la viabilidad ambiental del proyecto.

Expuso, que existe una “*imposibilidad legal y material de que el área del proyecto sea considerada ecosistema de páramo o área amortiguadora del páramo*”, frente a lo cual precisó, que los estudios realizados por Instituto Alexander Von Humboldt, demostraron que el proyecto Soto Norte no se encuentra ubicado “*dentro del ecosistema de páramo*”, incluso precisó, que el proyecto se encontraba enteramente por fuera de las zonas delimitadas por el **MADS** a través de la Resolución 2090 de 2014, que fue dejada sin efectos por la sentencia T 361 de 2017; afirmó, que el accionante descontextualiza el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, que impone a los territorios circunvecinos de las áreas protegidas no así a los ecosistemas estratégicos como los páramos, una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre ellas y que debe quedar reflejada en el ordenamiento territorial de los municipios; luego, los páramos al ser catalogados como “*ecosistemas estratégicos*” o “*áreas de especial importancia ecológica*”, no les resulta aplicable.

3. Alegatos de conclusión.

3.1. Del extremo activo.

3.1.1. Del Municipio de Bucaramanga (Radicado 2018-00196).

El **Municipio de Bucaramanga**¹¹ en su intervención indicó, a partir del principio de precaución y de los “*testimonios Técnicos del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga*”, que se presentarían “*daños irreversibles*” con la ejecución de un proyecto minero en el páramo de Santurbán, tanto en la fauna y flora del ecosistema, como en el Municipio de Bucaramanga, pues la ejecución de un proyecto consumiría agua “*diariamente*” en la misma cantidad que lo harían “*120.000 personas*”. De igual manera, insistió, que habría un incremento de “*las trazas de minerales o materiales pesados en los afluentes del Acueducto metropolitano de Bucaramanga, lo cual podría generar la suspensión de las actividades del mismo*”.

Así mismo, argumentó, que proyectos de megaminería en la zona del páramo de Santurbán tendría como consecuencias:

¹¹ Ver índice 00315 de SAMAI.

- Riesgos en los nacimientos de agua, pues la realización de los socavones irrumpiría en su *“dinámica y genera disturbios irreversibles: 224 Litros/segundo Volúmenes de agua que entran en contacto con rocas sulfurizadas, generan aguas acidas y luego arrastran metales pesados y otros químicos tóxicos y contaminantes. Inyección de cemento sobre las grietas de las rocas para reducir en un 90% la filtración de aguas subterráneas es un sello que desvía las aguas, cambia su curso y puede profundizar perdiéndose para siempre.”*
- En la salud, pues en su sentir, los elementos químicos como *“selenio, plomo, cadmio, y arsénico, y otros radioactivos”* de los bloques geológicos, pueden entrar en contacto con el agua, con *“riesgo de caer en el río Suratá o afectar el caso (sic) urbano de ese municipio”*.
- Químicos contaminantes propios de la operación minera, que son potencialmente radioactivos y peligrosos y, a pesar de ser *“dispuestos a perpetuidad”* en Depósito de Relaves Secos, *“no lo hace infalible frente a fenómenos naturales, incluido el riesgo sísmico, que puede contaminar la única fuente de agua de Bucaramanga”*.

De esta manera, el **Municipio de Bucaramanga** solicitó, que se concedieran las pretensiones de la demanda y evitar que se realice un *“daño irreversible al medio ambiente al explotar el Páramo de Santurbán”*.

3.1.2. Del señor Antonio José Serrano Martínez (Radicado 2020-00138).

El señor **Antonio José Serrano Martínez**¹², en sus alegatos de conclusión, reiteró que la acción popular se dirigió contra el **MADS** y la **ANLA** con el objeto de proteger derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados por actos administrativos y procedimientos que facilitarían la explotación minera en el ecosistema estratégico del Páramo de Santurbán.

De esta manera, el accionante cuestionó la legalidad de la Circular 9 del 12 de abril de 2020, por cuanto en su sentir, fue utilizada para facilitar trámites de licenciamiento ambiental y de delimitación del Páramo, en contravención de normas constitucionales, legales y del precedente vinculante de la Corte Constitucional, en particular de la Sentencia T-361 de 2017, que exige una participación ciudadana efectiva en procesos ambientales.

Por otra parte, el accionante insistió en la necesidad de aplicar los principios constitucionales de precaución, participación, función ecológica de la propiedad, y el deber del Estado de preservar ecosistemas estratégicos, en especial los páramos; para lo cual recordó, que la protección de los páramos ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional (T-199 de 2014, C-035 de 2016, T-361 de 2017, entre otras) y por la normativa legal e internacional, incluida la Ley 2273 de 2022 (Acuerdo de Escazú). A su juicio, se ha producido una vulneración sistemática y continuada del bloque de constitucionalidad en materia ambiental, que ha ignorado además decisiones judiciales como la reciente sentencia del Consejo de Estado del 17 de junio de 2024 (25000-23-36-000-2015-01244-02-(67042)) que anuló un contrato de minería por afectación a reserva forestal.

¹² Ver índice 00208 de SAMAI.

Como sustento probatorio, destacó la declaración rendida por el profesor Gonzalo Peña Ortiz, de quien señaló expuso con rigor técnico los riesgos que conlleva la explotación aurífera en la zona, incluyendo la presencia de metales pesados y sustancias radiactivas (como el uranio y el arsénico), y su potencial afectación a la salud humana, los cultivos y el recurso hídrico. En este sentido, calificó dicha prueba como idónea, útil y concluyente.

Advirtió, además, que el fenómeno de la minería ilegal —presuntamente liderado por organizaciones criminales— ha alcanzado niveles alarmantes de afectación ambiental y social, sin que se hayan adoptado medidas eficaces para contenerla, lo que incrementa la urgencia de una decisión judicial de fondo. A su juicio, la inactividad procesal prolongada y las respuestas institucionales dilatorias han facilitado que **MINESA S.A.S.** continúe preparando una nueva solicitud de licencia ambiental sin que se haya resuelto la presente acción.

En su parte final, el demandante solicitó que se acojan las pretensiones de la demanda, se amparen integralmente los derechos e intereses colectivos invocados, se ordene a la **ANLA** abstenerse de otorgar licencias mineras en el Páramo de Santurbán y su zona de influencia, se suspendan los trámites de delimitación en curso que no cumplan con los estándares de participación definidos en la Sentencia T-361 de 2017 y, se adopten medidas eficaces de restauración ambiental, incluida la revisión de contratos y autorizaciones en ejecución. Solicitó además que se declare sin valor vinculante cualquier concepto emitido por el Consejo Técnico Consultivo de la **ANLA** respecto de futuros proyectos mineros en la zona, en razón del riesgo estructural que representan para los derechos fundamentales y los ecosistemas protegidos.

3.2. Del extremo pasivo.

3.2.1. De la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El **MADS**¹³ en el término para la presentación de los alegatos de conclusión, señaló que, en aplicación del principio de legalidad, no puede pronunciarse de fondo respecto del trámite de licenciamiento, seguimiento y control de los proyectos mineros, por cuanto son de la órbita funcional de la **ANLA**.

Aclarado lo anterior indicó, que en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017, el proceso de delimitación “*se encuentra en la fase No. 4 de Concertación*”, lográndose en el departamento de Santander cerrar la fase con “*9 de los 10 municipios que tienen área de páramo (Suratá, Charta, California, Matanza, El Playón, Piedecuesta, Vetas, Guaca, Santa Bárbara), quedando pendiente culminar la precisión del polígono en Vetas y volver a Tona; así mismo, se deben adelantar las concertaciones con los 3 municipios beneficiarios de los servicios ecosistémicos (Bucaramanga, Girón y Floridablanca)*”; en tanto que, en el departamento de Norte Santander, se ha logrado “*consensos razonados con 4 de los 20 municipios con área de páramo (Bucarasica, Lourdes, Gramalote y Bochalema)*”. Empero, afirmó, que la “*Resolución 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adoptan otras determinaciones”, se encuentra vigente hasta tanto se tenga una nueva resolución de delimitación, es decir hasta que se concluya el proceso participativo con todos los actores involucrados e interesados en el páramo*”.

¹³ Ver índice 00334 de SAMAI.

Manifestó, que a través de las Resoluciones 0211 del 3 de marzo de 2025 y 239 del 6 de marzo de 2025, se creó una *“Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de Carácter Temporal en el macizo de Santurbán”*, con el objetivo de *“avanzar en el ordenamiento minero ambiental abajo del área de páramo, cuyo propósito es adelantar unos estudios clave para sustentar medidas que orienten el desarrollo de la minería en el territorio sin que se afecte la base natural, en especial en lo que corresponde al servicio de provisión y regulación hídrica”*.

Finalmente, indicó, que se *“ha demostrado a lo largo del proceso las acciones desarrolladas por mi representada están encaminadas a la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano, al agua y el desarrollo sostenible consagrados en la Constitución Política, Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales, por lo tanto consideramos encontrarnos ante un escenario de cosa juzgada constitucional y en el evento de la emisión de una sentencia podría conllevar a una duplicidad de ordenes con un potencial efecto de regresión ambiental en el territorio”*.

3.2.2. De la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

La **ANLA**¹⁴ advirtió, que se presenta una carencia de objeto por inexistencia de acto administrativo vigente que genere amenaza sobre los derechos colectivos, luego no existe *“una amenaza, presente o futura, para el Páramo de Santurbán o para el acceso al recurso hídrico de las comunidades ubicadas en la zona de influencia”*; así mismo, reiteró, que el trámite de licencia ambiental de **MINESA S.A.S.**, se encuentra archivado, sin que actualmente existan proyectos adicionales o nuevas solicitudes de licencia ambientales para proyectos mineros *“en el área del Páramo de Santurbán-Berlín, delimitada mediante Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014”* del **MADS**. En este sentido, arguyó, que no existe una amenaza real e inminente o una vulneración efectiva de los derechos colectivos, derivada de una conducta activa u omisiva,

Manifestó que, realizadas las consultas internas en el sistema de información de licencias ambientales, SILA, y centros de monitoreo, no se evidenciaron solicitudes o proyectos mineros adicionales en el Páramo de Santurbán que estén siendo objeto de evaluación o seguimiento; circunstancia que evidencia que la acción popular ha perdido su objeto jurídico, lo que impide la procedencia de medidas jurisdiccionales.

Precisó, que actualmente está ejerciendo funciones para asegurar el cierre de la actividad minera en la vereda Angostura, municipio de California, que se superpone parcialmente con el Páramo de Santurbán, labor que se enmarca en el expediente LAM9389-00, relacionado con el proyecto *“Exploración de minerales auroargentíferos denominado Angostura”* de ECO ORO Minerals Corp Sucursal Colombia (anteriormente Greystar Resources Ltda), cuyo contrato de concesión minera No. 3452 fue liquidado.

Finalmente, argumentó respecto de la imposibilidad de adoptar medidas preventivas frente a actos futuros e hipotéticos, pues en su sentir el ordenamiento jurídico colombiano no permite la adopción de medidas preventivas sobre actos futuros inciertos, ya que esto restringiría anticipadamente la facultad de la administración para evaluar solicitudes de licenciamiento ambiental; más aún cuando el derecho ambiental colombiano exige una evaluación técnica y legal de cada trámite ambiental de forma individual, basada en la normativa vigente y estudios técnicos específicos.

¹⁴ Ver índice 00330, 00332 y 00333 de SAMAI.

En consecuencia, solicitó se declarara la carencia actual de objeto y, se ordenara el archivo del expediente; o en subsidio, que se le absuelva de toda responsabilidad, dado que no hay una actuación administrativa actual que represente una vulneración o amenaza de ningún derecho colectivo.

3.2.3. De la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB.

La **CDMB** se abstuvo de presentar alegatos de conclusión.

3.2.4. De la Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR.

CORPONOR se abstuvo de presentar alegatos de conclusión.

3.2.5. Del Municipio de Suratá.

En el traslado para alegar de conclusión, el **Municipio de Suratá**¹⁵ argumentó, que se presenta una improcedencia de la acción popular, por la inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos y la inexistencia de responsabilidad por parte del Municipio de Suratá. Para ello, enfatizó, que en la demanda no se describió de forma concreta, clara y definida la forma en que se está presentó la vulneración a los derechos e intereses colectivos como el goce a un ambiente sano, el patrimonio, el espacio y la salubridad pública.

Señaló, además, que la controversia se generó por un trámite de la licencia ambiental, frente al cual carece de facultades para conceder las autorizaciones regladas en el código minero o poder dispositivo sobre las decisiones de la **ANLA**; por el contrario, aseguró, que ha ejercido sus funciones debidamente, para lo cual ha ejecutado la vigilancia, inspección y ha actuado en favor de los derechos de la comunidad y del ambiente, con la finalidad que las actuaciones se hagan con técnica rigurosa y se armonice lo antrópico y lo ambiental.

Respecto del cumplimiento de las normas ambientales, afirmó, que ha dado cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas por la Corte Constitucional en relación con la delimitación del páramo, y ha permitido la participación activa de los diferentes actores. Además, se encuentra en la actualización de su Esquema de Ordenamiento Territorial, para ello ha realizado estudios técnicos para la planificación del territorio que promuevan tanto actividades económicas como la preservación y protección del medio ambiente.

Finalmente, se opuso a las pretensiones de la demanda y, solicitó que se declare probada la improcedencia de la acción popular, que se le declare absuelto de cualquier responsabilidad por no haber vulnerado ningún interés colectivo, que no se le condene al pago de suma alguna.

3.2.6. Del Municipio de California.

El **Municipio de California**¹⁶ en sus alegatos de conclusión se limitó a argumentar, que debe excluirse por falta de legitimación en la causa por pasiva.

¹⁵ Ver índice 00308 de SAMAI.

¹⁶ Ver índice 00314 de SAMAI.

3.2.7. De la Sociedad Minera de Santander S.A.S. – MINESA S.A.S.

MINESA S.A.S.¹⁷ en sus alegaciones finales sostuvo, que la acción popular promovida por el **Municipio de Bucaramanga** carece de fundamento legal y técnico y, por lo tanto, las pretensiones resultan improcedentes. Destacó, que la legislación colombiana considera las actividades mineras como lícitas, de utilidad pública e interés social, ya que estas contribuyen al fortalecimiento de la economía nacional; empero, para equilibrar el aprovechamiento de recursos y la protección ecológica se implementó el instrumento de la licencia ambiental, la cual se basa en el principio de la prevención.

Señaló, que el **Municipio de Bucaramanga** adoptó una actitud marcadamente adversarial, apartándose de su labor de desarrollo y del principio de imparcialidad, pues emprendió una estrategia judicial agresiva, sin sustento legal o técnico, basada en suposiciones que generaron pánico ciudadano, como lo es que la minería conlleva consecuencias sociales negativas, sin tener conocimiento de experiencias internacionales de minería responsable; lo que desvirtúa el propósito de los mecanismos de protección constitucional.

Aseveró, que se solicitó medidas preventivas en California, Vetas y Suratá antes de cualquier aprobación minera, e interpretó de forma "*parcial y sesgada*" la Sentencia T-361 de 2017 para inferir la imposibilidad de tramitar licenciamientos por la falta de zonificación y delimitación del Páramo de Santurbán; luego, adujo, que sus pretensiones carecen de solidez jurídica y técnica, que obstaculiza la función pública de entidades superiores y anula derechos constitucionales y legales.

Recordó, que dado que el proceso de licenciamiento ambiental (expediente LAV0059-00-2017), se archivó definitivamente tras el desistimiento de **MINESA S.A.S.** en marzo de 2018; el Consejo de Estado cuando revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Santander de terminación anticipada del proceso, delimitó el litigio en lo no relacionado con el trámite de licencia ambiental, subsistiendo sólo las pretensiones (de la demanda **2018-00196**) dirigidas a declarar la protección de derechos colectivos y ordenar a las entidades accionadas la suspensión de acciones que pudieran afectar, actual o futuramente, la totalidad del ecosistema del Páramo de Santurbán; de ordenar a la **CDMB** y **CORPONOR** el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo tercero de la Resolución 2090 de 2014 sobre ordenación, zonificación y uso del páramo, o las nuevas condiciones del Ministerio de Ambiente ordenadas en la Sentencia T-361 de 2017, como requisito previo a cualquier proyecto en Vetas, California y Suratá; y, ordenar a los municipios de Vetas, California y Suratá la revisión general de sus Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), incorporando determinantes ambientales posteriores a la nueva delimitación del Páramo, como requisito previo a cualquier proyecto minero.

Pretensiones frente a las cuales **MINESA S.A.S.**, las cuestionó por ser improcedentes o inocuas con ocasión de la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, de la que señaló protegió judicialmente el Páramo de Santurbán, con efectos de cosa juzgada y un proceso de verificación de cumplimiento en curso; lo que, en su sentir, desvirtúa la necesidad de nuevas medidas por vía de acción popular. De ahí que, en su petición final, solicitara que se definiera el litigio en la sentencia y, se precisara que la decisión solo versa sobre las pretensiones segunda, cuarta y séptima, y reiterara que las demás pretensiones se excluyeron por falta de objeto. Finalmente, pidió que se negaran las pretensiones segunda, cuarta y séptima y que se ordenara el archivo del expediente.

¹⁷ Ver índice 00331 de SAMAI.

Respecto de la acción popular **2020-00138**¹⁸ indicó, en términos generales, que la acción popular es para suspender futuras solicitudes de licencia ambiental; manifestó, que la protección solo se brinda con respecto a hechos presentes y actuales, o para prevenir amenazas ciertas y contundentes, pero de ninguna manera es procedente para sucesos futuros e inciertos.

4. Concepto de fondo.

De manera conjunta la Procuraduría 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Caldas y 159 Judicial II para Asuntos Administrativos de Santander, rindieron concepto de fondo en el cual, después de referirse a los antecedentes del proceso y de los requisitos de procedencia de la acción popular, indicaron que, se logró acreditar la carencia de objeto por hecho superado exclusivamente respecto al proceso de licenciamiento ambiental del proyecto Soto Norte de **MINESA S.A.S.**, pues obra en el proceso el Auto No. 09674 del 2 de octubre de 2020, por el cual la **ANLA** ordenó el archivo del trámite de evaluación de licencia ambiental, decisión confirmada por Auto No. 00092 del 19 de enero de 2021, encontrándose ambas decisiones en firme. Por lo tanto, precisaron, que no está probado que se realicen actividades que impacten el ecosistema por esta causa específica, y no existe un peligro o daño al recurso hídrico derivado del proyecto de dicho proyecto.

Sin embargo, manifestaron, que la declaración de hecho superado no impide que el Juez examine a fondo la situación actual del Páramo de Santurbán para determinar si se presentan riesgos o afectaciones a los derechos colectivos. En esa medida, sostuvieron, que si existe una vulneración a derechos colectivos como el goce de un ambiente sano y la protección de áreas de especial importancia ecológica, siendo enfáticos, en que dicha afectación no tiene como causa actual el trámite de la licencia ambiental de **MINESA**; sino que, la misma se deriva en el retardo injustificado del **MADS** en el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, la cual ordena la delimitación del páramo con participación activa y eficaz de las comunidades. Los informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (informes XX y XXI) evidencian retrasos graves, incremento de la extracción ilícita de minerales, informalidad, *fracturamiento* del tejido social y contaminación de la cuenca hídrica del área metropolitana de Bucaramanga. Empero, recordaron, que el Tribunal Administrativo de Santander ha iniciado incidente de desacato contra la exministra de Ambiente por estos incumplimientos.

Por otra parte, afirmaron, que la declaración de una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el páramo de Santurbán, sin que se haya delimitado el páramo y sin adecuada participación ciudadana, introduce incertidumbre y conflicto social, situación que replica la falencia jurídica que causó la invalidación de la Resolución 2090 de 2014. Así mismo, mencionaron los Agentes del Ministerio Público, que la **CDMB**, **CORPONOR** y los **Municipios de Vetás, Suratá y California**, tienen responsabilidad en el control de la minería ilegal.

De esta manera, los Agentes del Ministerio Público solicitaron que se accediera a las pretensiones de la demanda y, se declarara que el **MADS** incumple sus deberes constitucionales y legales, y que su omisión y dilaciones injustificadas en la delimitación del páramo, ordenada por la Sentencia T-361 de 2017, propician la desprotección del ecosistema. Sugirieron que se ordenara al Ministerio la presentación de un informe detallado y actualizado con las razones del incumplimiento del cronograma en un plazo

¹⁸ Ver índice 00232 de SAMAI, [680012333000-2020-00138-00](#)

improrrogable de un mes. De igual manera, que se declarara que el **MADS** al crear una zona de reserva temporal sin delimitar el páramo y sin participación ciudadana genera conflicto social y confusión, por lo que se debe volver a iniciar el proceso de delimitación en el estado en que se encontraba en un plazo perentorio de un mes, remitiendo un cronograma actualizado para la terminación del proceso que no exceda un año. Finalmente, pidieron, que se conminara a las autoridades accionadas para que dieran cumplimiento de las recomendaciones del Ministerio Público en los informes XX y XXI.

II. CONSIDERACIONES.

Concluido el trámite procesal sin que la Sala advierta irregularidad alguna con eficacia para invalidar la actuación cumplida, y hallándose estructurados los presupuestos de ley para decidir el fondo de la cuestión, procederá la Corporación a proferir el fallo de primera instancia.

1. Competencia.

Conforme al numeral 14 del artículo 152 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en primera instancia de los procesos *“relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

2. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión.

De conformidad con el acontecer fáctico, se tiene que las 2 demandas que dan origen a los procesos que se acumularon, en términos generales, tienen por núcleo esencial o naturaleza sustancial, la protección ambiental y fuentes hídricas del sistema montañoso que conforma el páramo de Santurbán a partir del principio de precaución, así como de las denominadas *“zonas de amortiguación”* o *“franjas de transición”*. De esta manera, los accionantes de cada proceso, discuten la validez de cualquier licencia, autorización o permiso para la exploración y explotación minera, al considerar que el páramo de Santurbán comporta un área de interés medioambiental.

Así las cosas, a efectos de delimitar el objeto de la decisión de la presente sentencia, es necesario tener claridad de los siguientes aspectos relevantes exógenos a las actuaciones judiciales de los procesos acumulados, los cuales tienen una relación causal directa con la decisión que deberá aquí tomarse y, que por tanto, deberán excluirse de la órbita decisonal de esta Sala para no contrariar los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada o *res iudicata*, así como del principio de no contradicción (*non est simul esse et non esse*¹⁹); veamos:

Primero. La Corte Constitucional, en su calidad de garante de los derechos fundamentales y del ordenamiento constitucional, a través de la Sentencia **T-361 de 2017**, dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”*, proferida por el **MADS**; la principal razón (*ratio decidendi*) de su decisión radicó en la vulneración, entre otras garantías superior, del derecho fundamental a la participación ambiental de la comunidad afectada durante el

¹⁹ Una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y bajo la misma relación.

procedimiento de expedición de dicha resolución. En este sentido, la Corte Constitucional, en relación con la delimitación del páramo de Santurbán, ordenó:

*“...**Cuarto. DEJAR SIN EFECTO** la Resolución 2090 de 2014, “por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia.*

***Quinto. ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicho resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia...”*

Se advierte, que la Corte Constitucional decidió no realizar por sí misma la delimitación del Páramo de Santurbán, al reconocer que dicha “*decisión reviste un carácter técnico que escapa a los conocimientos y competencia de la Corte Constitucional. Este juez respetará la función que tiene el MADS para gestionar el ecosistema paramuno, potestad entregada por el legislador. Así mismo, la delimitación judicial del nicho impediría que la comunidad ejerza su derecho a la participación, principio que fue vulnerado por la autoridad y que se pretende restablecer en esta oportunidad. Sin embargo, la aclaración hecha no impide que este Tribunal adopte medidas específicas para proteger los derechos fundamentales de las personas, dado que el funcionario jurisdiccional de tutela jamás debe quedar impávido ante el desconocimiento de normas subjetivas de rango superior*”. En consecuencia, para la Corte Constitucional el procedimiento de delimitación se debe realizar de manera que se garantice, de forma “*previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa*” la zona de protección ambiental, asegurando que la nueva delimitación sea el resultado de un proceso legítimo y democrático; para lo cual, recomendó la realización de 7 fases: 1. Convocatoria, 2. Informativa, 3. Consulta e iniciativa, 4. Concertación, 5. de Observaciones al proyecto de Acto Administrativo – consulta pública de la resolución, 6. Expedición de la Resolución y, 7. Implementación de acuerdos.

Ahora bien, de acuerdo con los alegatos de conclusión presentados por el **MADS**, el procedimiento de delimitación del páramo de Santurbán, “*se encuentra en la fase No. 4 de Concertación*”²⁰.

En esa medida, el objeto de decisión de esta sentencia no podrá estructurarse con aspectos relacionados con la delimitación del páramo de Santurbán, en tanto que, por una parte, se presenta una cosa juzgada y, por otra, como lo enfatizó la Corte Constitucional “*esa labor es en extremo técnica y multidisciplinar, ámbitos que escapan de la órbita del derecho*”, frente a lo cual, resalta la Sala de decisión, dicha labor implica conocimientos especializados en

²⁰ Ver índice 00334 de SAMAI.

ciencias naturales, economía y sociología que no son propios del quehacer de la justicia y, en todo caso, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales es una obligación que se reafirma por el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, según el cual:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Segundo. A partir de la lectura preliminar de las pretensiones de cada demanda, sin necesidad de acudir a mayores ejercicios hermenéuticos o exegéticos, se advierte que tanto el **Municipio de Bucaramanga** como el señor **Antonio José Serrano Martínez**, si bien no de manera exclusiva y determinante, dirigen su accionar para cuestionar la conveniencia ambiental (no de legalidad) del procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental promovido por **MINESA S.A.S.** ante la **ANLA**, a efectos de desarrollar el proyecto “*explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte*” en el ámbito territorial del páramo de Santurbán.

No obstante advierte la Sala, en sujeción de las pruebas documentales aportadas por la **ANLA** junto con el escrito de contestación de la demanda, que a través del Auto No. 09674 del 2 de octubre de 2020, se ordenó el archivo del trámite administrativo de evaluación de licencia ambiental, al encontrarse inconsistencias y falta de información crucial en el Estudio de Impacto Ambiental, especialmente en la evaluación geotécnica del depósito de *relaves* y los análisis hidrológicos de afectación a cuerpos de agua, deficiencias que le impidieron a la **ANLA** determinar con claridad las medidas para mitigar los impactos ambientales; decisión que fue confirmada en Auto No. 00092 del 19 de enero de 2021²¹.

En esa medida, frente a las pretensiones que de manera exclusiva se dirigieron en contra del proyecto “*explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte*” de **MINESA S.A.S.**, se presenta una carencia actual de objeto por sustracción de materia u objeto; empero, haciendo extensiva la determinación del Consejo de Estado – Sección Primera en auto de fecha 12 de febrero de 2020 radicación 68001-23-33-000-2018-00196-01, se debe considerar que las pretensiones de cada proceso no están encaminadas únicamente a dejar sin efecto el proceso de licenciamiento ambiental en mención, sino que persiguen en términos amplios la protección del páramo de Santurbán frente a cualquier tipo de intervención antrópica.

²¹ Ver “7_680012333000202000138001RECEPCIONDEME20220427133209” – índice 00069 de SAMAI, [680012333000-2020-00138-00](#)

Tercero. Finalmente, se tiene que través de los alegatos de conclusión, el **MADS**²² informó que mediante las Resoluciones No. 0221 de 03 de marzo de 2025 y No. 0239 de 06 de marzo de 2025 (esta última, una corrección de la primera), se estableció un régimen de protección temporal sobre un área específica del macizo de Santurbán, con fundamento en los mandatos constitucionales de protección ambiental y en el principio de precaución; en tal sentido, se declaró un total de 75.344,65 hectáreas como “*zona de reserva de recursos naturales renovables de carácter temporal*”, con la finalidad de proteger y conservar los recursos naturales renovables, la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y uso sostenible, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; aspecto que implicó una serie de restricciones a la actividad minera, como se verá más adelante.

En esa medida, si bien puede considerarse que ante tales hechos sobrevinientes se presenta una carencia de objeto en la presente causa, lo cierto es que tal determinación, al margen de ser estrictamente temporal, no satisface plenamente el objeto de la litis de la presente causa; la cual se dirige a la protección ambiental y fuentes hídricas del sistema montañoso que conforma el páramo de Santurbán a partir del principio precautorio, así como de las denominadas “*zonas de amortiguación*” o “*franjas de transición*”.

Al margen de lo anterior, debe recordar la Sala, que la acción popular es también de naturaleza preventiva, lo que significa que no sólo es presupuesto para su ejercicio la existencia de un daño o perjuicio a los derechos o intereses que se busca amparar, sino que además es suficiente con que exista un riesgo de daño; así, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, se tiene que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; norma a partir de la cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha construido el carácter preventivo de este remedio constitucional de salvaguarda de los intereses colectivos, al precisar que “*procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro*”²³.

Amén de lo expuesto, debe indicarse, a partir de la sentencia de unificación 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU de fecha 4 de septiembre de 2018, que “*en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se*

²² Ver índice 00334 de SAMAI.

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos”.

Pues bien, a partir de las consideraciones referidas, la fijación del litigio deberá:

- Primero.** Determinar, conforme a la línea jurisprudencial inaugurada por la Sentencia T-622 de 2016 (río Atrato) de la Corte Constitucional y, consolidada en pronunciamientos posteriores de la Corte Suprema de Justicia sobre ecosistemas estratégicos como titulares de protección constitucional reforzada, si hay lugar al reconocimiento del páramo como una entidad sujeto de derechos.
- Segundo.** Incluir la exigencia constitucional del principio de precaución, reconocido como herramienta de protección frente a la incertidumbre científica cuando hay riesgo de daño grave o irreversible; lo cual comporta un mandato de abstención de toda intervención antrópica en la compleja dimensión ecológica del páramo y, permite definir la procedencia de la protección de los derechos colectivos.
- Tercero.** Incorporar la dimensión ecológica compleja del páramo, entendida no solo como una delimitación técnica, sino como un ecosistema interdependiente cuyo equilibrio puede verse afectado más allá de los límites formales definidos por las resoluciones del **MADS**; esto es, determinar si la protección del páramo comprendería, o abarcaría, las denominadas zonas de amortiguación o de transición, por su rol ecológico funcional en los ecosistemas estratégicos.

Así las cosas, el **problema jurídico sustancial o principal** que debe resolver la Sala, consiste en determinar si:

¿Conforme a la línea jurisprudencial que reconoce a los ecosistemas estratégicos como titulares de protección constitucional reforzada, resulta jurídicamente procedente el reconocimiento del páramo de Santurbán como sujeto de derechos, a efectos de salvaguardar su integridad ecológica frente a intervenciones antrópicas que comprometan el goce efectivo de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible?

Este planteamiento será examinado a partir de los estándares fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 referida al reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos y, pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, a saber: STC4360-2018 de protección de la Amazonía y STL10716-2020 de protección del Parque Nacional Natural Los Nevados; así como de las obligaciones internacionales en materia de protección de la biodiversidad y de los deberes positivos del Estado en la gestión integral del agua y de los ecosistemas estratégicos como sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, para efectos de determinar el alcance real del deber de protección ambiental sobre el ecosistema del páramo de Santurbán, esta Corporación deberá también resolver el siguiente **subproblema jurídico**, íntimamente relacionado con el precedente constitucional y las reglas de integración ecológica funcional:

¿Resulta constitucional y ecológicamente exigible que el régimen de protección del páramo de Santurbán incluya sus zonas de transición o amortiguación, en tanto que se consideran componentes funcionales del ecosistema a efectos de garantizar los derechos colectivos al ambiente sano, al agua, al desarrollo sostenible y a la conservación de áreas de especial importancia ecológica?

La solución de este subproblema exige un análisis técnico-jurídico del principio de integralidad ecológica, la estructura interdependiente de los ecosistemas de alta montaña, los alcances normativos del artículo 79 de la Constitución Política, y la interpretación sistemática de la Ley 99 de 1993, la Ley 1930 de 2018 y la Sentencia C-035 de 2016, en armonía con los compromisos adquiridos por Colombia en materia ambiental internacional.

Para abordar con el debido rigor constitucional los **problemas jurídicos** planteados, la Sala adoptará una metodología de análisis estructurada en tres momentos complementarios, orientados a determinar la procedencia del reconocimiento del Páramo de Santurbán como entidad sujeto de derechos, en el marco del tránsito hermenéutico desde un enfoque antropocéntrico hacia una lectura *ecocéntrica* del orden constitucional.

Así, en un primer momento, se desarrollará un examen del marco normativo y axiológico aplicable, partiendo de la lectura sistemática de la Constitución Política de 1991 como una Constitución Ecológica, cuyas cláusulas fundamentales incorporan un deber reforzado de protección del medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos. Este análisis incluirá la revisión de los principios de interdependencia, justicia intergeneracional y valor intrínseco de la naturaleza, como fundamentos estructurales del enfoque *ecocéntrico*.

Posteriormente, la Sala adelantará una revisión de la línea jurisprudencial consolidada sobre el reconocimiento de entidades naturales como sujetos de derechos, con base en las sentencias T-622 de 2016 (río Atrato), STC4360-2018 (Amazonía) y STL10716-2020 (Parque Nacional Natural Los Nevados). Esta revisión permitirá identificar las estructuras normativas, principios y reglas jurídicas que han sido elaboradas por la jurisdicción constitucional para sustentar el tránsito hacia un constitucionalismo ecológico, en el cual la naturaleza es concebida como una entidad viviente, vulnerable y titular de protección jurídica.

Finalmente, se procederá a confrontar los anteriores desarrollos normativos y jurisprudenciales con las condiciones ecológicas, funcionales y territoriales del Páramo de Santurbán, con el fin de determinar si se configuran los presupuestos jurídicos necesarios para su reconocimiento como sujeto de derechos, así como la viabilidad de su inclusión dentro de un régimen de protección constitucional reforzada, atendiendo a su carácter estratégico, su vulnerabilidad estructural y su función ecosistémica esencial para la garantía de derechos colectivos fundamentales.

Con base en esta metodología, la Sala desarrollará el análisis sustantivo del caso, formulando las reglas de derecho pertinentes y adoptando las decisiones constitucionalmente exigibles para la salvaguarda de los derechos colectivos en tensión.

3. Del antropocentrismo funcional a la sociedad ecocéntrica antrópica: una nueva lectura constitucional en defensa de la biodiversidad.

“La doctrina del derecho es de la índole de aquellas ciencias que no dependen de experimentos, sino de definiciones, no de las demostraciones de los sentidos, sino de la razón...algo es justo, aunque no haya quien ejerza la justicia, ni sobre quien recaiga, de manera semejante a como los cálculos numéricos son verdaderos, aunque no hay quien numere ni qué numerar...Por tanto, no es sorprendente que los principios de estas ciencias sean verdades eternas”²⁴

Las expresiones “Constitución ecológica”²⁵ y “Constitución verde”, han sido un desarrollo de la jurisprudencia Constitucional para hacer referencia al conjunto de normas superiores destinadas a la protección del ambiente, la fauna, la flora, la diversidad biológica; así, la Corte Constitucional en la Sentencia T 411 de 1992 precisó, que *“la Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento -en la medida que regula la creación jurídica-, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto en ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural”*, precisando, respecto de la “Constitución ecológica”, que tal concepto surge de una lectura sistemática, axiológica y finalista de las siguientes disposiciones constitucionales:

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

²⁴ LEIBNIZ, GOTTFRIED WILHELM. Los elementos del Derecho Natural (o “Elementa Juris Naturalis”). Ed. Tecnos. Madrid, 1991. Págs. 70 s.

²⁵ Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, T-380 de 1993, C-058 de 1994, T-349 de 1996, T-496 de 1996, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, C-595 de 2010, C-632 de 2011, C-331 de 2012, T-080 de 2015, T-256 de 2015, T- C-699/15, 766 de 2015 y C-035 de 2016.

ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)...

A partir del tal derrotero constitucional, se establecieron parámetros en la relación persona y naturaleza reconociendo la existencia de un valor intrínseco de la naturaleza y la interacción del humano con ella, al punto que se ha concedido *“una importancia cardinal al medio ambiente sano en orden a su conservación y protección”*²⁶, esto es, el medio ambiente sano como un *“interés superior”* de la actual estructura del Estado Social de Derecho, que representa *“una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo)”*²⁷ exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección”²⁸.

En igual sentido, el Consejo de Estado siguiendo el derrotero de la jurisprudencia Constitucional, ha establecido que:

“La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica comoquiera que más de 30 disposiciones Constitucionales desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

*Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social”*²⁹.

Las normas constitucionales se potencializan, en el marco de protección del medio ambiente, a partir de los instrumentos internacionales para la protección de la biodiversidad que conlleva necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella, dichos instrumentos se integran al orden jurídico interno por virtud

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C 449 de 2015.

²⁷ En la sentencia C-123 de 2014 la Corte refirió a los deberes que surgen para el Estado, a partir de la consagración del medio ambiente como principio y como derecho: “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 participar en 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.”

²⁸ Ib.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veintitrés (2023). Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Núm. único de radicación: 150012333000201900520-02

del bloque de constitucionalidad (artículo 93 Constitucional); así, a nivel internacional el primer documento que acogió y desarrolló principios generales ambientales para la gestión pública de los Estados fue la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en el año 1972³⁰, en la cual se reconoció que *“El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente”*, de ahí que la protección y mejoramiento del medio ambiente *“es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero”*.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, estableció un total de 24 principios guías y orientadores, entre los que se destacan que, *“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”* (principio 1), de ahí que *“los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse”* (principio 2), siendo responsabilidad ser humano *“preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres”* (principio 4); es así como se consideró, que los recursos *“deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo”* (principio 5).

La anterior normativa ambiental, puede considerarse como un desarrollo incipiente o inaugural del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en tanto que reconoce como imperativo de protección de las personas, el *“derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*

³⁰ A través de este instrumento, la dimensión ambiental fue incorporada a la agenda política global como un criterio estructural que limita y redefine el modelo clásico de crecimiento económico y el aprovechamiento de los recursos naturales; al punto tal, que se manifestó en las proclamas 6 y 7, que *“...6. Hemos llegado a un momento en la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo; trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor. La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas. 7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio. También se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial, o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad...”*

y, para asegurar la plena efectividad de este derecho, los Estados deben propender por el *“mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”*.

Posteriormente se adoptó la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982, en la cual se reconoce que *“toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral”* y, frente a ello se determinaron 5 principios de conservación con arreglo a los cuales se debía juzgar todo acto del ser humano que afectara la naturaleza, y que se podían incorporar, según correspondiese, en cada Estado:

- “...1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.*
- 2. No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.*
- 3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro.*
- 4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.*
- 5. Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad...”*

Así mismo, en 1992 se llevó a cabo la *“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro”* la cual, como lo recuerda la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC4360-2018³¹ citando a BARREIRA, Ana y otras, *“Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una guía práctica”*, tuvo por objetivo *“(...) elaborar estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación ambiental en el contexto de los esfuerzos dirigidos a promover un desarrollo sostenible y ambientalmente equilibrado, realizados tanto en el plano internacional como nacional (...);* a partir de dicha conferencia, se elaboraron los siguientes instrumentos:

- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo:

La Declaración de Río, surgida de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992, establece principios fundamentales para la sostenibilidad global, enfatizando la interconexión entre el desarrollo humano y la protección ambiental. Reconoce que los seres humanos son el centro del desarrollo sostenible y tienen derecho a una vida saludable en armonía con la naturaleza, al mismo tiempo que resalta la responsabilidad soberana de cada Estado de gestionar sus recursos sin perjudicar a otros. La declaración también resalta la importancia de la cooperación internacional, la erradicación de la pobreza y la participación de todos los actores—

³¹ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil; radicación 11001-22-03-000-2018-00319-01.

incluidas mujeres, jóvenes y comunidades indígenas— para lograr un futuro equitativo y sostenible.

- Declaración Autorizada de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo:

La “*Declaración sobre Principios Forestales*” establece un consenso global para la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. aunque no es legalmente vinculante (*soft law*), si constituye una expresión del orden público ecológico a nivel global que cumple una función directriz en la orientación de la acción normativa, administrativa y jurisdiccional en materia ambiental, al hacer énfasis que los bosques son vitales para el desarrollo socioeconómico y el equilibrio ambiental; a su vez, reconoce el valor ecológico, social y económico de los bosques, para lo cual establece la responsabilidad soberana de cada Estado para manejar sus recursos forestales, promoviendo la cooperación internacional y la participación de todos los actores, desde comunidades locales hasta la industria, para asegurar que las políticas forestales sean holísticas y sostenibles para las generaciones presentes y futuras.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica:

Es un tratado internacional crucial que aborda la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. El preámbulo destaca el valor multifacético de la diversidad biológica y la preocupación por su pérdida, reconociendo la responsabilidad soberana de los Estados sobre sus recursos biológicos y la necesidad de cooperación global. Se definen conceptos clave como “*diversidad biológica*”³², “*condiciones in situ*”³³ y “*conservación in situ*”³⁴, y establece principios y artículos que detallan las obligaciones de los países firmantes, donde se incluye la identificación y seguimiento, la conservación in situ (artículo 8) que propende por un establecer “*un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*”; el uso sostenible (artículo 10) según el cual se propende por establecer “*medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica*”; la investigación y capacitación, la educación pública, la evaluación de impacto, el acceso a recursos genéticos y tecnología, la gestión de la biotecnología y los recursos y mecanismos financieros. Finalmente, describe los procedimientos para la gobernanza del convenio, como la Conferencia de las Partes, la Secretaría y la resolución de disputas, con un anexo que lista los países signatarios iniciales.

³² Por “*diversidad biológica*” se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

³³ Por “*condiciones in situ*” se entienden las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en el caso de las especies domesticadas o cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

³⁴ Por “*conservación in situ*” se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

- La Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre de 2001, establece en el artículo 15 que *“El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones”*.

A partir de lo anterior, colige la Sala, que se reafirma la íntima conexión entre democracia sustancial, protección ambiental y justicia intergeneracional; pues al señalar que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente, se reconoce que los valores democráticos no se agotan en la participación política o el respeto a las libertades formales, sino que deben proyectarse en la adopción de políticas públicas ambientales responsables, sostenibles y orientadas al interés general, con lo cual, entiende la Sala, que se enfatiza la promoción de los derechos *bioculturales*. Esta disposición otorga un mandato claro a los Estados del sistema interamericano: articular sus compromisos democráticos con la salvaguarda de la integridad ecológica, respetando los tratados internacionales ambientales vigentes y adoptando medidas internas que aseguren condiciones dignas para las generaciones presentes y futuras. Así, el medio ambiente no aparece como un bien disponible o secundario, sino como un componente esencial de las políticas públicas, del orden democrático y del desarrollo humano integral, cuya protección es una condición para la salvaguarda de los derechos fundamentales en contextos de crisis climática y ecológica global.

- Acuerdo de París, adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2015.

Corresponde a un pacto climático internacional fundamental, su propósito principal es fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático a través de la mitigación de emisiones, la adaptación a sus efectos y la movilización de financiación y tecnología. Establece el objetivo de mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de 2°C y de perseguir esfuerzos para limitarlo a 1.5°C por encima de los niveles preindustriales, reconociendo las responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países desarrollados y en desarrollo. El documento detalla mecanismos para la cooperación, la transparencia en la presentación de informes y un proceso para revisar periódicamente el progreso colectivo.

Respecto de la *“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro”*, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de fecha 21 de octubre de 2022 radicación 11001032400020100046600, indicó que:

“...Dentro del nuevo orden jurídico internacional ambiental, se encuentran: i) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y, ii) la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.

Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]”; al igual que lo señalado en el artículo 226 ibidem dado que el Estado

Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los incorporó como vinculantes y deben orientar la Política Ambiental y las normas que se expidan en esta materia, así como su interpretación, de acuerdo con el numeral 1. del artículo 1°. de la Ley 99.

La Declaración de Río de Janeiro atendió a las preocupaciones de los gobiernos de los Estados respecto a la protección del medio ambiente y reconoció la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, así como la importancia de la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial. En este contexto, previó, entre otros, los siguientes principios:

Desarrollo sostenible -principios 3°, 4°, 8° y 13, en virtud del cual, el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; en esta medida, el medio ambiente constituye parte integrante del proceso de desarrollo y el Estado debe contribuir a su protección mediante medidas que permitan reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenible.

Prevención -principio 17-, según el cual debe emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente produzca un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Precaución -principio 15-, que exige que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se utilice como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

No contaminar -principios 8° y 14-, el cual tiene un desarrollo en el Manejo Integral de los Residuos que exige la transformación para la adquisición de tecnología ambientalmente limpia, la minimización de generación de residuos, la reutilización de residuos, el reciclaje y disposición final adecuada de los residuos.

Participación e información -principios 10°, 18 y 19-, que implica obligaciones respecto a los ciudadanos y los demás Estados. En efecto, los temas ambientales deben ser tratados con la participación de todos los ciudadanos e interesados, en esta medida, las autoridades tienen la obligación de proporcionar el acceso a la información necesaria y otorgar oportunidades para participar en los procesos de adopción de las decisiones. Asimismo, los Estados deben proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe; asimismo, los Estados deben notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de estos.

No acudir al uso de la fuerza -principio 25-, teniendo en cuenta que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables...”

Lo anteriores principios fueron acogidos en el ordenamiento jurídico interno, a través de la Ley 99 de 1993 (artículo 1), a través de la cual el legislador determinó que el “proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo” (numeral 1); conviene destacar, que “la formulación de las

políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente” (numeral 6), en tanto que la “biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible”.

De las breves reflexiones realizadas con apoyo en la jurisprudencia de constitucional y administrativa, así como en el complejo normativo internacional de protección del medio ambiente, puede colegir la Sala que la denominada “*Constitución Ecológica*”, por corresponder a un instrumento dinámico y abierto, soportado en un sistema de evidencias y de representaciones colectivas, implica el reconocimiento de un enfoque de garantía y protección de la biodiversidad y del medio ambiente, que logre la preservación para las generaciones presentes y futuras; así, desde una perspectiva “verde”, se considera el ambiente³⁵ como una categoría especial de protección *iusfundamental*³⁶, con lo cual, su defensa se constituye en “*un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho*”³⁷, en tanto se entiende “*parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección*”³⁸.

El interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016, lo ha denominado bajo el enfoque “*Ecocéntrico*”³⁹, teoría que concibe a la naturaleza como un “*auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella*”⁴⁰. En ese sentido, reconoce la Constitución Política no sólo la preservación del medio ambiente como un derecho constitucional ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, espiritual y cultural, sino que también, se reconoce como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección y

³⁵ ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

³⁶ Sobre la naturaleza jurídica de los derechos relativos al ambiente, la Corte Constitucional en la Sentencia C 449 de 2015 consideró, que son de estirpe fundamental y colectiva: “...[L]a defensa del medio ambiente sano constituye un (...) [b]ien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)...”.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 431 de 2000.

³⁸ Op. Cit. C 431 de 2000.

³⁹ La Corte Constitucional en la sentencia T 622 de 2016 identificó tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga: *antropocéntrico*, *biocéntrico* y *ecocéntrico*; frente a lo cual, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STL10716-2020, precisó que “...Los tres enfoques señalados encuentran sustento en la Constitución Política en la medida que Colombia está definida como una República democrática, participativa y pluralista, cuya responsabilidad recae en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación...”

⁴⁰ En igual sentido, la Corte Constitucional en las sentencias C-595 de 2010, C-632 de 2011 y C-449 de 2015, afirmó que “en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios”.

garantía; de ahí que, haya dicho la Corte Constitucional en la sentencia C 703 de 2010, que los principios que guían la protección ambiental son los de prevención y precaución:

“...Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos...”

De esta manera, a juicio de la Sala, se rompe con la exclusividad *antropocéntrica* del derecho según la cual, en términos de Arthur Kaufmann, se considera *“al hombre no sólo como la más elevada criatura viviente (lo que es correcto de acuerdo con el actual estadio de la evolución), sino que, aún más, todos han de servirle, el mundo le pertenece, no está obligado a ninguna consideración frente a él”*⁴¹, lo que sugiere, a partir de un entendimiento limitado de la *analogía entis* de tradición escolástica, que como sólo el ser humano, de acuerdo con la tradición judeocristiana⁴², ha sido hecho a la imagen de *Dios*, es la única razón de ser del derecho y sólo importa su supervivencia siendo los recursos naturales simples objetos a su servicio; y, en consecuencia, se exalta que el derecho, como lo considerara Ulpiano en el Digesto de Justiniano, emana de la propia naturaleza y no del afán de dominio humano sobre ella⁴³, perspectiva que resulta coherente con el reconocimiento contemporáneo de los derechos de la naturaleza, los principios de precaución y prevención y, la concepción *biocéntrica*⁴⁴ del valor intrínseco de la vida, pilares fundamentales de un derecho ambiental orientado por criterios intergeneracionales y ecosistémicos (criterios que serán analizados con mayor profundidad en las *consideraciones ad infra*⁴⁵).

⁴¹ KAFMANN, ARTHUR. Filosofía del derecho. Universidad Externado de Colombia; página 523.

⁴² Biblia Reina Valera 1960, Génesis 1:26-28 *“26 Entonces dijo Dios: Hagamos al hombre a nuestra imagen, conforme a nuestra semejanza; y señoree en los peces del mar, en las aves de los cielos, en las bestias, en toda la tierra, y en todo animal que se arrastra sobre la tierra. 27 Y creó Dios al hombre a su imagen, a imagen de Dios lo creó; varón y hembra los creó. 28 Y los bendijo Dios, y les dijo: Fructificad y multiplicaos; llenad la tierra, y sojuzgadla, y señoread en los peces del mar, en las aves de los cielos, y en todas las bestias que se mueven sobre la tierra”*.

⁴³ Diría Ulpiano en el Digesto de Justiniano (Digesto 1.1.1.3) *“Jus naturale est, quod natura omnia animalia docuit: nam jus istud non humani generis proprium est, sed omnium animalium, quae in caelo, quae in terra, quae in mari nascuntur”*, que en una traducción libre sería *“El derecho natural es aquel que la naturaleza ha enseñado a todos los seres vivos; pues este derecho no es propio del género humano, sino de todos los animales que nacen en el cielo, en la tierra y en el mar.”*

⁴⁴ Según la cual, se *“considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general”* – Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016.

⁴⁵ Consideraciones respecto de lo que se expondrá más adelante.

Luego, reducir el sistema legal a la única razón de ser del ser humano, y considerar los recursos naturales como simple objetos a su servicio, implica una visión reductiva del orden del ser. Pues, desde la visión de *analogía entis*, tanto el ser humano como los elementos de la naturaleza, si bien en distintos grados, participan del ser o la esencia de la vida y, es precisamente, su equilibrio lo que permite la existencia misma. Por tanto, la protección del medio ambiente no puede fundarse únicamente en la utilidad para la supervivencia humana, sino en el reconocimiento de una dignidad ontológica análoga que exige respeto hacia todas las criaturas en cuanto partícipes del mismo orden del ser. En este marco, la justicia ecológica no se agota en la autopreservación humana, sino que se extiende a la custodia de aquello que también “es”, aunque en otro grado; lo que en términos de una estructura de la *Alteridad* levinasiana, es entender que la justicia ecológica no es solo cuestión de utilidad o autopreservación, sino de responder éticamente al llamado del otro, ya sea este un ser humano, un animal, un río o una montaña, cuya alteridad nos interpela silenciosamente, incluso si no habla con voz racional.

Esta comprensión ampliada de la justicia, fundada tanto en la *analogía ontológica del ser* como en la *alteridad ética*, ha sido asumida por la jurisprudencia constitucional al reconocer que la naturaleza y las formas de vida que la habitan constituyen sujetos de derechos que demandan una protección integral, más allá de toda lógica utilitarista; así, se ha afirmado expresamente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016, que:

“...5.10. En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista...”

En igual sentido, este enfoque del derecho constitucional a partir del “*ecocentrismo*”, encuentra justificación en el imperativo categórico que planteara Arthur Kaufmann a partir del principio de la tolerancia: “*Actúa de tal manera que las consecuencias de tus acciones sean compatibles con la mayor posibilidad de evitar o disminuir la miseria humana*”⁴⁶, pues en el contexto de las sociedades pluralistas del riesgo que, siguiendo a Kaufmann pueden ser caracterizadas por la coexistencia de múltiples racionalidades y por la incertidumbre derivada de los efectos globales de la acción humana sobre el planeta, el principio de tolerancia ofrece una vía normativa para fundamentar el tránsito hacia un enfoque *ecocéntrico* del derecho.

Lo anterior, en el entendido que esa forma de tolerancia no se limita al reconocimiento pasivo del otro, sino que exige, como quedó visto a partir de una interpretación extensiva de la *Alteridad* levinasiana y de la *analogía entis*, una disposición activa del orden jurídico a abrirse a formas de existencia distintas de la humana, que no comparten necesariamente nuestra racionalidad, nuestro lenguaje ni nuestros fines; pues atrás quedó la visión de la “*homomensura*”, teoría que proviene de la célebre fórmula atribuida a Protágoras de

⁴⁶ Al respecto, Cfr. KAFMANN, ARTHUR. Filosofía del derecho. Universidad Externado de Colombia. Capítulo Vigésimo “*El principio de la tolerancia. Filosofía del derecho en una sociedad pluralista de riesgo*”, págs. 513 a 581.

Abdera⁴⁷ sofista griego del siglo V a. C. quien señaló que “*El hombre es la medida de todas las cosas*”, para exigir ahora el reconocimiento del valor intrínseco y dignidad ontológica a los ecosistemas, especies y elementos naturales, se insiste, no como medios al servicio de la hegemonía *antropocéntrica*, sino como otros legítimos cuya existencia y conservación imponen límites al ejercicio del poder jurídico y económico; en esas condiciones, el constitucionalismo ecológico, no solo protege el ambiente en función de la supervivencia humana, sino que integra en su arquitectura normativa el respeto a la alteridad natural, lo que implica una reformulación profunda del sujeto de derechos y de los fundamentos mismos de la justicia.

Con todo, esta transformación paradigmática no puede entenderse de manera aislada o excluyente, pues exige su articulación con la dimensión económica del orden constitucional. En efecto, ese nuevo enfoque debe atemperarse con la relación inescindible entre la Constitución económica y la Constitución ecológica como eje fundamental del desarrollo sostenible en el Estado Social de Derecho, pues en la Constitución Política de 1991 está visión de Estado no solo se establece como una estructura jurídica, política y social, sino que también contiene un modelo económico con fundamento en principios y fines orientados al bienestar general⁴⁸.

En este sentido, se ha adoptado el concepto de “*Constitución económica*”, en cuanto reconoce un tríptico fundamental para el orden económico: propiedad, trabajo y empresa⁴⁹; empero, no puede considerarse que dicha tríada sea absoluta o autónoma, pues encuentra limitaciones constitucionales de orden superior como son, entre los que destaca la Sala, en los principios de la solidaridad y prevalencia del interés generales, fundantes del Estado Social de Derecho, así como en el carácter prevalente del medio ambiente (artículo 79 CP) y a la capacidad del Estado de dirigir de manera general la economía para que la prosperidad económica se traduzca en la realidad, en beneficios que se distribuyen al interior de la sociedad para garantizar la igualdad de oportunidades⁵⁰.

De esta manera, en el marco del Estado Social de Derecho, el principio de *Value for Money*⁵¹ no puede reducirse a una métrica contable de eficiencia técnica, sino que debe

⁴⁷ PROTÁGORAS DE ABDERA: “*El hombre es la medida de todas las cosas, de las que existen en cuanto existen y de las que no son en cuanto no son*”. CALVO T. “*De los Sofistas a Platón. Política y Pensamiento*”. Madrid: Cincel. 1986.

⁴⁸ Dice el artículo 366 de la Constitución Política de 1991, que “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado...*”.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992.

⁵⁰ En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C 150 de 2003 indicó, que “*Ahora bien, la intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciación clara entre las formas de intervención correspondientes. Así, por ejemplo, en la doctrina se habla de intervención estatal global, cuando versa sobre la economía como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad, o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas.*”

⁵¹ El principio de “*Value for Money*”, cuya traducción aproximada es “valor por dinero”, es un principio rector de la gestión pública, especialmente aplicado en políticas de contratación estatal, inversión pública y cooperación internacional. Se fundamenta en la obligación de maximizar el uso eficiente, eficaz y ético de los recursos públicos, buscando el mayor beneficio posible con el menor costo razonable, sin sacrificar la calidad ni los fines del interés general.

En este sentido, se puede consultar “El logro del value for money en la gestión pública: consideraciones en torno a los indicadores de eficiencia, eficacia y economía”. Autora: Cristina Aibar Guzmán, Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela. Publicado en

articularse con la justicia distributiva como criterio normativo superior, en tanto que todo gasto público debe evaluarse no solo por su racionalidad económica, sino por su capacidad de corregir desigualdades, proteger a los más vulnerables y promover condiciones reales de igualdad material. En consecuencia, se le impone al Estado el deber de procurar la mejor relación posible entre los recursos invertidos y los beneficios obtenidos, lo cual implica no solo ser gestor en la economía o industria (como lo sería la extracción de minerales o explotación de hidrocarburos), o minimizar el gasto, sino optimizar el impacto social, la equidad intergeneracional y la sostenibilidad ambiental de sus decisiones en materia económica, para generar coherencia con los fines esenciales del Estado social de derecho.

Precisamente, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, recuerda que:

“...123. La Constitución Política reconoce la libertad económica y de empresa como pilares del modelo económico colombiano. En este sentido, según el artículo 333, la actividad económica y la iniciativa privada son libres y se podrán ejercer sin que nadie pueda exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. Lo anterior, por cuanto se trata de garantías indispensables para el logro del desarrollo económico y la prosperidad general.

Esta libertad presupone la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con el fin de crear, mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, la libertad económica no es un derecho absoluto, pues en nuestro sistema constitucional tanto la propiedad (artículo 58) como la empresa (artículo 333) deben cumplir una función social que implica obligaciones.

Por tal motivo, la misma Carta Política establece ciertos límites al ejercicio de la libertad económica y de empresa. Estas libertades deben ejercerse dentro de los límites del bien común y de conformidad con los alcances que fije la ley cuando así lo exijan el interés social, el ambiente, y el patrimonio cultural de la Nación...”

Con lo cual, debe entenderse que el marco constitucional “no adopta un modelo puramente conservacionista respecto del medio ambiente”⁵², pues tanto el medio ambiente como el desarrollo económico, encuentran justificación en la estructura constitucional. En consecuencia, surge así una relación inescindible entre la “Constitución económica” y la denominada “Constitución ecológica”, en tanto el desarrollo económico debe estar subordinado, entre otros imperativos constitucionales, al respeto, protección y conservación del entorno natural, en tanto constituye un interés superior, en tanto que, se erige como un derecho de toda persona y, comporta un correlativo deber de promoción y abstención del Estado.

De allí que el artículo 366 superior, al señalar que el bienestar general⁵³ y el mejoramiento de la calidad de vida constituyen finalidades esenciales del Estado, impone una orientación

la Revista Contabilidad & Finanzas (RC&F), SciELO Brasil
<https://www.scielo.br/j/rcf/a/KSgjq95F3YVtJMsj7dTV8Cj/?lang=es>

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016.

⁵³ De acuerdo con la Corte Constitucional, le “corresponde al poder público garantizar la satisfacción de las demandas sociales en relación con una amplia gama de necesidades básicas colectivas -que ha venido tomando forma desde comienzos del siglo XX y es directa consecuencia del modelo del “Estado de Bienestar” europeo-, la Corte ha señalado que constituye una de las finalidades sociales del Estado junto con el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la satisfacción de las necesidades más básicas en materia de salud, trabajo, educación, alimentación, seguridad, saneamiento ambiental y agua potable -y, en general, de una adecuada infraestructura que permita el suministro continuo y eficiente de los servicios públicos-, por lo que hace exigible a la nación y las entidades territoriales diseñar e incluir la atención especial de estas necesidades dentro de sus planes y presupuestos, que además, deben recibir prioridad sobre cualquier otra asignación en tanto hacen parte de lo que se ha denominado gasto público social” – Sentencia T 622 de 2016

clara: el desarrollo y el crecimiento económico deben estar guiados por los principios del desarrollo sostenible⁵⁴, lo cual exige una armonización entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental como se determina en el artículo 80 Superior⁵⁵, que buscan que las *“actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza”*⁵⁶; por ello, el crecimiento económico debe considerar el desarrollo sostenible entendido como aquel que permite satisfacer las necesidades actuales, pero sin llegar a afectar las *“posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*⁵⁷, esto es, es el concepto de desarrollo sostenible es el que posibilita el equilibrio estructural entre el crecimiento económico, la justicia social y la conservación ambiental, que garantice la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la integridad de los ecosistemas ni los derechos de las generaciones venideras.⁵⁸

En esa medida, la noción de desarrollo sostenible adquiere una densidad ética y normativa aún mayor si se la examina, extensivamente, a la luz de la *“Teoría de la Justicia”* de John Rawls, en particular en lo que concierne a la justicia intergeneracional⁵⁹. Conforme a este enfoque, las sociedades justas no solo deben garantizar derechos y oportunidades equitativas entre sus miembros actuales, sino también con respecto a las generaciones futuras; así, Rawls formuló el denominado *“principio justo ahorro”*, según el cual cada generación tiene el deber de preservar y transmitir suficientes recursos y condiciones institucionales que permitan a las generaciones venideras sostener un sistema justo de cooperación a lo largo del tiempo⁶⁰. Así, el desarrollo sostenible no se agota en una exigencia de racionalidad ambiental, sino que se consolida como un imperativo de justicia distributiva intergeneracional, que impone límites éticos al aprovechamiento presente de los bienes naturales, en aras de asegurar la continuidad de los derechos fundamentales, la equidad y la vida digna de quienes aún no existen.

De esta perspectiva y en cumplimiento del mandato constitucional dispuesto en el artículo 80 y del imperativo del principio de prevención, se instituyó el régimen de licenciamiento ambiental, como mecanismo de contención y racionalización de la actividad productiva frente al riesgo ecológico, pues a través de dicho instrumento se *“busca eliminar o por lo*

⁵⁴ Ley 99 de 1993, “Artículo 3. Del concepto de desarrollo sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”

⁵⁵ ARTÍCULO 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016.

⁵⁷ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU. “Nuestro Futuro Común”. 1987.

⁵⁸ “La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.” – Corte Constitucional, Sentencia C 519 de 1994.

⁵⁹ Propiamente el capítulo “44. El problema de la justicia entre generaciones”. RAWLS, JOHN. Teoría de la Justicia; traducción de María Dolores González – 2 edición – México. Fondo de Cultura Económica. Págs. 265 a 273.

⁶⁰ Dice Rawls: “Al seguir un justo principio de ahorro, cada generación aporta una contribución a los que le seguirán y la recibe de sus generaciones (...) todas las partes han de convenir en un principio de ahorro que asegure que cada generación recibirá de sus predecesores la parte que le corresponde y, a su vez, hará su parte para que también la reciban quienes le seguirán” - Teoría de la Justicia; traducción de María Dolores González – 2 edición – México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 268.

*menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente*⁶¹; pues de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, la licencia ambiental, es definida como *“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, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”*. Este artículo, y los demás concernientes a la Licencia Ambiental, fueron reglamentados, actualmente, por el Decreto 1076 de 2015.

Respecto de la licencia ambiental, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 25 de enero de 2019 radicación 85001 23 33 000 2014 00218 02, señaló, que:

“...es un instrumento creado con el fin de actuar como autorización para la ejecución de actividades que, de acuerdo con lo establecido en la ley, pueden producir efectos adversos al ambiente y los recursos naturales o que introduzcan modificaciones considerables a éstos, de forma que se sujete al beneficiario de ella a cumplir ciertas condiciones y requisitos que buscan prevenir, mitigar, corregir o compensar dichos impactos. De esta forma, se presenta como un instrumento de manejo que contiene medidas para controlar los efectos de la actividad a desarrollar.

Al respecto, la jurisprudencia colombiana ha señalado:

*“Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que 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) 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 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 ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público”*⁶².

Así las cosas, es claro que la Licencia Ambiental actúa como una habilitación administrativa que no confiere derechos a su titular pero que supone un estudio

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 1999.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-746 de 2012.

juicioso de las condiciones del desarrollo y ejecución de la actividad y que impone al beneficiario obligaciones que debe cumplir, buscando con ello proteger el medio ambiente y demás intereses constitucionalmente protegidos. Lo anterior se refuerza con la posibilidad que fue dada por la misma ley de revocar la Licencia Ambiental, aún sin el consentimiento de su titular, en aquellos eventos en que no se cumplan los términos en que fue otorgada.

Aunado a lo anterior, es claro que la Licencia Ambiental está prevista para aquellas actividades que tienen la potencialidad de generar daño al ambiente, es decir, que la sola existencia del requisito de obtener este tipo de autorización presupone que la actividad a desarrollar genera impactos al ambiente que, como tal, requieren de unas medidas de manejo y control que son incluidas en el acto administrativo por medio del cual se otorga el instrumento, y que deben ser observadas en todo caso por el beneficiario del acto...” (énfasis de la Sala).

De esta manera, resulta diáfano, que el licenciamiento ambiental es un mecanismo que desarrolla o da materialidad del principio de prevención, en tanto parte del conocimiento suficiente de los efectos e impactos que una actividad determinada va a causar, de forma que posibilita la adopción de medidas para prevenirlos o, en su defecto, mitigarlos, corregirlos o compensarlos; empero, el otro principio que guía el desarrollo ambiental es el de precaución, el cual a juicio de la Sala, permite concretar con mayor contundencia el deber de proteger de manera efectiva determinadas áreas de especial importancia ecológica, haciendo que la protección del ambiente prevalezca frente a los derechos económicos, incluso los adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión, en aquellos eventos en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana.⁶³

Respecto de los principios que guían el desarrollo del derecho ambiental, la Corte Constitucional en la Sentencia C-703 de 2010, indicó:

“...Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos...”

⁶³ Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C 035 de 2016, al recordar que la *precaución*, es un principio general de obligatorio cumplimiento para la conservación del medio ambiente y recursos naturales renovables, precisó que “en virtud de lo dispuesto en los artículos 1º, 58, 80 y 95 de la Constitución Política, la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana”.

De esta manera, en el marco del Estado Social de Derecho y a partir del reconocimiento de la Constitución ecológica como límite estructural a la actividad económica, la Corte Constitucional ha sostenido que los principios de prevención y precaución constituyen pilares del derecho ambiental contemporáneo, en cuanto proyectan la eficacia del orden constitucional sobre el manejo de riesgos ecológicos, conocidos o inciertos, y aseguran la anticipación racional frente a potenciales afectaciones al entorno.

Ahora bien, para dotar de eficacia el principio de precaución, la jurisprudencia constitucional⁶⁴ ha establecido los siguientes requisitos:

“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

- 1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado⁶⁵ precisó que *“la aplicación del principio de precaución debe hacerse de manera que se observen los requisitos antes mencionados pues no hacerlo puede derivar en la adopción de decisiones arbitrarias, e incluso contrarias a derecho, que se toman, por ejemplo, bajo esquemas de incertidumbre total o en ausencia de un peligro de daño grave e irreversible”*; siendo enfático en señalar, que *“uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta. Esto, además, sirve para diferenciar el principio de precaución del de prevención, los cuales son muchas veces utilizados indistintamente. Como se indicó, el principio de precaución parte de que exista un mínimo de seguridad sobre los efectos de la actividad, mientras que el de prevención parte de que se produzca certidumbre en ellos”.*

Así, cuando las externalidades negativas de una actividad pueden ser previstas con razonable certeza científica, corresponde aplicar el principio de prevención, el cual se expresa en instrumentos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental, las

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶⁵ Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 25 de enero de 2019 radicación 85001 23 33 000 2014 00218 02.

autorizaciones previas y el licenciamiento ambiental. Estos mecanismos permiten que el Estado module, limite o incluso impida el ejercicio de libertades económicas para garantizar la primacía del derecho colectivo al ambiente sano y, con ello, la realización efectiva del principio de sostenibilidad consagrado en el artículo 80 de la Constitución. Por su parte, cuando existe incertidumbre científica o imposibilidad de conocer con precisión las consecuencias de una actividad sobre el medio ambiente –sin que ello signifique ausencia de riesgo–, debe operar el principio de precaución, el cual impide que la duda se traduzca en permisividad institucional y, por el contrario, obliga a actuar con especial diligencia para proteger tanto el entorno como los derechos fundamentales interdependientes.

En consecuencia, tanto la economía constitucional como la protección del ambiente no pueden concebirse como esferas aisladas ni jerárquicamente excluyentes. Por el contrario, la sostenibilidad exige reconocer que el desarrollo económico, la inversión y la actividad empresarial están constitucionalmente condicionados por la existencia de garantías ambientales suficientes, evaluadas en clave de prevención y precaución, como expresión del principio de solidaridad intergeneracional y del carácter finalista del modelo de Estado colombiano. Pues como lo ha dicho el Consejo de Estado⁶⁶, los sistemas humanos y naturales constituyen sistemas socio-ecológicos, por cuanto el *“reconocimiento de la biodiversidad como la base del bienestar y calidad de vida del hombre y no solamente como expresión de las diferentes formas de vida ha tomado mayor auge en las últimas décadas. La sociedad ha logrado comprender de mejor forma la relación directa que existe entre la salud y el desarrollo humano, su seguridad y cultura y la biodiversidad”*.

Finalmente, la Sala destaca que las anteriores consideraciones no responden a una simple declaración simbólica o retórica, por el contrario, corresponden a una aproximación filosófica de un preciso complejo normativo integrado por la Constitución, desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y reforzado por los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, complejo jurídico que converge en un mandato imperativo de protección del medio ambiente y de la biodiversidad, concebidos como pilares esenciales para la realización de los derechos fundamentales y la garantía del interés de las generaciones presentes y futuras.

Desarrollado el fundamento normativo y axiológico que orienta la transformación del Estado Constitucional hacia una comprensión *ecocéntrica* y biocultural del derecho, pasa la Sala a abordar el estudio sistemático de la línea jurisprudencial que ha cimentado dicho giro hermenéutico. En este segundo momento, se examinarán las decisiones estructurantes que han conferido el carácter de sujetos de derechos a entidades naturales –en particular las sentencias T-622 de 2016 (río Atrato), STC4360-2018 (Amazonía) y STL10716-2020 (Parque Nacional Natural Los Nevados)– con el fin de identificar las estructuras normativas, principios y reglas jurídicas que han articulado la transición del antropocentrismo funcional hacia un constitucionalismo ecológico robusto, orientado por los principios de interdependencia, justicia ambiental y protección reforzada de los ecosistemas estratégicos.

4. La defensa de la biodiversidad responde a un imperativo categórico del constitucionalismo ecológico: proteger la vida, en todas sus formas, como deber incondicionado de justicia intergeneracional.

“A los juristas nos toca siempre un papel bastante más modesto y oscuro, luchar por el Derecho, intentar que los sofisticados mecanismos jurídicos

⁶⁶ Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 12 de febrero de 2015 radicación 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP).

*puedan servir, cuando han de aplicarse, a su función profunda, que es la única que les justifica: servir a los hombres —a todos los hombres y a cada uno de ellos”.*⁶⁷

El modelo cultural y político del Estado Constitucional contemporáneo ya no se define exclusivamente por el trípode clásico constituido por: i) el principio de juridicidad bajo la preeminencia del texto constitucional; ii) la separación funcional del poder público; y iii) el reconocimiento de los derechos y garantías individuales y sociales de la persona. Pues a este diseño institucional se le ha incorporado, en virtud de una evolución normativa y jurisprudencial sostenida, un nuevo principio estructurante: la *responsabilidad solidaria*⁶⁸ como fundamento de una comunidad constitucional no solo nacional sino global⁶⁹, orientada a garantizar la existencia digna de los presentes y de las generaciones futuras.

Tal principio entonces, considerado incluso como fundante de nuestro diseño del Estado Social de Derecho⁷⁰, le impone al Estado y al orden jurídico la obligación de integrar, en la interpretación y aplicación del derecho, un contenido material que comprenda no sólo los derechos fundamentales de las personas (sean estos individuales o sociales), sino también la protección del medio ambiente y la biodiversidad, concebidos como condiciones estructurales para el goce efectivo de todos los derechos y como expresión del interés general y de la justicia intergeneracional. En este sentido, esta Sala sostiene, que la misión más elevada del derecho en el Estado Constitucional radica en su capacidad para brindar tutela efectiva a quienes, por su condición de vulnerabilidad, no pueden ejercer directamente la defensa de sus garantías y ello se predica, con mayor razón, respecto de la naturaleza como entidad viviente y vulnerable, cuya protección integral se erige hoy como un imperativo normativo y ético.

⁶⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. Prólogo a la 2.ª ed. de su libro Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, Tecnos, Madrid, 1981

⁶⁸ “LA IMAGEN DEL MUNDO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL: “COMUNIDAD UNIVERSAL DE LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES. // Dicha imagen constituye una primera palabra clave.

Como un elemento de la imagen del mundo del tipo del Estado constitucional, nos atrevemos a afirmar que los diversos Estados constitucionales no existen más “para sí”, sino que de entrada constituyen una comunidad universal abierta. La referencia al mundo y a sus semejantes en dicho mundo (la humanidad) es un pedazo de su noción de sí mismos, ya sea que se manifieste en forma de referencia a principios generales del derecho o a la internalización de derechos humanos universales (incluso en forma de una política exterior en favor de los derechos humanos), en forma de objetivos educacionales equivalentes, en la normación de valores fundamentales como la política por la paz mundial, la amistad y la cooperación internacionales, o en la obligación de proporcionar ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria (“ayuda mundial contra el hambre”). Ciertamente, aquí hay siempre motivo para el desánimo. Sin embargo, si quiere conservar su credibilidad en sí, el Estado constitucional no puede desentenderse de representar “hacia afuera” los mismos valores que considera en lo interno como elementos de su identidad y de su concepción de sí mismo. Aunque pueda haber aquí y allá Estados autoritarios y totalitarios en el mundo, el Estado constitucional se encuentra en una comunidad responsable hacia sus semejantes con respecto al mundo y sus seres humanos, que debe cumplirse, por ejemplo, en materia del derecho internacional del ambiente o del espacio exterior. Algunos textos apuntan hacia esta responsabilidad” - HÄBERLE, PETER, *El Estado Constitucional*. Buenos Aires-Argentina, Editorial Astrea, 2007. Págs. 172 -173.

⁶⁹ Al respecto, la profesora Diana Carolina Valencia-Tello indicó, refiriéndose al “Estado estratega: entre lo local y lo global”, que: “Esto porque el funcionamiento global depende fuertemente de la capacidad de ejecución desde lo local y la prosperidad local depende también de las decisiones y estrategias globales. De esta forma, el Estado es un actor fundamental para la obtención de equilibrios entre las estrategias globales y locales sin las cuales el propio sistema no podría funcionar. (...) En este orden de ideas, consideramos que la principal función del Estado estratega es procurar equilibrios entre los diferentes intereses existentes en las sociedades más que buscar el progreso, ya que el propio concepto de progreso establece como prioridad del Estado el crecimiento económico sin tener en cuenta otros intereses relevantes para el equilibrio de las sociedades”. - VALENCIA-TELLO, DIANA CAROLINA, *Los modelos de Estado y Administración pública. La globalización del pensamiento jurídico*. Bogotá-Colombia. Editorial tirant lo blanch-Universidad del Rosario, 2022. Págs. 165 y 166.

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política, el Estado Social de Derecho colombiano, se encuentra fundado “en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STL10716-2020⁷¹, al advertir que *“el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza y las formas de vida asociadas a ella, porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por diversos seres, la convierte en sujeto de derechos individualizables, circunstancia que constituye un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades”*.

Luego, se advierte una transformación en la gramática constitucional contemporánea, en la que los vínculos de pertenencia, los deberes de cuidado (*ética del cuidado*) y las formas de agencia política ya no se limitan al ser humano individual en su rol clásico de ciudadano, sino que se reconfiguran a partir de una ética relacional y *ecocéntrica*, en la que se reconoce a la Tierra y a sus múltiples formas de vida como parte constitutiva de la comunidad política. Es así como, en este marco donde la dignidad humana⁷², la justicia ambiental y la protección de los ecosistemas estratégicos se erigen como valores superiores⁷³, resulta jurídicamente legítimo, y éticamente exigible, estructurar una concepción de ciudadanía no restringida a los vínculos territoriales o a la pertenencia política, sino a una categoría ampliada y más comprensiva como lo sería la *“Meta-Ciudadanía ecológica”* entendida según *Eduardo Gudynas*⁷⁴, como una forma ampliada de agencia política y jurídica que incorpora no solo a los seres humanos, sino también a los ecosistemas como sujetos de derechos, y que se fundamenta en relaciones de interdependencia, corresponsabilidad y cuidado interestatal, intergeneracional e inter-especie.

Perspectiva que se encuentra firmemente anclada, desde un punto de vista filosófico a partir de una interpretación extensiva, en la teoría del cosmopolitismo *kantiano*, según la cual todo ser humano debe ser considerado no solo como ciudadano de un Estado, sino como *“ciudadano del mundo”* (*Weltbürger*). En su ensayo *“Hacia la paz perpetua”*, Kant formula el principio según el cual debe respetarse el derecho de hospitalidad universal (obligación negativa de no causar daño a otros) como regla de justicia planetaria⁷⁵; lo que, aplicado al

⁷¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Labora, radicación No. 90309 de fecha 25 de noviembre de 2020.

⁷² Cfr. HÄBERLE, PETER. “La Dignidad del Hombre como fundamento de la comunidad Estatal”. En: FERNANDEZ SEGADO, FRANCISCO (Coordinador). *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de derecho público*. España, Dykinson, 2008. “La dignidad aparece así como «el valor jurídico más importante» dentro del ordenamiento constitucional, o como el «valor constitucional supremo». Lo que parece indicar el carácter «prepositivo» (*präpositive*) de la dignidad del hombre. También es característica la formulación de la dignidad como el «fin supremo de todo el Derecho», o como «mandamiento de inviolabilidad de la dignidad del hombre como base fundamental de todos los derechos fundamentales»”.

⁷³ Ver consideraciones *ad supra*: “Del antropocentrismo funcional a la sociedad ecocéntrica antrópica: una nueva lectura constitucional en defensa de la biodiversidad”.

⁷⁴ Eduardo Gudynas, en el artículo académico “Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas. Revisión y alternativas en América Latina”, consultado en <https://gudynas.com/publicaciones/GudynasCiudadaniasMetaciudadaniasMx09x2.pdf>, destaca que las “meta-ciudadanías ecológicas” son un concepto que agrupa propuestas alternativas que intentan superar las limitaciones de la idea clásica de ciudadanía para incorporar los aspectos ambientales de una manera más profunda. Estas posturas abordan la dimensión ambiental con mayor profundidad y requieren una revisión de las ideas clásicas de ciudadanía; la cual se caracteriza por: i) Ser una crítica a la modernidad y la visión dualista que separa a los seres humanos de la Naturaleza; ii) Reconocer la enorme heterogeneidad de ambientes y sus distintas interacciones sociales, lo que incorpora la idea de territorio en un sentido amplio, que incluye sus aspectos ecológicos y las expresiones culturales de quienes lo ocupan, coincidiendo o no con los límites del Estado-nación; iii) Avanzar en la incorporación de la valoración de lo no-humano, especialmente desde una perspectiva *biocéntrica*, que reconoce que la Naturaleza posee valores intrínsecos propios. Esta postura *biocéntrica* también sirve como fuente de obligaciones y responsabilidades, tanto frente a la sociedad como a la Naturaleza; iv) Considerar una dimensión política donde las personas no son sujetos pasivos, sino que activamente interactúan en el campo político, entendido en un sentido amplio que incluye todos los ámbitos públicos y las prácticas de los movimientos sociales; v) Incorporar el concepto de ontologías relacionales para aceptar otras formas de interacción social y ambiental y superar la dualidad entre lo humano y la Naturaleza.

⁷⁵ Al respecto, dijo Immanuel Kant, en el acápite “El derecho cosmopolita debe ceñirse a las condiciones de la hospitalidad universal”, indicó que “...Como en los casos anteriores este artículo aborda cuestiones relativas al

contexto ambiental, este principio implica que los efectos ecológicos de las decisiones locales deben ser evaluados desde su impacto global y transgeneracional, reforzando el carácter imperativo del principio de precaución, del deber de restauración ecológica y de la equidad intergeneracional.

Con este enfoque, la Sala procede a identificar, a partir de la evolución jurisprudencial del constitucionalismo ecológico colombiano, la cual marca un tránsito del enfoque *antropocéntrico* hacia una concepción *ecocéntrica* relacional, el conjunto de reglas jurídicas estructurales derivadas de tres decisiones emblemáticas: las sentencias T-622 de 2016, STC4360-2018 y STL10716-2020. Estas providencias, que constituyen hitos fundacionales en la consolidación del nuevo paradigma constitucional ecológico en Colombia, contienen núcleos normativos comunes que permiten el reconocimiento de la naturaleza y de los ecosistemas estratégicos como sujetos de derechos y, habilitan su amparo mediante un régimen de protección constitucional reforzada.

A continuación, se procederá a la extracción sistemática de dichas reglas estructurales, con base en una lectura comparada de las decisiones referidas:

i. Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016. Del ecocentrismo biocultural al reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos: una reconfiguración constitucional desde la interdependencia entre naturaleza, cultura y vida digna.

Esta sentencia inaugura el reconocimiento de la naturaleza, en específico el río Atrato y su cuenca, como sujeto de derechos en Colombia; para ello, la Corte Constitucional, lo hace a partir de una filosofía *ecocéntrica* dogmática y en el principio de la *bioculturalidad*, que reconoce la interdependencia ontológica y vital (el río como ser viviente) entre las comunidades étnicas (*bioculturalidad* como derecho autónomo). En esa medida, la sentencia sostiene que dicha relación no es simplemente funcional, sino que configura un derecho colectivo *biocultural*, cuyo desconocimiento afecta no solo la subsistencia física sino también la espiritual, cultural y territorial de las comunidades. En este marco, el río se reconoce como entidad viviente, con capacidad de ser representado jurídicamente para su protección, mantenimiento y restauración, bajo el principio de precaución.

Así, la Corte Constitucional determinó que, debido al *“gran grado de degradación y amenaza”* en que se encontraba la cuenca del río Atrato, era *“necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos”*. Esto la llevó a adoptar un *“nuevo enfoque jurídico denominado derechos bioculturales”*, cuya premisa central es *“la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana”*. Este enfoque implica *“un nuevo entendimiento socio-jurídico en el que la naturaleza y su entorno deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como sujetos de derechos”*. La Corte Constitucional enfatizó, que esta postura encuentra plena justificación en el

derecho y no a la filantropía, por lo que hospitalidad \ significa aquí el derecho de un foráneo a no ser tratado con hostilidad por aquel en cuyo suelo ingresa. Puede rechazarse al extranjero siempre que tal cosa no le hunda, pero mientras el foráneo se comporte pacíficamente en su lugar no cabe acogerle con hostilidad. Esta reivindicación no se basa en ningún derecho de hospedaje, lo cual requeriría un contrato especialmente generoso que lo convirtiera en convecino por cierto tiempo, sino un derecho de visita para ser recibido en sociedad que le corresponde a todo ser humano en virtud del derecho de copropiedad | de la superficie del globo terráqueo, cuya superficie esférica impide que nos dispersemos hasta el infinito y nos hace tener que soportarnos mutuamente, pues originariamente nadie tiene más derecho que otro a estar en un determinado lugar de la tierra...” – Hacia la paz perpetua – Edición española de Roberto R. Aramayo. Editorial Alamanda, Madrid, 2018. Pág. 90.

“interés superior del medio ambiente” y en lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “verde”.

La estructura argumental para la determinación de sujeto de derechos del río Atrato, se basó en vario puntos cardinales, que la Sala sintetiza así:

- **La constatación de una grave y sistemática vulneración de derechos fundamentales.** En el caso concreto, la Corte Constitucional verificó que la minería ilegal y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio y el cianuro en el río Atrato y sus afluentes, afectaban en forma grave los derechos a la vida, la salud, el agua, la seguridad alimentaria, el medio ambiente sano, la cultura y el territorio de las comunidades étnicas de la región. Constató la *“destrucción del medio ambiente y la amenaza a la biodiversidad”*, así como la *“disminución de las labores de agricultura”* y la desaparición de especies que son fuente alimentaria.
- **La interdependencia entre el ser humano y la naturaleza (enfoque biocultural).** La Corte Constitucional determinó que la *“protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento y la biodiversidad (medio ambiente sano) tiene una relación directa e interdependiente con la garantía de los derechos a la vida y la salud, (así como la cultura y el territorio), dentro de lo que se ha denominado derechos bioculturales”*. A partir de este enfoque, se resaltó la *“vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida”* y, se reconoció que *“las poblaciones humanas son las que son interdependientes del mundo natural -y no al contrario”*.
- **El reconocimiento de la naturaleza con derechos propios (enfoque ecocéntrico).** La sentencia se alineó con la perspectiva que *“la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados”*; en este sentido, la Corte Constitucional determinó que las existencias no humanas son *“merecedoras de protección en sí mismas”*.
- **El respaldo de instrumentos internacionales y la “Constitución Ecológica”.** La decisión se fundamentó en la *“Constitución Ecológica”* de Colombia, a partir de un conjunto de disposiciones constitucionales que protegen el medio ambiente como un interés superior. De igual manera, la Corte Constitucional respaldó su decisión en tratados internacionales que *“predican la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos”*.
- **La ineffectividad de las acciones previas del Estado.** Frente a lo cual, determinó la Corte Constitucional que las autoridades públicas no habían logrado una respuesta *“idónea, articulada, coordinada y efectiva”* para enfrentar los impactos directos e irreversibles en la salud humana y el medio ambiente, incluyendo la contaminación del agua, la destrucción de ecosistemas y la afectación de las prácticas tradicionales de subsistencia. Esto llevó a que la Corte Constitucional dirigiera el derecho a lograr un mecanismo más contundente de protección (reconocimiento de derechos). Empero, la Corte Constitucional reconoció la necesidad de una intervención estatal coordinada y efectiva para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la salud, el agua, la seguridad alimentaria, el medio ambiente sano, la cultura y el territorio de estas poblaciones vulnerables,

ordenando medidas complejas para la descontaminación y recuperación de la cuenca.

- **La aplicación del principio de precaución.** Acudió la Corte Constitucional al principio de precaución dado que, a pesar de la incertidumbre científica sobre todos los efectos nocivos, consideró que era imperativo tomar medidas para evitar o mitigar el daño al medio ambiente y a la salud humana.

En síntesis, la Corte Constitucional dijo *“dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la Constitución Ecológica y los derechos bioculturales... que predicen la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración”*. El río Atrato, al ser declarado sujeto de derechos, es puesto *“a cargo del Estado y las comunidades étnicas”* para su *“protección, conservación, mantenimiento y restauración”*, en un modelo de tutoría y representación legal conjunta que busca asegurar su efectiva recuperación y salvaguarda; para lo cual, emitió las siguientes órdenes específicas: i) Tutoría y representación legal del río a través de la institución que el Presidente de la República designe, en conjunto con las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato; ii) Conformación de una Comisión de Guardianes del Río, con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río; iii) Plan de descontaminación y recuperación iniciando por el río Atrato y sus afluentes, para recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales; y, iv) Plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal en el río Atrato, sus afluentes y todo el departamento del Chocó.

ii. **Corte Suprema de Justicia, sentencia STC4360-2018. El principio de equidad intergeneracional como fundamento del sujeto ecológico de derechos: la Amazonía y el deber constitucional de preservar la vida futura.**

En esta decisión la Corte Suprema de Justicia, actuando como Juez de tutela, proyectó el principio de precaución ambiental hacia una dimensión intergeneracional explícita; en esa medida, reconoce a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y, ordena a las autoridades la formulación de planes y un *“pacto intergeneracional”* para combatir la deforestación y el cambio climático; en esa medida, se precisó que es titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

La estructura argumental para la determinación de sujeto de derechos a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, se basó en vario puntos centrales desde una perspectiva *ecocéntrica* y los avances jurisprudenciales en materia ambiental de la Sentencia T-622 de 2016, que la Sala sintetiza así:

- **Justicia con la naturaleza más allá del escenario humano (enfoque ecocéntrico).** La Corte Suprema de Justicia adoptó la tesis de la Corte Constitucional dispuesta en la Sentencia T-622 de 2016, que sostiene que el mayor desafío del constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental es lograr la salvaguarda efectiva de la naturaleza y la biodiversidad, no solo por su utilidad material para los seres humanos, sino porque *“al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son*

sujetos de derechos individualizables”; así, argumentó que la *“justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos”*.

- **Interdependencia entre la naturaleza y la especie humana (biósfera).** En la sentencia, se enfatizó sobre la importancia de reconocer la interdependencia que conecta a todos los seres vivos del planeta, entendiéndolos como partes integrantes del ecosistema global (biósfera), y dejando de lado conceptos de dominación, explotación o utilidad. Esto implica una *“relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana”*, lo que lleva a un nuevo entendimiento socio-jurídico donde la naturaleza y su entorno deben ser tomados *“en serio y con plenitud de derechos”*; pero también, ese relacionamiento se da con *“los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas”*. Se enfatizó, que solo con una actitud de *“profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura, es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista”*.
- **Interés superior del medio ambiente (orden público ecológico nacional).** La decisión se fundamentó en la *“Constitución Ecológica”* de Colombia, a partir de un conjunto de disposiciones constitucionales que protegen el medio ambiente como un interés superior, que ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 que, interpretó la Corte Suprema de Justicia, permiten afirmar la trascendencia del ambiente sano y su vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado y, en esa medida se elevó al *“ambiente”* a la categoría de derecho fundamental.
- **Principios de precaución, equidad intergeneracional y solidaridad.** Señaló la Corte Suprema de Justicia, que la realidad de la deforestación y sus consecuencias, como el aumento de gases de efecto invernadero (GEI), alteración del ciclo del agua, fragmentación de ecosistemas y la amenaza a especies y recursos hídricos, conllevan una afectación a los principios de:

Principio de precaución. Determinó sobre la existencia de un *“peligro de daño inminente e irreversible”* debido al aumento de temperaturas por las emisiones de GEI provenientes de la deforestación, la ruptura de conectividad ecosistémica, y los cambios en las precipitaciones, a partir de evidencia por estudios científicos.

Principio de equidad intergeneracional. Consideró la Corte Suprema de Justicia, que la defensa del medio ambiente es un *“objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho”*, siendo indispensable para la supervivencia humana y de las futuras generaciones, quienes serán *“directamente afectadas”* por el incremento de la temperatura si no se reduce la deforestación a cero; señaló, que el principio de equidad intergeneracional se fundamenta en el *“deber ético de la solidaridad de la especie”* y en el *“valor intrínseco de la naturaleza”*.

Principio de solidaridad. Indicó la Corte suprema de Justicia, que el principio de solidaridad se manifiesta en el *“deber y corresponsabilidad del Estado colombiano en detener las causas que provocan la emisión de GEI”* por la reducción boscosa

de la Amazonía, siendo imperante *“adoptar medidas de mitigación inmediatas”* para proteger el bienestar ambiental de los habitantes del territorio nacional y global, así como los ecosistemas y seres vivos. En este punto, precisó que la solidaridad se extiende a las generaciones futuras, llamándola *“solidaridad diacrónica”* citando a María Eugenia Palop Rodríguez en el libro *“Claves para entender los nuevos derechos”*⁷⁶.

En síntesis, la Corte Suprema de Justicia dijo, siguiendo la Sentencia T-622 de 2016, que la naturaleza y la biodiversidad son *“sujetos de derechos individualizables”*, no solo por su utilidad para los seres humanos, sino por ser entidades vivientes con sus propias formas de vida y representaciones culturales, lo que exige un *“nuevo imperativo de protección integral y respeto”*; como medidas de protección ordenó: i) La creación de un plan de deforestación y un *“Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)”* con el objetivo de reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, con estrategias de ejecución nacional, regional y local de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación al cambio climático; ii) La actualización e Implementación de Planes de Ordenamiento Territorial, en lo cuáles se contenga un plan de acción de reducción a cero de la deforestación.

iii. Corte Suprema de Justicia, sentencia STL10716-2020. El Parque Nacional de los Nevados como sujeto constitucional de derechos: protección reforzada del ecosistema estratégico desde una ética de la vulnerabilidad y del deber de restauración.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de acción de tutela, reconoció al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos, resaltando su fragilidad ecológica y la omisión institucional; como fundamento de la decisión, se destaca el imperativo de restauración, el deber de vigilancia activa del Estado y una ética jurídica de protección frente a la intervención antrópica. Igualmente, la argumentación se enfoca en el páramo como ecosistema estratégico para la vida, con base en su vulnerabilidad estructural.

La estructura argumental para la determinación de sujeto de derechos al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos, se fundamentó en una evolución del entendimiento de la relación entre el ser humano y la naturaleza, adoptando un enfoque *ecocéntrico*, que la Sala sintetiza así:

- **La naturaleza como entidad viviente e individualizable, esto es, como sujeto de derechos propios (enfoque ecocéntrico).** La Corte Suprema de Justicia

⁷⁶ RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *“Claves para entender los nuevos derechos”*. Ed. Catarata. Madrid. 2011. pp. 54- 55: *“(…) Si aceptamos que la solidaridad nos impulsa a ampliar el círculo del nosotros, entablando un diálogo con todos los afectados por nuestras decisiones y adoptando un punto de vista imparcial que nos permita ser verdaderamente sensibles a sus propuestas, lo que tenemos es que la solidaridad nos exige, como mínimo, hacernos cargo, asumir nuestras responsabilidades y el cumplimiento de ciertos deberes”*.

“Pero, ¿quiénes son estos otros frente a los que debemos responder?, ¿quiénes son los afectados por nuestras decisiones? (...) [E]s interesante señalar que cuando hablamos de la inclusión de los otros, (...) no puede eludirse la dimensión temporal del discurso, una dimensión que lo proyecta en el tiempo. Y es que la solidaridad no sólo tiene sentido en nuestras coordenadas espacio-temporales, sino que se hace extensible también a las generaciones futuras. Es a esto a lo que nos referimos cuando empleamos el término solidaridad diacrónica, por oposición a la solidaridad sincrónica, o cuando afirmamos que hay que considerar a todos los afectados por las decisiones que adoptamos aquí y ahora. O sea, que las cuestiones que parecen abrirse con la consagración de la solidaridad no sólo se conectan con hacerse cargo, con responsabilizarse de la inclusión del otro, sino también con la problemática que plantea la protección de las generaciones futuras, la responsabilidad de las generaciones actuales frente a ellas y la imposición de ciertos deberes en su favor (...)”

determinó que la Constitución Política de 1991 es una *“Constitución Ecológica”*, al tener un enfoque *ecocéntrico* que le otorga un papel preponderante a la protección del medio ambiente y, en esa medida, se concibe a la naturaleza como un *“auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales”*. De igual manera, concluyó que el *“desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza y las formas de vida asociadas a ella, porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por diversos seres, la convierte en sujeto de derechos individualizables”*. Esta circunstancia, a su juicio, constituye un *“nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades”*.

- **Conexidad del medio ambiente con los derechos fundamentales y la posibilidad de existencia de un perjuicio irremediable (interdependencia).** La Sentencia consideró, que el deterioro del Parque Nacional Natural Los Nevados repercute *“seria y directamente en la vida de las personas, así como en las prerrogativas conexas a esta”*; así, identificó que la situación del Parque Los Nevados pone en *“inminente peligro el derecho colectivo al medio ambiente”* lo cual tiene una *“consecuencia directa”* sobre los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, mínimo vital y salud de las personas que *“dependen de aquel tejido biodiverso”*. Aspectos que conllevaron a la necesidad de implementar *“medidas urgentes e inmediatas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”*.
- **Compromiso Nacional e Internacional (concepción global y megabiodiversidad).** La Corte Suprema de Justicia consideró, que el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos es *“consecuente con los múltiples compromisos que sobre la materia ha adquirido el Estado colombiano”* a nivel internacional, que se dirigen a la *“preservación y protección de los modos de vida y culturas que con ella interactúan”*. Resaltó, que Colombia es *“el quinto entre los diecisiete países más ‘megabiodiversos’ del mundo”* con una vasta riqueza natural, lo que hace *“determinante la salvaguarda del Parque Nacional Natural Los Nevados”*.

En síntesis, la decisión judicial, en lo que respecta a la consideración del Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos, se fundamentó en la urgencia de proteger un ecosistema vital y amenazado y, en la evolución de la jurisprudencia hacia un enfoque *ecocéntrico*; reconoció que el país es el más *“megabiodiverso”* del mundo, con el 53% de su territorio cubierto por bosques y páramos que proveen agua al 70% de su población, y albergando más de 54.871 especies y 341 ecosistemas, por lo que el Estado tiene un compromiso ineludible con la protección de su patrimonio natural, que se extiende más allá de la utilidad humana.

Entre las principales medidas de protección se ordenó: i) La representación del Parque Nacional Natural Los Nevados, se le asignó al Presidente de la República, quien puede ejercerla a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN) o la entidad que designe; ii) La elaboración de un plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación; iii) Apoyo de las fuerzas militares/policía y cuerpos de emergencia, para lo cual se le ordenó al Presidente de la República designar un grupo especial de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional para acompañar *“de manera continua y permanente”* las labores

de conservación, manejo y protección de la UAESPNN en el Parque, especialmente en la zona del Tolima con restricción de acceso por “riesgo público”; iv) Establecimiento de límites actualizados y planos, determinando las áreas de amortiguación, pues su ausencia son un obstáculo para un “*plan preciso y confiable*”, que identifique funciones y responsabilidades en las zonas de amortiguación.

Adviértase, de la jurisprudencia expuesta, que los ecosistemas estratégicos ya no son vistos como simples objetos de regulación administrativa o como bienes jurídicos protegidos de forma instrumental, sino como entidades vivientes titulares de derechos fundamentales; esto es, la protección de tales entidades no se agota en una visión utilitarista o *antropocéntrica*, sino que responde a la necesidad de asegurar la dignidad ontológica de la naturaleza⁷⁷ y su función esencial en el equilibrio ecosistémico del planeta, que permite la configuración del reconocimiento como sujeto de derechos. Estas decisiones no solo reconfiguran el estatuto jurídico de los ecosistemas estratégicos, sino que instauran un conjunto articulado de reglas jurídicas estructurales, cuyo contenido y alcance será desarrollado en el acápite siguiente. Tales reglas integran una visión *ecocéntrica* y *biocultura*, interdependiente e intergeneracional del orden constitucional, y comprenden, entre otras: el reconocimiento de la naturaleza como entidad viviente titular de derechos propios; la exigencia de un régimen de protección constitucional reforzada para ecosistemas estratégicos y vulnerables; la interdependencia ontológica entre naturaleza y especie humana; la procedencia de representación legal para garantizar su defensa efectiva; y la obligación estatal de adoptar medidas de conservación, restauración y no regresividad ambiental, incluso bajo incertidumbre científica. Así, dichas reglas constituyen los pilares normativos que habilitan al Juez constitucional para el reconocimiento jurídico de la naturaleza como sujeto, en armonía con los principios superiores del orden constitucional ecológico contemporáneo.

De manera consecuente, cabe señalar que el enfoque *ecocéntrico* asumido en las decisiones T-622 de 2016, STC4360-2018 y STL10716-2020 no constituye una ruptura aislada dentro del ordenamiento jurídico colombiano, ni un fenómeno doctrinal exclusivamente del orden jurídico Colombiano. Por el contrario, estas decisiones se inscriben en una tendencia convergente del derecho constitucional contemporáneo, que ha empezado a reconocer la naturaleza como entidad dotada de valor intrínseco y dignidad ontológica, merecedora de protección jurídica en sí misma. Si bien no corresponde a esta Sala realizar un compendio sistemático ni un estudio de derecho comparado en sentido estricto, resulta ilustrativo advertir, algunos ejemplos de jurisdicciones que han transitado caminos normativos y jurisprudenciales que, aunque diversos en sus fundamentos, comparten la convicción de que la protección del equilibrio ecológico constituye un deber jurídico de orden superior, inscrito en una ética de la corresponsabilidad intergeneracional y en un paradigma relacional entre los seres humanos y el entorno natural; veamos:

- Nueva Zelanda, con el reconocimiento del río *Whanganui* como persona jurídica, a través de la *Ley Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*, promulgada por el Parlamento de Nueva Zelanda en marzo de 2017. Esta Ley declara al río *Whanganui* como una persona jurídica con derechos fundamentales, otorgándole

⁷⁷ Por “*dignidad ontológica de la naturaleza*” debe entenderse la atribución de un valor intrínseco a los seres y ecosistemas naturales en razón de su condición de entes vivientes dotados de un modo de ser propio, interdependiente y organizado, cuya existencia merece respeto jurídico no en virtud de su utilidad para el ser humano, sino por su realidad misma. Esta concepción, inspirada en una lectura *ecocéntrica* del orden constitucional y en corrientes filosóficas como la ética del cuidado y la analogía entis, permite fundar el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, no desde una ficción normativa, sino como consecuencia lógica de su ser digno, anterior y exterior al interés humano.

identidad jurídica propia con todos los derechos, deberes y responsabilidades correspondientes a una persona jurídica. La ley establece que el río es un todo indivisible y vivo, que abarca desde las montañas hasta el mar, incluyendo todos sus elementos físicos y espirituales, reflejando el concepto maorí de “*Te Awa Tupua*” que significa “*el río sobrenatural*”.⁷⁸

- India, al declarar al río *Ganges* y al río *Yamuna* como entidades vivientes. La decisión que declaró a los ríos *Ganges* y *Yamuna* como entidades vivientes con personalidad jurídica fue emitida en marzo de 2017 por el Tribunal Superior de *Uttarakhand* (India). La sentencia reconoció a ambos ríos, sus afluentes y glaciares asociados (*Gangotri* y *Yamunotri*) como personas jurídicas con todos los derechos, deberes y responsabilidades de una persona viva, con el fin de protegerlos y conservarlos frente a la contaminación y daños ambientales. No obstante, en julio de 2017, el Tribunal Supremo de India anuló esta sentencia, argumentando que no era jurídicamente sostenible considerar a los ríos como entidades vivas con personalidad jurídica.⁷⁹
- La Constitución de Suiza, consagró en el artículo 120 numeral 2 expresamente la “*dignidad de los seres vivos*”, sin limitarla sólo a los seres humanos, de donde se determina que dicho reconocimiento, parte del valor intrínseco de todo ser vivo.⁸⁰
- Ecuador, al consagrar los derechos de la naturaleza en su Constitución⁸¹:

“...Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

⁷⁸ Ver [Te Awa Tupua \(Whanganui River Claims Settlement\) Act 2017](#)

⁷⁹ Ver <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/cuidado-glaciares-personificacion-india>

⁸⁰ <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordedeconstituciones/constitucion/che>

⁸¹ Constitución de la República del Ecuador 2008: Capítulo séptimo - Derechos de la naturaleza. Ver https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado...”

- Bolivia, con la promulgación de la Ley de Derechos de la Madre Tierra (Ley No. 071), promulgada el 21 de diciembre de 2010, normativa que tiene por objeto reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como establecer las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto y protección de estos derechos. De esta manera, reconoce a la Madre Tierra como un sujeto colectivo de derechos, con vida propia, integridad y capacidad de regeneración. Establece principios como la armonía entre actividades humanas y los ciclos naturales, el bien colectivo, la garantía de regeneración de los sistemas de vida y el respeto y defensa de los derechos de la Madre Tierra. Obliga al Estado y a la sociedad a proteger, conservar y restaurar los sistemas y componentes naturales para asegurar el *“Vivir Bien”* de las generaciones presentes y futuras. Define los derechos de la Madre Tierra en equilibrio con los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y la sociedad en general.⁸²
- Argentina, con la sentencia de fecha 21 de octubre de 2015 proferida por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario No. 4 de la Ciudad de Buenos Aires⁸³, decisión en la que se reconoció a la *“Orangutana Sandra”* como *“sujeto de derecho no humano”*, otorgándole protección jurídica conforme a la *“Ley 14.346 y el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina”*, y se dispuso que el Gobierno de la Ciudad debía garantizarle el mayor bienestar posible, incluyendo la evaluación técnica para determinar las condiciones adecuadas de su hábitat y actividades para preservar sus habilidades cognitivas. El fallo fue pionero al afirmar que un animal (Sandra) no es un objeto o cosa, sino un ser con derechos fundamentales, como el derecho a la libertad y a no sufrir daño físico o psíquico, debido a su capacidad de sentir y su similitud genética con los humanos.⁸⁴
- El Superior Tribunal de Justicia de Brasil, a través del Recurso Especial No 1.797.175 - SP de 21 de marzo de 2019⁸⁵, al decidir una acción ordinaria presentada que buscaba anular multas impuestas por el *Instituto Brasileño del Medio Ambiente* y restablecer la guarda de un animal silvestre (un papagayo). En este sentido, el Tribunal, a través de una extensa argumentación jurídica, determinó que el concepto de *dignidad humana*, en su dimensión ecológica, permite el reconocimiento de los animales no humanos como sujetos de derecho, superando una visión puramente antropocéntrica. Se trata de una decisión pionera en el derecho brasileño, al afirmar de manera explícita el estatus de sujeto de derechos de los animales no humanos y fundamentar la protección jurídica en su dignidad y valor intrínseco, alineándose con tendencias *biocéntricas* y el constitucionalismo ecológico latinoamericano.

⁸²

Ver

<https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B020071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>

⁸³ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload946.pdf>

⁸⁴ En igual sentido puede verse el caso de la *“Chimpancé Cecilia”*, que a través de una acción de *“Habeas Corpus”*, el Tercer Juzgado de Garantías del Poder Judicial de Mendoza en providencia de fecha 3 de noviembre de 2016, le otorga la calidad de *“Sujeto de derecho no humano”*; en esa medida, ordenar el *“traslado (...) al Santuario de Sorocaba, ubicado en la República de Brasil”*. Ver en <https://ecojurisprudence.org/es/iniciativas/cecilia-el-chimpance-caso/>

⁸⁵ El texto oficial y análisis de la sentencia, puede consultarse en <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1806039&tipo=0&nreg=201800312300&SeqCgrm=aSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190328&formato=PDF&salvar=false>

- El Tribunal de Distrito de Erfurt, Alemania, Caso 8 O 1373/21, decisión de 2 de agosto de 2024⁸⁶, interpretó, como un instrumento vivo, de manera progresiva la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para justificar los “*derechos inherentes de la naturaleza*”, esto es, extendió la protección jurídica más allá de los humanos, incluyendo a las llamadas “*personas ecológicas*” (ecosistemas y naturaleza). La decisión reconoció expresamente a la naturaleza y a los ecosistemas como sujetos jurídicos titulares de derechos, lo que refuerza la protección de la dignidad humana, ya que garantiza la posibilidad de vivir en un entorno sostenible y digno en el futuro. El tribunal consideró que el término “*Persona*”⁸⁷ (no “*ser humano*”), utilizado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es un concepto abierto que abarca a la naturaleza o los ecosistemas (como ríos y bosques) como sujetos de derecho adicionales, junto a los seres humanos. Se trata de la primera sentencia en Alemania que otorga este estatus a la naturaleza, sentando un precedente pionero en la jurisdicción alemana y europea.

Finalmente, encuentra la Sala que, en la misma dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025⁸⁸, respondió a las solicitudes formuladas por las Repúblicas de Chile y Colombia sobre el alcance de las obligaciones de los Estados frente a la crisis climática, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En ese contexto, y con especial énfasis en la dimensión ecológica de los derechos humanos, el Tribunal interamericano abordó de manera expresa el tema de la “*protección de la naturaleza como sujeto de derechos*”, fijando estándares jurídicos relevantes en materia de deberes estatales de preservación, prevención y garantía.

En atención a su especial significación jurídica y hermenéutica, se procede a citar *in extenso* el fragmento correspondiente:

“...279. Los ecosistemas constituyen sistemas complejos e interdependientes, en los cuales cada componente desempeña un papel esencial para la estabilidad y continuidad del conjunto. La degradación o alteración de estos elementos puede provocar efectos negativos en cascada que afectan tanto a las demás especies como al ser humano, en su calidad de parte de dichos sistemas. El reconocimiento del derecho de la Naturaleza a mantener sus procesos ecológicos esenciales contribuye a la consolidación de un modelo de desarrollo verdaderamente sostenible, que respete los límites planetarios y garantice la disponibilidad de los recursos vitales para las generaciones presentes y futuras. Avanzar hacia un paradigma que reconozca derechos propios a los ecosistemas resulta fundamental para la protección de su integridad y funcionalidad a largo plazo, y proporciona herramientas jurídicas

⁸⁶ El texto oficial y análisis de la sentencia, puede consultarse en <https://ecojurisprudence.org/es/iniciativas/sentencia-del-tribunal-de-distrito-de-erfurt-que-reconoce-los-derechos-de-la-naturaleza-en-la-carta-de-derechos-fundamentales-de-la-union-europea/>

⁸⁷ Se indica que, en el primer título de la Carta, que trata sobre los derechos fundamentales, el texto original en alemán, así como en numerosas otras versiones lingüísticas, no utiliza el término “*Mensch*” (ser humano), sino el término de interpretación abierta “*Person*” (“*personne*”).

⁸⁸ La CIDH examina a fondo la emergencia climática desde una perspectiva de derechos humanos, analizando sus causas (emisiones antropogénicas, desproporcionalmente generadas por ciertos sectores y Estados) y efectos devastadores en el ambiente y la humanidad, especialmente en poblaciones vulnerables como pueblos indígenas, niños, y comunidades pobres. Aborda la respuesta internacional al cambio climático, incluyendo marcos normativos y acuerdos internacionales, y subraya las obligaciones estatales de mitigación (reducción de emisiones) y adaptación (prevención de impactos), instando a la cooperación y a la adopción de políticas basadas en la mejor ciencia disponible. Finalmente, destaca la importancia de derechos procesales como el acceso a la información, la participación pública, la justicia efectiva y la protección de los defensores ambientales como pilares para una acción climática justa y eficaz.

coherentes y eficaces frente a la triple crisis planetaria a fin de prevenir daños existenciales antes de que estos alcancen un carácter irreversible.

280. Este reconocimiento permite superar concepciones jurídicas heredadas, que concebían a la Naturaleza exclusivamente como objeto de propiedad o recurso explotable. **Reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos implica también visibilizar su rol estructural en el equilibrio vital de las condiciones que hacen posible la habitabilidad del planeta.** Este enfoque fortalece un paradigma centrado en la protección de las condiciones ecológicas esenciales para la vida y empodera a comunidades locales y pueblos indígenas, quienes históricamente han sido guardianes de los ecosistemas y poseen conocimientos tradicionales profundos sobre su funcionamiento.

281. La Corte destaca, además, que este enfoque resulta plenamente compatible con las obligaciones generales de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 común a la Convención Americana y al Protocolo de San Salvador), así como con el principio de progresividad que rige la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (artículo 26 de la Convención y artículo 2 del Protocolo de San Salvador). **En efecto, la protección de la Naturaleza, en tanto sujeto colectivo de interés público, proporciona un marco propicio para que los Estados —y otros actores relevantes— avancen en la construcción de un sistema normativo global orientado hacia el desarrollo sostenible. Tal sistema es esencial para preservar las condiciones que sustentan la vida en el planeta y garantizar un entorno digno y saludable, indispensable para la realización de los derechos humanos. Esta comprensión resulta coherente con una interpretación armónica de los principios pro natura y pro persona.**

282. Asimismo, la Corte recuerda que, conforme al artículo 29 de la Convención Americana, la interpretación de los derechos protegidos en el sistema interamericano debe guiarse por una perspectiva evolutiva, en consonancia con el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos no introduce un contenido ajeno al corpus iuris interamericano, sino que representa una manifestación contemporánea del principio de interdependencia entre los derechos humanos y el ambiente. Esta interpretación, además, se alinea con los avances del derecho internacional ambiental, que ha afirmado principios estructurales como la equidad intergeneracional, el principio precautorio y el deber de prevención, todos ellos orientados a preservar la integridad de los ecosistemas frente a amenazas actuales y futuras.

283. A partir de esta comprensión, la Corte subraya que los Estados no sólo deben abstenerse de actuar en forma que cause un daño ambiental significativo, sino que tienen la obligación positiva de adoptar medidas para garantizar la protección, restauración y regeneración de los ecosistemas (infra párrs. 364-367 y 559). Estas medidas deben ser compatibles con la mejor ciencia disponible y reconocer el valor de los saberes tradicionales, locales e indígenas. Asimismo, deben estar orientadas por el principio de no regresividad y asegurar la plena vigencia de los derechos de procedimiento (supra párr. 240 e infra párrs. 468, 478 y 480).

284. El Tribunal destaca los esfuerzos realizados en el plano internacional para promover una perspectiva integradora en la protección de la Naturaleza. En este sentido, resalta que la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 afirma que “[l]a especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas”, y que “[t]oda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral”. Este instrumento también señala que “[s]e respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales”. Por su parte, el Convenio sobre la Diversidad Biológica

reconoce en su preámbulo el “valor intrínseco de la diversidad biológica y los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes”. En desarrollo de este Convenio, el Marco Global para la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal establece que “[t]anto la naturaleza como las contribuciones de la naturaleza a las personas son esenciales para la existencia humana y una buena calidad de vida [...]”. Asimismo, la Corte destaca que el Acuerdo relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina en las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional tiene como uno de sus propósitos asegurar “la buena gestión del océano en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en nombre de las generaciones presentes y futuras [...] conservando el valor inherente de la diversidad biológica”.

285. Este Tribunal toma nota de la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de quince resoluciones y trece informes en los que se evidencia el creciente reconocimiento de la jurisprudencia de la Tierra y de los derechos de la Naturaleza a nivel mundial. De manera complementaria, en el Pacto para el Futuro adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2024, se declara “la urgente necesidad de un cambio fundamental en [su] enfoque con el fin de alcanzar un mundo en el que la humanidad viva en armonía con la naturaleza”.

286. Finalmente, la Corte observa una tendencia normativa y jurisprudencial creciente que reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos. Esta tendencia se refleja en decisiones judiciales a nivel regional y global, así como en los ordenamientos internos de distintos países en el continente americano, como Canadá, Ecuador, en algunos estados de Estados Unidos de América, Bolivia, Brasil, México, Panamá y Perú...” (énfasis de la Sala).

Como se aprecia, la Corte Interamericana no sólo reafirma la interdependencia estructural entre los derechos humanos y la protección de la naturaleza, sino que consolida un giro paradigmático en la comprensión jurídica del ambiente, al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos dotado de valor intrínseco. Este desarrollo normativo y hermenéutico contribuye a robustecer el constitucionalismo ecológico latinoamericano, en tanto promueve una visión integradora que articula el principio de interdependencia, la justicia intergeneracional y la ética de la responsabilidad frente a la crisis ecológica. Así, la dignidad ontológica de la naturaleza y su reconocimiento como sujeto colectivo de interés público, se configuran como fundamentos normativos indispensables que permiten transformar, a partir del *principio de realidad* y con enfoques *antiformalistas* según la cual el derecho no es meramente una estructura textual sino una práctica social vivida en constante interpretación y transformación, la arquitectura jurídica del Estado constitucional contemporáneo que armonice la justicia ambiental, ya no sólo desde lo local sino que también, como se indicó en las consideraciones iniciales de este apartado, desde lo global.

En consecuencia, y conforme a la estructura metodológica previamente definida para abordar los problemas jurídicos planteados, pasa la Sala a confrontar los desarrollos normativos y jurisprudenciales antes sistematizados, con las condiciones ecológicas, funcionales y territoriales del Páramo de Santurbán. Ello con el propósito de establecer si se configuran los presupuestos jurídicos necesarios para su reconocimiento como sujeto de derechos y, en esa medida, valorar la procedencia de su inclusión dentro de un régimen de protección constitucional reforzada, a partir de su carácter estratégico, su vulnerabilidad estructural y su función ecosistémica esencial para la garantía de derechos colectivos fundamentales como el ambiente sano, el agua y el desarrollo sostenible. Esta fase del análisis constituye el momento de concreción hermenéutica, donde los principios

estructurales del constitucionalismo ecológico⁸⁹ se proyectan sobre un ecosistema específico, en aras de asegurar una justicia ambiental efectiva y con vocación de futuro.

5. Determinación de la procedencia constitucional del reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos: análisis de viabilidad jurídica a partir de su vulnerabilidad estructural y función ecosistémica.

De lo expuesto se advierte, que en el contexto del constitucionalismo ecológico contemporáneo, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos no puede entenderse como un acto de creación jurídica *ex nihilo*, esto es, como si el Juez o el legislador instituyera desde la nada una nueva categoría ontológica sin fundamento previo; pues, como quedó visto, lo que acontece es una operación jurídica y axiológica de reconocimiento a partir del constitucionalismo contemporáneo, no de invención, siendo que se trata de visibilizar y normativizar una realidad ontológica preexistente que, podría decirse, ha sido históricamente invisibilizada por el paradigma *antropocéntrico*.

Así, se logra apreciar, de las consideraciones *ad supra*, que la naturaleza, en cuanto realidad viviente, interdependiente, dotada de finalidad propia, posee un valor intrínseco que no deriva de su utilidad para el ser humano, sino de su papel constitutivo en el equilibrio de la vida planetaria. Precisamente, dicha condición, es la que justifica su tutela jurídica en tanto entidad digna por sí misma, conforme a lo que a partir de la jurisprudencia reciente (nacional e internacional) se puede denominar “*dignidad ontológica*”. Luego, desde esta perspectiva, el rol del Juez Constitucional no consistió en fabricar un nuevo sujeto desde el vacío normativo sino en, si se quiere o permite está referencia, remover el velo *antropocéntrico* que ha negado personalidad a entidades vivientes como ríos, bosques, páramos o montañas, para así reconocerles la calidad de titulares de derechos por razón de su existencia, su función ecológica y su dignidad intrínseca. En esa medida, se insiste, el tránsito hacia esta nueva realidad jurídica no implicó una invención caprichosa, sino una transformación epistémica, que reconoce que el derecho debe adecuarse a las exigencias de una justicia *inter-especie* y ecosistémica; donde el reconocimiento judicial de la naturaleza como sujeto de derechos, no es un acto de soberanía normativa arbitraria, sino la respuesta del derecho viviente a una realidad existencial y ecológica que exige una nueva comprensión del vínculo entre humanidad y biosfera.

Bajo este entendido, tal y como se planteó en esta providencia al momento de delimitar el problema jurídico y establecer la metodología de la decisión, le corresponde ahora a la Sala resolver el problema jurídico formulado en los siguientes términos:

¿Conforme a la línea jurisprudencial que reconoce a los ecosistemas estratégicos como titulares de protección constitucional reforzada, resulta jurídicamente procedente el reconocimiento del páramo de Santurbán como sujeto de derechos, a efectos de salvaguardar su integridad ecológica frente a intervenciones antrópicas que comprometan el goce efectivo de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible?

Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala identificará de manera razonada, las reglas jurídicas estructurales que habilitan la transición desde una visión *antropocéntrica* a una

⁸⁹ Ver referencias normativas, jurisprudenciales y argumentativas de los acápites: “3. *Del antropocentrismo funcional a la sociedad ecocéntrica antrópica: una nueva lectura constitucional en defensa de la biodiversidad.*”, y “4. *La defensa de la biodiversidad responde a un imperativo categórico del constitucionalismo ecológico: proteger la vida, en todas sus formas, como deber incondicionado de justicia intergeneracional.*”

concepción *ecocéntrica* del orden constitucional y, que conforman un cuerpo normativo y hermenéutico, bajo el cual la naturaleza, en tanto entidad viviente, interdependiente y dotada de valor intrínseco, puede ser reconocida como sujeto de derechos.

Ahora bien, el análisis de identificación de las reglas jurídicas estructurales que habilitan el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos fundamentales⁹⁰, sin necesidad de mediación antropocéntrica y con capacidad para ser representada jurídicamente a través de mecanismos de tutela institucional y comunitaria, se realizará desde la concepción del constitucionalismo desde una perspectiva *ecocéntrica*, tal como ha sido delineado por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en las sentencias T-622 de 2016, STC4360-2018 y STL10716-2020, en complementariedad con la jurisprudencia de la CIDH. Adviértase, que las reglas que se identifican, lejos de constituir postulados aislados, se configuran en parámetros de interpretación y actuación que aseguran una protección efectiva, coherente y progresiva de los ecosistemas estratégicos. Este marco normativo permite, a su vez, proyectar la aplicación judicial hacia la consolidación de un modelo constitucional que asume la vida, en todas sus formas (enfoque *biocéntrico*), como centro axiológico y jurídico de la arquitectura normativa.

Identificadas las reglas, se desarrollará una “*subsunción progresiva*”, a modo de *test*, a la realidad particular del Páramo de Santurbán desde sus condiciones fácticas, ecológicas, funcionales y territoriales; este análisis permitirá a la Sala: i) Determinar si dicho ecosistema estratégico cumple con los presupuestos constitucionales exigidos para ser considerado sujeto de derechos; ii) Establecer si concurren las condiciones de función ecológica vital, interdependencia con derechos fundamentales, amenaza estructural; y, iii) Evaluar la viabilidad de su inclusión en un régimen de protección constitucional reforzada, conforme a su importancia ambiental, vulnerabilidad estructural y carácter estratégico.

Este método, al entender de esta Sala de decisión, asegura una respuesta jurídica rigurosa, argumentativamente suficiente y sistemáticamente coherente, conforme al mandato de protección reforzada del artículo 79 de la Constitución, al principio de justicia intergeneracional y a la dignidad ontológica de la naturaleza; que justifica su reconocimiento como entidad viviente merecedora de tutela constitucional directa.

Una vez delimitado el método de análisis constitucional que orientará la resolución del caso, corresponde ahora a la Sala desarrollar, de manera sistemática y escalonada, el conjunto de reglas jurídicas estructurales que, conforme a la línea jurisprudencial consolidada y al bloque de constitucionalidad ecológico, configuran el estándar de procedencia para la declaratoria de la naturaleza como sujeto de derechos fundamentales⁹¹. Dichas reglas, que se integran entre sí de forma secuencial y no excluyente, constituyen parámetros normativos de verificación que, al ser cumplidos en su totalidad, permiten justificar constitucionalmente el tránsito desde un régimen de protección objetivada hacia un régimen de titularidad jurídica directa por parte de entidades naturales vivientes. Veamos:

⁹⁰ Esto es, la naturaleza entendida como entidad viviente, relacional y dotada de un modo de ser propio.

⁹¹ Recuérdese, que acerca del grado de vinculación del precedente horizontal, la Corte Constitucional en sentencia T 599 de 2009, indicó “que el precedente horizontal vincula a todas las salas de decisión de los tribunales con el fin de atender el principio constitucional de igualdad de trato”, para cual reiteró la sentencia T 688 de 2003, según la cual “De acuerdo con la jurisprudencia Constitucional, el precedente horizontal también tiene fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual se explica al menos por cuatro razones: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales deben ser “razonablemente previsibles”; (iii) en atención a los principios de buena fe y confianza legítima, que demandan respetar las expectativas generadas a la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de “disciplina judicial”, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema judicial.”

5.1. Regla 1: Habilitación constitucional directa del Juez para reconocer ecosistemas como sujetos de derechos.

El Juez del Estado Constitucional contemporáneo⁹², en virtud de la eficacia directa de la *“Constitución Ecológica”* y del bloque de constitucionalidad bajo un enfoque *ecocéntrico*, está facultado para reconocer, en virtud del principio de eficacia normativa del bloque de constitucionalidad, a los ecosistemas como sujetos de derechos cuando se acredite su importancia vital y su vulnerabilidad estructural frente a amenazas antrópicas, incluso en ausencia de regulación legal específica; reconociendo que la protección de la naturaleza se justifica no solo por su utilidad para los seres humanos, sino por su valor intrínseco⁹³, como realidad digna de protección por derecho propio.

Así, debe tenerse en cuenta, que el Estado Constitucional inspirado en una lectura *ecocéntrica*, reclama un mayor dinamismo del Juez y una especial sensibilidad con la realidad viviente que le rodea; no en vano la Corte Constitucional en la sentencia C 086 de 2016 reconoció expresamente que: *“El Juez del Estado social de derecho es uno que ha dejado de ser el “frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley”⁹⁴, convirtiéndose en el funcionario -sin vendas- que se proyecta más allá de las formas jurídicas, para así atender la agitada realidad subyacente y asumir su responsabilidad como un servidor vigilante, activo y garante de los derechos materiales”*; con lo cual, puede afirmarse, que el Juez que de la actualidad no es un ente pasivo, ni como decía Montesquieu, *“nada más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, incapaces de moderar su fuerza y vigor”⁹⁵*, por el contrario es un Juez empoderado tendiente a materializar un orden justo que se soporte en decisiones que consulten la realidad, pues como dijera Luis Prieto Sanchís, en el Estado Constitucional se *“tiene que pagar ese precio, un precio que supone confiar a los jueces la última palabra sobre la ley y, en general, sobre la legitimidad de toda norma o decisión”⁹⁶*, cuyo protagonismo, aclara la Sala, no puede entenderse como una cuota de esnobismo, o de novelaría doctrinaria y/o jurisprudencial, sino que es el cumplimiento de una virtud pasiva que toma preeminencia ante la inacción del diálogo social por parte del legislador o de la administración pública.

Con la anterior claridad, advierte la Sala que la naturaleza (en su concepción más amplia la *biosfera*) es reconocida como sujeto de derechos no en virtud de cualidades clásicas como la racionalidad, la autonomía o la identidad individualizada (propias del paradigma antropocéntrico del sujeto jurídico), sino porque encarna la manifestación originaria de la vida, dotada de una finalidad intrínseca dirigida a preservar la continuidad de la existencia en todas sus formas, en términos de la CIDH, es *“visibilizar su rol estructural en el equilibrio*

⁹² Como quedó establecido en las consideraciones *ad supra*, el modelo cultural y político del Estado Constitucional contemporáneo ya no se define exclusivamente por el trípode clásico constituido por: i) el principio de juridicidad bajo la preeminencia del texto constitucional; ii) la separación funcional del poder público; y iii) el reconocimiento de los derechos y garantías individuales y sociales de la persona. Pues a este diseño institucional se le ha incorporado, en virtud de una evolución normativa y jurisprudencial sostenida, un nuevo principio estructurante: la *responsabilidad solidaria* como fundamento de una comunidad constitucional no solo nacional sino global, orientada a garantizar la existencia digna de los presentes y de las generaciones futuras.

⁹³ El elemento valor intrínseco es entendido como *“el conjunto de características que son inherentes y comunes a todos los seres humanos, y que les otorgan un estatus especial y superior en el mundo”* - BARROSO, LUIS ROBERTO. *La dignidad de la persona humana en el derecho constitucional contemporáneo. La construcción de un concepto jurídico a la luz de la jurisprudencia mundial* / Luís Roberto Barroso; traducción de Simone Nevares. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. Páginas 130 a 181.

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU 768 de 2014.

⁹⁵ Véase la referencia en H. McIlwain, *The High Court of Parliament and its Supremacy*, Yale 1910, p. 323.

⁹⁶ PRIETO SANCHÍS, LUIS. Ley, principios, derechos. Pág. 43.

*vital de las condiciones que hacen posible la habitabilidad del planeta*⁹⁷. Esta orientación finalista, que expresa una lógica propia de autorregulación y persistencia vital, le confiere una dignidad ontológica que justifica su tutela jurídica como fin en sí misma y no como mero instrumento del interés humano.

En este contexto, el reconocimiento judicial de la naturaleza como sujeto de derechos no constituye una innovación arbitraria ni una creación *ex nihilo*, sino una consecuencia necesaria del mandato constitucional de protección integral del ambiente, interpretado desde el paradigma del constitucionalismo ecológico. Así, el Juez constitucional no actúa fuera del derecho, sino desde su núcleo más normativo y axiológico, cuando otorga titularidad jurídica a los ecosistemas vulnerables, con fundamento en su dignidad ontológica y su función estructural para la vida.

Así las cosas, en el presente asunto, se satisface el presupuesto de habilitación judicial directa, en tanto las acciones populares activadas por el **Municipio de Bucaramanga** y el señor **Antonio José Serrano Martínez**, constituyen una vía constitucional idónea no sólo para la defensa de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al equilibrio ecológico, los cuales, en el marco del constitucionalismo ecológico, no pueden desvincularse del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos; sino que, además, para que el Juez Constitucional Popular asuma un rol constituyente en la configuración de su titularidad, especialmente cuando se verifique una situación estructural de amenaza ecológica, una función ecosistémica esencial y una alta vulnerabilidad, pues son aspectos que imponen al Juez el deber ineludible de tutelar, desde el valor intrínseco de la vida no humana, los fundamentos ontológicos de la existencia compartida.

Ahora, si bien la habilitación constitucional del Juez para reconocer derechos a la naturaleza constituye una premisa indispensable del constitucionalismo ecológico contemporáneo, regla que se satisface en el presente asunto, está por sí sola no resulta suficiente para declarar el Páramo de Santurbán como sujeto de derechos. Se impone, en consecuencia, la necesidad de verificar, en el presente caso, el cumplimiento escalonado y concurrente de las restantes reglas estructurales que la Sala puede extraer a través de un proceso hermeneútico y, que conforman el núcleo normativo del reconocimiento de ecosistemas estratégicos como titulares de derechos. Solo mediante este recorrido argumentativo integral será posible establecer si concurren los presupuestos jurídicos requeridos para conferirle al Páramo de Santurbán tal condición, con la consiguiente procedencia de un régimen de protección constitucional reforzada.

5.2. Regla 2: Presencia de una entidad natural viviente, funcional e interdependiente, con valor intrínseco y rol ecológico estratégico.

Pues bien, como ha sido desarrollado en las consideraciones precedentes, la norma fundamental de Colombia tiene una connotación de ser una Constitución Ecológica que incorpora un firme compromiso con la protección del ambiente, enmarcado en los principios de precaución, sostenibilidad, justicia intergeneracional y biodiversidad. Este compromiso, lejos de agotarse en los textos internos, se ve robustecido, gracias al principio de complementariedad determinado por el *bloque de constitucionalidad*, el cual permite integrar instrumentos internacionales vinculantes y criterios jurisprudenciales desarrollados por tribunales supranacionales sobre la protección de la naturaleza. A ello se suma una realidad ineludible, y es precisamente la condición de Colombia como país *megabiodiverso*,

⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025.

reconocido internacionalmente por albergar una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta. Esta realidad impone al Estado colombiano una especial responsabilidad constitucional, orientada no solo a conservar y restaurar su riqueza natural, sino a garantizar que dicha protección se traduzca en acciones jurídicas eficaces y diferenciadas frente a los ecosistemas más frágiles y estratégicos.

Así, debe señalarse, que la Corte Constitucional ya desde la Sentencia C-519 de 1994, reconocía, del estudio de la constitucionalidad de las Leyes aprobatorias del Convenio sobre Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992, que:

“...Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos [...] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: “países como Colombia, catalogados como ‘megabiodiversos’ no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...). “Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. [...] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies. “Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. “En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres.”...”

Con base en el marco constitucional y ecológico, la Sala parte de la premisa que los ecosistemas que presentan condiciones de vulnerabilidad estructural o fragilidad ecológica (como ríos, páramos, parques naturales o zonas de *megabiodiversidad*) deben ser objeto de un régimen de protección constitucional reforzada, con medidas efectivas, integrales y progresivas orientadas a su conservación, mantenimiento y restauración. Empero, para que ello sea así, de acuerdo con la articulación entre la constitución ecológica y la dimensión económica del orden constitucional, resulta jurídicamente exigible que la entidad natural cuya protección se reclama posea una función ecológica vital para el sostenimiento de ciclos hidrológicos, climáticos, biológicos o ecosistémicos, o que represente un nodo estratégico en la red ecológica regional o nacional. Esta condición permite justificar su singular relevancia como bien jurídico digno de protección reforzada y su potencial titularidad de derechos.

En esa medida, es procedente el reconocimiento jurídico de una entidad natural como sujeto de derechos cuando esta se identifica como un sistema viviente dinámico, dotado de funcionalidad ecológica propia, interdependencia con otras formas de vida y valor intrínseco, independientemente de su utilidad para la especie humana, pues el orden constitucional parte del reconocimiento irrestricto de la biodiversidad. Este reconocimiento

aplica especialmente a ecosistemas estratégicos cuya integridad resulta indispensable para el equilibrio ecosistémico, la regulación hídrica, la biodiversidad y la habitabilidad planetaria.

Ahora, con el fin de desarrollar la segunda regla jurídica estructural, referida a la exigencia de que el ecosistema cuyo reconocimiento se postula como sujeto de derechos reúna condiciones ecológicas y funcionales que justifiquen tal declaración, la Sala considera necesario reiterar el precedente fijado en la Sentencia C-035 de 2016, la cual se erige como un referente interpretativo vinculante que orienta la determinación del carácter vital del páramo en relación con el principio de conservación ecosistémica y la necesidad de asegurar su integridad funcional para garantizar los derechos colectivos. En dicha providencia, la Corte Constitucional realizó una caracterización precisa del ecosistema de páramo como estructura ecológica esencial, subrayando su papel insustituible en la regulación hídrica, la captura de carbono, el mantenimiento de la biodiversidad y, en general, en la estabilidad de los sistemas de vida que dependen de él. Esta línea jurisprudencial resulta especialmente pertinente, en la medida en que permite identificar si el Páramo de Santurbán satisface el estándar funcional y ecológico que legitima su inclusión dentro de un régimen de protección constitucional reforzada y, por ende, su reconocimiento como sujeto de derechos. Por ello, se transcriben *in extenso* algunos apartes de dicha sentencia que, por su valor argumentativo, permiten fundamentar esta segunda regla con mayor precisión.

Así, la Corte Constitucional destacó, que *“el ecosistema de páramo no existe sino en determinadas áreas de nuestro planeta. Este tipo de ecosistema es propio en la región tropical Andina, que incluye ciertas zonas de Centroamérica, y según algunas clasificaciones, también en las cumbres frías de algunas regiones tropicales de Asia, África y Oceanía⁹⁸. Dentro de los países en los que existen estos ecosistemas, Colombia es el que tiene el mayor porcentaje de páramos a nivel mundial en una extensión de 1.925.410 hectáreas, lo que equivale al 2% del territorio nacional⁹⁹.”*

Respecto de los servicios ambientales que se derivan de los ecosistemas de Páramo, resaltó la Corte Constitucional, que *“son una pieza clave en la regulación del ciclo hídrico (en calidad y disponibilidad), en razón a que son recolectores y proveedores de agua potable de alta calidad y fácil distribución. Por otra parte, los páramos son “sumideros” de carbono, es decir, almacenan y capturan carbono proveniente de la atmósfera, según los cálculos más conservadores, al menos diez veces más que los bosques tropicales¹⁰⁰, con lo cual contribuyen a mitigar los efectos del calentamiento global”*; frente a lo cual, explicó:

“...El páramo como regulador del ciclo hídrico

143. En los ecosistemas de páramo nacen las principales estrellas fluviales del país, las cuales abastecen de agua a más del 70% de los colombianos¹⁰¹. Lo anterior se debe a que “el páramo es un sitio clave donde se presenta la ‘cosecha’ de agua de las lluvias y nieblas que se almacena en lagunas glaciares, turberas, pantanos y en

⁹⁸ Cleef, A. 2013. Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia.

⁹⁹ Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia.

¹⁰⁰ Vásquez, A., Buitrago, A. C. (Eds). 2011. El gran libro de los páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Proyecto Páramo Andino. Bogotá, D. C.

¹⁰¹ Ídem.

los suelos humíferos”¹⁰² y que es “retenida por un periodo relativamente largo y liberada lenta y constantemente”¹⁰³. Así, debido a la función retenedora y proveedora de agua dulce es que se afirma que estos ecosistemas son reguladores del ciclo hídrico o “productores de agua”. Dicha función resulta de suma importancia, pues ello impacta de forma positiva en la calidad, disponibilidad y accesibilidad del recurso.

a. Calidad y potabilidad del recurso

144. La calidad del agua proveniente de los páramos es una consecuencia del proceso de infiltración de las aguas lluvias y de niebla que ocurre en estos ecosistemas. De manera sintética, se ha afirmado que la potabilidad del agua sucede cuando ésta se filtra hasta cierta profundidad y sufre algunas modificaciones, proceso en el cual se descomponen y disuelven diversos minerales que se separan del recurso hídrico, el cual pasa al subsuelo y se convierte en agua freática, la cual alimentará los acuíferos subterráneos, principal fuente de agua de nacederos, quebradas y ríos¹⁰⁴. De lo anterior se infiere que el proceso de recepción, infiltración y liberación del recurso es lento y constante, lo cual evita la erosión del suelo y permite que el agua esté disponible de manera continua para el consumo.

145. Como complemento de lo anterior, se ha podido establecer que la calidad del agua captada en cercanías a zonas de páramo es de mejor calidad que aquella proveniente de otras fuentes por lo cual los costos de tratamiento del recurso son inferiores¹⁰⁵. Lo anterior implica que la calidad del recurso hídrico proveniente de los páramos no sólo impacta positivamente en la calidad de vida de los habitantes en términos de potabilidad, sino que también tiene un impacto positivo desde el punto de vista económico, ya que los menores costos de tratamiento de la misma influyen en la determinación de la tarifa, y garantizan que personas pertenecientes a distintos niveles socioeconómicos tengan acceso a ella.

b. Disponibilidad del recurso

146. La disponibilidad del recurso puede ser abordada desde distintas perspectivas. En primer lugar puede ser analizada como sostenibilidad, lo cual hace referencia a las obligaciones que tiene el Estado para garantizar el cuidado, protección, preservación, conservación y recuperación de los recursos naturales¹⁰⁶, y en particular del recurso hídrico para los habitantes y para las generaciones venideras, en virtud del principio de responsabilidad intergeneracional consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

¹⁰² Cleef, A. 2013. Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

¹⁰³ Hoftede, R., Segarra, P. y P. Mena, V. (Eds). 2003. Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de Páramos. Global Peatland Initiative/NC-UICN/EcoCiencia. Quito.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Para el caso de Bogotá, según el economista Juan Pablo Ruiz Soto de la Universidad de los Andes, economista con especialidad en manejo de recursos naturales. MSc. en Teoría Económica. “[e]n el año 2004, el costo de tratamiento por M3 para hacer potable el agua en la Planta del Dorado – aquella en el Sistema Sur – fue de Col\$189.9/M3. En el caso de la Planta Wiesner que trata el agua proveniente de Chingaza, el costo fue de Col\$33.2/M3, mientras que en la Planta de Tibitoc fue de Col\$279.3/M3. No obstante, este último dato incluye parte de la amortización de capital para algunas inversiones recientes realizadas en la planta, razón por la cual no es comparable con los costos de las plantas Wiesner y El Dorado, que sólo incluyen los costos directos de tratamiento de agua. Entre estas plantas, la diferencia en los costos de tratamiento por M3 es de uno a seis, que se explica por la diferencia en la calidad del agua que llega a cada una. Calidad inequívocamente asociada a los diferentes niveles de conservación o intervención y transformación de las cuencas aportantes”. Ruiz, J. Servicios ambientales, agua y economía. 2007. Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. ISSN. 0121-4993.

¹⁰⁶ En concordancia con esta perspectiva sobre la disponibilidad del recurso, se resalta que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, dispone que “los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento”.

Debido a que los ecosistemas de páramo son receptores del recurso hídrico y a que el proceso de liberación del recurso es lento, mientras se protejan dichos ecosistemas el proceso de recepción e infiltración del agua garantizará la disponibilidad del mismo.

147. En segundo lugar, la disponibilidad se puede ver como continuidad, lo cual hace referencia a la regularidad con la que se suministra el agua. En concordancia con el argumento antes indicado, debido a que el proceso de liberación del recurso es lento y constante, mientras el proceso natural del páramo no se vea comprometido, la continuidad en la prestación de este servicio ambiental será regular, lo cual incide de manera directa en el goce efectivo del derecho fundamental al agua por parte de la población.

c. Accesibilidad

148. Uno de los motivos por los cuales los ecosistemas de páramo son considerados ecosistemas estratégicos, es su proximidad a centros poblados con alta densidad demográfica¹⁰⁷. Ello permite que los ecosistemas de páramo sean una de las principales fuentes de captación del recurso hídrico porque el transporte y suministro del mismo es más sencillo y económico, toda vez que el agua no debe recorrer grandes distancias para ser llevada a los lugares de donde se capta para su posterior utilización y se canaliza y/o distribuye mayormente por efecto de la gravedad¹⁰⁸.

El páramo como sistema de captura de carbono

149. Como se mencionó con anterioridad, el páramo también presta un servicio ambiental como sistema de captura de carbono. Ello encuentra su sustento en que “[e]l suelo más común en paramos es de origen volcánico y se conoce técnicamente como andosol, del japonés que significa ‘tierra negra’. Este color negro viene del alto contenido de materia orgánica, que por las bajas temperaturas no se descompone fácilmente.”¹⁰⁹

En consecuencia, los altos contenidos de materia orgánica junto con el material volcánico presente en suelo de los páramos, forman “complejos organominerales, [que] contribuyen a aumentar la capacidad de retención y regulación del agua y el almacenamiento de carbono.”¹¹⁰ En esta medida, los páramos juegan un rol importante en la mitigación del cambio climático en tanto que se trata de depósitos naturales de carbono, ya que “(...) las características del suelo y su vegetación permiten al páramo hacer grandes capturas y acumulaciones del dióxido de carbono que, como resultado de procesos industriales, se presenta en la atmósfera y causa daños en la capa de ozono e influye negativamente en el cambio climático global. Por eso en los páramos hay grandes cantidades de carbono que, de no estar atrapados en sus suelos, estarían en la atmósfera.”¹¹¹

¹⁰⁷ Según información cartográfica del IAvH, existen ecosistemas de paramo en cercanía de cabeceras municipales y distritales ubicadas en más de 10 departamentos. IAvH. 2012. Cartografía de Páramos de Colombia Esc. 1:100.000. Proyecto: Actualización del Atlas de Páramos de Colombia. Convenio Interadministrativo de Asociación 11-103. IAvH y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá D.C. Colombia.

¹⁰⁸ A modo de ejemplo, la ciudad de Bogotá se surte de agua de complejos de páramo cercanos como Chingaza y Sumapaz. A su turno, la ciudad de Bucaramanga, obtiene parte del suministro del recurso hídrico de complejo de páramo ubicado en la denominada jurisdicción Santurbán-Berlin. Del mismo modo, las ciudades de Manizales, Armenia e Ibagué, también encuentran en su cercanías el complejo de páramo de Los Nevados.

¹⁰⁹ Hoftede, R., Segarra, P. y P. Mena, V. (Eds). 2003. Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de Páramos. Global Peatland Initiative/NC-UICN/EcoCiencia. Quito.

¹¹⁰ Cabrera, M. y Ramírez, W. (Eds). 2014. Restauración ecológica de los páramos de Colombia: transformación y herramientas para su conservación. IAvH. Bogotá.

¹¹¹ Vásquez, A., Buitrago, A. C. (Eds). 2011. El gran libro de los páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Proyecto Páramo Andino. Bogotá, D. C.

150. En atención a las características del suelo y la vegetación del páramo es que se ha afirmado que la capacidad de captura y de almacenamiento de carbono en los ecosistemas de páramo es mayor que la del bosque tropical. En esa medida, el páramo no solo debe ser protegido en tanto que es un recurso de la naturaleza, sino en atención a los servicios ambientales que presta, los cuales resultan estratégicos para contribuir a mitigar el cambio climático y a garantizar el acceso al agua potable.

La biodiversidad en el ecosistema de páramo

151. La importancia de su protección también radica en que se trata de un ecosistema biodiverso, una característica que, como se verá a continuación, está íntimamente relacionada con las funciones que presta el páramo como regulador del ciclo hídrico y como sumidero de carbono.

Según el CDB, la diversidad biológica o biodiversidad se entiende como “(...) la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.

A modo de referencia, la biodiversidad de la flora y la fauna presente en los páramos de Colombia se refleja en la existencia de “(...) aproximadamente 3379 especies de plantas; 70 especies de mamíferos, 154 especies de aves y 90 especies de anfibios.” Así mismo, se destaca la presencia del oso andino, el cóndor y el puma entre otras especies, las cuales habitan entre el páramo y los bosques...”

Así las cosas, advierte la Sala, a partir de las argumentaciones en las cuales se fundamentó el juicio de constitucionalidad desarrollado en la sentencia C-035 de 2016, que los ecosistemas de Páramo tienen un carácter único, irreductible e insustituible, de relevancia no sólo para Colombia sino también mundial¹¹², pues se le concibe como una realidad viviente que tiene una finalidad propia en la regulación hídrica, en la captura de carbono y en el sostenimiento de múltiples formas de vida (humanas y no humanas); estas condiciones hacen que se revele su singularidad ecológica estratégica lo que, en términos jurídicos, justifica su protección reforzada.

Si bien las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional, claramente se hacen extensibles al Páramo de Santurbán y sería suficientes para justificar los servicios ambientales de este complejo ecosistémico; advierte la Sala que, de acuerdo con el documento “¿Agua sí, oro no? Anclajes del extractivismo y el ambientalismo en el páramo de Santurbán”¹¹³ aportado por el “Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt”¹¹⁴, el Complejo del Páramo de Santurbán, tiene una funcionalidad vital, al considerársele “una zona clave para la provisión de agua”; así, se determinó, que “el agua que proviene de este complejo drena hacia las cuencas del Magdalena (al occidente) y del Catatumbo (al oriente), a través de ocho subzonas hidrográficas de importancia regional”; siendo la “unidad occidental de Santurbán” la fuente del río Suratá que “abastece parte del sistema del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (AMB), el

¹¹² Al respecto, la CIDH, a través de la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025, enfatizó, a partir de la hermenéutica de la normativa internacional, que a los Estados les asiste la obligación de tomar medidas dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), entiendo que así se garantiza un clima seguro que permite el ejercicio de los derechos humanos. En este sentido, la CIDH consideró esencial la gestión y el uso sostenible de los bosques como parte de la información que los Estados deben producir y divulgar para fortalecer los sistemas de información ambiental, en relación con los inventarios de GEI y el financiamiento climático. Esto se alinea con la necesidad de una transparencia activa y la promoción de políticas que aborden la emergencia climática de manera integral y con un enfoque de derechos humanos.

¹¹³ Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.11761/34226>

¹¹⁴ Ver documento “137_680012333000202000138002RECEPCIONDEME20230309103723”, insertado en el índice 00137 de SAMAI – proceso [680012333000-2020-00138-00](https://www.samai.gov.co/680012333000-2020-00138-00).

cual surte a más de 1'300.000 habitantes del área metropolitana. Del agua de esta vertiente también se abastecen las cabeceras de Vetás, Suratá, Charta y California, y numerosos acueductos veredales". En tanto que, la "unidad nororiental abarca zonas que corresponden a las zonas altas de la zona hídrica de los ríos Catatumbo y Arauca (...). La mayor demanda de agua de esta zona proviene de la cuenca del río Zulia, que aporta agua al acueducto de Cúcuta (capital departamental) y soporta gran parte de las actividades productivas de la región, incluyendo la generación de energía eléctrica. Numerosos acueductos municipales y veredales de otras cuencas también se benefician del agua de esta vertiente".

De lo expuesto, considera esta Sala que la preservación del Páramo de Santurbán debe partir del reconocimiento de su carácter de ecosistema estratégico, cuya funcionalidad ecológica está intrínsecamente ligada a su condición de productor, regulador y almacenador del recurso hídrico. En efecto, los servicios ecosistémicos que presta este sistema natural se articulan de manera directa y estructural con el ciclo del agua, lo cual determina no solo su relevancia ambiental, sino también su centralidad para la garantía del derecho colectivo al acceso al agua potable, la protección del ambiente sano y la sostenibilidad intergeneracional del territorio.

En esa medida, a partir de la acreditación científica y normativa que fue analizada por la Corte Constitucional, así como del documento del *"Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt"*, puede advertir la Sala que, dada la funcionalidad vital del Páramo, dicha unidad ecológica estratégica que trasciende su utilidad instrumental o de simple medio, ante su deterioro comprometería no solo la sostenibilidad ambiental del territorio nacional, sino el goce efectivo de derechos fundamentales de presentes y futuras generaciones (a saber, la vida, acceso al agua potable, la protección del ambiente sano y la mitigación del cambio climático); precisamente, esa interdependencia vital de todos los seres vivos en el ecosistema global (biosfera) *"nos obliga a pensar en un solo mundo, en un proyecto común"*¹¹⁵.

De esta manera, se reconoce la unidad ontológica e interdependiente entre los seres humanos y el Páramo, en tanto la afectación del medio ambiente repercute directa o conexamente en el goce efectivo de derechos fundamentales; aspecto que, al criterio de la Sala, parte de un principio ontológico profundo, referido a que la naturaleza y especie humanas son consustanciales (*homoousios*¹¹⁶), pues tal comprensión conlleva a aceptar que, en el presente caso, tanto el Páramo como el ser humano, comparten una misma sustancia viviente y cuya alteración, en cualquiera de sus partes, compromete la estabilidad de la totalidad que es la existencia misma. De ahí que se insista, tal comprensión impone al derecho el deber de garantizar la integridad ecosistémica del Páramo no como un interés externo, sino como una condición que permite la vida.

El anterior planteamiento, encuentra igualmente justificación¹¹⁷ en una concepción *kantiana* aplicada desde el enfoque *ecocéntrico*, pues nos permite concebir que en la relación de interdependencia existe un claro mandato de no instrumentalización o un postulado *antiutilitarista*, que supone que al Páramo no puede equipararse a un simple objeto o cantidad reemplazable, sino que debe considerarse un *"fin al mismo tiempo, y nunca*

¹¹⁵ Carta Encíclica *"LAUDATO SI"*, del papa Francisco *"SOBRE EL CUIDADO DE LA CASA COMÚN"*.

¹¹⁶ El término griego *homoousios*, en una traducción libre significa "de la misma sustancia" o "de la misma esencia"; en el presente contexto quiere destacar que la naturaleza y el ser humano no son realidades separadas jerárquicamente, sino que participan de una misma realidad ontológica, la "vida".

¹¹⁷ Decía Cicerón *"penitus ex intima philosophia hauriendam iuris disciplinam"* que, en una traducción libre sería *"La disciplina del derecho debe extraerse completamente de lo más profundo de la filosofía"*.

*solamente como un medio*¹¹⁸; pues lo cierto es que goza del atributo de la dignidad ontológica, siendo, precisamente tal atributo, el fundamento filosófico y axiológico que justifica su reconocimiento como sujeto de derechos, donde, a diferencia de la dignidad humana (fundada en la racionalidad y autonomía moral), esta dignidad se arraiga en la condición de la naturaleza como realidad viviente, dotada de un fin propio, merecedora de respeto por su valor intrínseco y esencial para la continuidad de la vida.

En todo caso, la Sala aclara que el reconocimiento de la dignidad ontológica del Páramo, citando a la ex magistrada de la Corte Constitucional Diana Fajardo Rivera en el salvamento de voto de la sentencia SU 016 de 2020, *“no desconoce que nuestro ordenamiento jurídico y la existencia misma del Estado finca sus finalidades en el ser humano y en la dignidad que es sustento de sus derechos inalienables”*.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014 afirmó, despojándose de la visión utilitarista propia del paradigma *antropocéntrico*, que los elementos integrantes del medio ambiente *“pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana”*; de hecho, en la Sentencia C-032 de 2019 se advirtió que, de los deberes para con el medio ambiente, se deriva que su protección *“no sólo se desprende a partir de su relación con los individuos, sino que se trata de bienes que inclusive pueden resultar objeto de salvaguarda por sí mismos”*.

Así, en el marco del constitucionalismo ecológico, esta dignidad opera como principio estructurante de una ética jurídica que impone deberes normativos y éticos de protección, restauración y cuidado integral del entorno natural del Páramo. En consecuencia, es la dignidad ontológica la que habilita el tránsito desde una protección instrumental de los recursos naturales (por su utilidad para el humano), hacia una protección sustantiva de la naturaleza como sujeto de derechos, como ya ha sido reconocido en Colombia desde la sentencia T-622 de 2016 (río Atrato) y reiterado en pronunciamientos posteriores de la Corte Suprema de Justicia.

Conforme al desarrollo argumentativo previamente expuesto, esta Sala constata que se satisface la segunda regla estructural para el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, en cuanto se ha acreditado que el Páramo de Santurbán constituye una entidad natural viviente, dotada de funcionalidad ecológica propia, interdependencia sistémica y valor intrínseco, cuya existencia es indispensable para el sostenimiento de los ciclos hidrológicos, climáticos, biológicos y ecosistémicos que garantizan la habitabilidad del territorio y la vigencia de derechos fundamentales y colectivos.

A partir de lo anterior, la Sala recaba, que el ecosistema de Páramo no solo cumple una función instrumental en la provisión de bienes y servicios ambientales, a saber, la regulación hídrica, la captura de carbono o la conservación de la biodiversidad, sino que ostenta un valor jurídico propio, derivado de su singularidad ecológica y su rol insustituible en el equilibrio del sistema de la vida.

En este sentido, el Páramo de Santurbán supera el estándar funcional y ecológico exigido por la jurisprudencia constitucional, por cuanto se revela como un nodo estratégico en la

¹¹⁸ Afirma I. Kant, en su famoso imperativo categórico, que *“Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo, y nunca solamente como un medio.”* *“Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres”*, y otros escritos, Ed. Porrúa S.A., México 1990, pág. 44).

red ecológica nacional, cuya alteración comprometería no solo la sostenibilidad ambiental sino también el goce efectivo de derechos fundamentales por parte de las generaciones presentes y futuras. Así, se habilita jurídicamente su inclusión en un régimen de protección constitucional reforzada y se justifica, en términos normativos y axiológicos, su potencial reconocimiento como sujeto de derechos.

Por lo tanto, una vez verificado que el Páramo de Santurbán cumple con los criterios ecológicos, funcionales y axiológicos que fundamentan su consideración como entidad natural viviente merecedora de protección constitucional reforzada, procede ahora la Sala a examinar la tercera regla estructural.

5.3. Regla 3: Verificación de una amenaza estructural actual o latente derivada de presiones antrópicas sobre el equilibrio del ecosistémico estratégico y su relación de interdependencia con derechos fundamentales y colectivos.

Encuentra la Sala de las consideraciones expuestas *ad supra* (en especial del desarrollo de la jurisprudencia constitucional analizada¹¹⁹), que la procedencia del reconocimiento de los ecosistemas estratégicos como sujeto de derechos se configura cuando tal ecosistema o entidad natural se encuentra sometido a afectaciones reales o potenciales, derivadas de actividades humanas que comprometen su capacidad de regeneración, continuidad y autorregulación. Esta afectación puede manifestarse por deterioro progresivo, fragmentación ecológica, contaminación, deforestación, minería o cambio de uso del suelo, incluso cuando exista incertidumbre científica, conforme al principio de precaución. En esa medida, la situación de amenaza o fragilidad estructural, para ser jurídicamente relevante, debe estar acompañada de una relación de interdependencia fáctica y normativa entre la afectación del ecosistema y la vigencia de derechos fundamentales y/o colectivos, tales como el derecho al agua, al ambiente sano, a la salud, a la seguridad alimentaria o al desarrollo sostenible.

Como se advirtió, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, en contextos de vulnerabilidad ecosistémica, el deterioro progresivo o inminente de un entorno natural estratégico activa el principio de precaución y, por tanto, justifica la adopción de medidas de protección reforzada, en tanto que la integridad del ecosistema es condición sine qua non para la garantía efectiva de los derechos constitucionales de las presentes y futuras generaciones (optimización del principio de *equidad intergeneracional*¹²⁰). Así, la existencia de una amenaza estructural antrópica y su incidencia directa en la esfera de los derechos constituye un presupuesto necesario para legitimar la transposición del ecosistema al ámbito de los titulares de protección constitucional reforzada.

Pues bien, para analizar esta tercera regla jurídica estructural, nuevamente la Sala considera necesario reiterar el precedente fijado en la Sentencia C-035 de 2016, en tanto que en dicha decisión, la Corte Constitucional a partir de un análisis científico y normativo, concluyó que la biodiversidad de los ecosistemas de Páramo presenta una vulnerabilidad y fragilidad, al tiempo que su capacidad de recuperación es lenta; veamos:

“...Vulnerabilidad, fragilidad y capacidad de recuperación del ecosistema de páramo

¹¹⁹ Sentencias T-622 de 2016; STC4360-2018; STL10716-2020.

¹²⁰ Recuérdese, que el deber de proteger la naturaleza se proyecta hacia el futuro, en virtud del principio de equidad intergeneracional, que impone al Estado la obligación de salvaguardar los ecosistemas y recursos naturales como condición de posibilidad para el disfrute de los derechos de las generaciones venideras.

155. Como se indicó con anterioridad, los procesos biológicos y químicos que suceden en los páramos son lentos debido a las bajas temperaturas y a la baja concentración de oxígeno, que son propias de estos ecosistemas. Esta característica implica que la capacidad de recuperación del ecosistema tarda mucho más tiempo que en temperaturas más altas o con un porcentaje de oxígeno mayor, donde la presencia de estos dos elementos facilita la biodegradación y la oxidación de la materia orgánica. Esto es lo que suele llamarse el “metabolismo lento” de los páramos.

Así mismo, se sabe que la restauración o recuperación de un ecosistema de páramo es prácticamente imposible, en la medida que es un ecosistema que evolucionó en un contexto geográfico estable, de manera relativamente aislada de factores de perturbación exógena, como los cambios de clima, los incendios, o la presencia humana. Al desarrollarse de manera aislada, la capacidad de adaptación de los diversos elementos que componen este bioma es bastante limitada. Por lo tanto, cuando las funciones ecosistémicas de suelo y subsuelo sufren impactos negativos, suelen ser irreversibles¹²¹.

156. También se sabe que la remoción de la capa vegetal puede traer como consecuencia la liberación del carbono depositado en estos sumideros, lo cual trae consecuencias graves para el calentamiento global:

“Con un buen manejo de los páramos, se conserva el suelo y se mantiene el carbono almacenado mientras que si se descubre y maltrata el suelo, existe el peligro de que mucho del carbono se descomponga y vaya a la atmósfera como dióxido de carbono, el principal causante del calentamiento global.”¹²²

157. De lo anterior surge otro factor de vulnerabilidad de los páramos, asociado a los impactos del cambio climático sobre estos ecosistemas. Así, empíricamente se ha indicado lo siguiente respecto de este tema:

“(…) en la alta montaña de la cordillera Central de Colombia se ha registrado un aumento de temperatura de 1.3°C por década (Ruiz et al. 2008) acompañado de reducción de humedad en los días soleados. En las series históricas de precipitación y temperatura de Colombia el IDEAM (2010), a través de índices de extremos climáticos, encontró: i) disminución de la precipitación media anual, ii) disminución de eventos extremos de lluvia en páramos y zonas aledañas, iii) incremento de eventos extremos de lluvia en los otros pisos térmicos (cálido, templado y frío), independientemente de la tendencia positiva o negativa en la precipitación total anual, iv) aumento de la temperatura máxima en el páramo alto (1°C por década), subpáramo y bosque altoandino (0.3-0.6°C por década), v) incremento en la temperatura mínima, menos pronunciado o incluso negativo en algunas estaciones de páramo negativo; vi) mayor incremento de temperatura media en el páramo alto.”¹²³

158. De la misma manera, la remoción de la capa vegetal no sólo tiene un impacto en cuanto se refiere a la captura y almacenamiento de carbono. De un lado, el cambio de la naturaleza del suelo disminuye la capacidad del mismo para realizar el proceso de infiltración lenta del recurso hídrico que lo caracteriza. Por otra parte, la afectación sobre la flora y la fauna puede generar efectos adversos sobre el

¹²¹ Fierro, J. 2012. Políticas mineras en Colombia. Comité Catholique contre la faim et pour le développement - CCFD Terre Solidaire/Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA.

¹²² Hoftede, R., Segarra, P. y P. Mena, V. (Eds). 2003. Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de Páramos. Global Peatland Initiative/NC-UICN/EcoCiencia. Quito.

¹²³ Andrade, G. La delimitación del páramo y la incierta gestión de los servicios ecosistémicos de la alta montaña en escenarios de cambio ambiental. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia.

ecosistema, al alterarse ciertos procesos como la polinización, cambios en las redes tróficas, favoreciendo la aparición de especies invasoras que extinguen a las nativas¹²⁴.

En síntesis, habida cuenta de los distintos factores de vulnerabilidad que podrían afectar el subsuelo, el suelo, la flora, la fauna y el aire en los ecosistemas de páramo, se puede concluir que se trata de ecosistemas vulnerables. Dicha vulnerabilidad se acrecienta si se tiene en cuenta que su capacidad de recuperación es lenta en comparación con otros ecosistemas.

159. Además de los factores de vulnerabilidad antes indicados, los ecosistemas de páramo tienen umbrales de resistencia y resiliencia muy bajos, es decir, son ecosistemas frágiles. Lo anterior se debe que, como se mencionó, son ecosistemas que evolucionaron en aislamiento geográfico, lo cual implica que no fueron sometidos a disturbios¹²⁵ permanentes (bien fueran antrópicos o naturales) que permitieran que los páramos desarrollaran adaptaciones especiales¹²⁶.

Actualmente, los disturbios más comunes en los ecosistemas de páramo son: (i) el fuego; (ii) la ganadería; (iii) la agricultura; (iv) la minería a cielo abierto y de socavón; (v) las plantaciones de especies exóticas; (vi) la construcción de obras civiles; (vii) el corte de matorrales para leña; (viii) la presencia de especies invasoras, y (ix) la cacería¹²⁷. Como se puede observar, los ecosistemas de páramo han estado sometidos a una serie de disturbios que pueden acabar con estos ecosistemas en atención a su fragilidad.

160. Por lo anterior, se destaca que 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.

En esa medida, es necesario concluir que debido a la vulnerabilidad de los ecosistemas de páramo, y al papel que cumplen en la regulación del ciclo hídrico y en la captura de carbono, el proceso de delimitación de los páramos que lleva a cabo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es de una importancia fundamental. En esa medida, dicha función debe llevarse a cabo a partir de criterios ecológicos que comprendan la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas. De lo contrario, se desconocería el deber estatal de protección de ecosistemas estratégicos que, como se analizará a continuación, son indispensables para garantizar no sólo la desaceleración del cambio climático, la biodiversidad y la riqueza de la nación, sino el derecho fundamental al agua del 70% de los colombianos...

¹²⁴ Vargas, O. 2013. Disturbios en los páramos andinos. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

¹²⁵ Un disturbio es cualquier evento discreto en el tiempo que altera la estructura de un ecosistema, comunidad o población, ocasionando cambios en la distribución de los recursos, la disponibilidad de sustratos y/o las características del ambiente físico. Pickett, S. y P. White (Eds). 1985. The ecology of natural disturbance and patch dynamics. Academic Press Inc., San Diego. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

¹²⁶ Vargas, O. 2013. Disturbios en los páramos andinos. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

¹²⁷ *Ibidem*.

Bajo este entendido, es claro que frente a los ecosistemas de Páramo se acredita la situación de amenaza grave o degradación progresiva, la cual puede ser provocada o acelerada por actividades antrópicas actuales o proyectadas, que comprometen su equilibrio ecológico, su persistencia biológica o su integridad funcional.

Ahora bien, de manera específica en lo que respecta al Complejo del Páramo de Santurbán, encuentra la Sala, que dicho ecosistema enfrenta una amenaza estructural persistente y multicausal, derivada de actividades de origen antropogénico como la expansión agropecuaria y la actividad minera, que conllevan a un agravamiento de los efectos del cambio climático y de la pérdida de biodiversidad; sumado a ello, se presenta una gestión institucional que, aunque con avances en la delimitación¹²⁸ y la declaración de áreas protegidas, aún presenta debilidades en la articulación, el control y la aplicación plena de la normativa vigente; veamos:

- **Degradación por prácticas agropecuarias y expansión de la frontera agrícola:** La expansión de la frontera agropecuaria es una de las principales causas de atomización y deterioro del páramo¹²⁹. Actividades como la ganadería extensiva y los cultivos transitorios, principalmente de cebolla y papa con uso de agroquímicos y fertilizantes, generan *“sobredosificación de nutrientes, desbalance catiónico, pérdidas por lavado, modificación de la composición microbiana del suelo y contaminación de los recursos de agua”*¹³⁰.

De igual manera, la zona de subpáramo, entendida como una *“zona transicional considerada de especial significancia ecológica y ambiental”*, presenta deterioro por cuanto *“están siendo sustraídas de su función protectora y ecológica, mediante tala y quema de sus coberturas naturales protectoras, para establecimiento de sistemas de producción ambientalmente no sostenibles como la ganadería bovina y ovina extensiva y los cultivos transitorios. De igual manera la extracción en el subpáramo de materiales pétreos como calizas y mármol, sin regulaciones técnicas, han agudizado la problemática”*¹³¹.

- **Contaminación y alteración del recurso hídrico a causa de la actividad minera:** El Páramo de Santurbán alberga importantes reservas de oro y ha tenido una larga historia de actividad minera, remontándose a la época precolombina en sectores como Vetas.¹³² La calidad del agua ha sido una preocupación constante para las autoridades ambientales regionales, especialmente por los desechos contaminados con mercurio y cianuro vertidos en el río Suratá (fuente de abastecimiento de agua del Acueducto

¹²⁸ El MADS, en los alegatos de conclusión indicó, que en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017, el proceso de delimitación *“se encuentra en la fase No. 4 de Concertación”* - Ver índice 00334 de SAMAI. De igual manera, consultar el trámite de cumplimiento de la Sentencia T 361 de 2017 en SAMAI del Despacho No. 02 del Tribunal Administrativo de Santander: [68001233300020150073400](https://samai.tribunaladministrativo.gov.co/index.php/fase-de-cumplimiento/2-santurban/177-estudios-soporte).

¹²⁹ Ver documento: *“Estado Actual Paramo Santurban Capitulo1”* – Repositorio del MADS, disponible en: <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/fase-de-consulta/metodologia/2-santurban/177-estudios-soporte>

¹³⁰ Ver <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Evaluacion-normativa-social-y-ambiental-de-los-paramos-en-Colombia-1.pdf>

¹³¹ Ver documento: *“Estado Actual Paramo Santurban Capitulo5”* – Repositorio del MADS, disponible en: <https://santurban.minambiente.gov.co/index.php/fase-de-consulta/metodologia/2-santurban/177-estudios-soporte>

¹³² Ver <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Evaluacion-normativa-social-y-ambiental-de-los-paramos-en-Colombia-1.pdf>

Metropolitano de Bucaramanga¹³³) a causa de la actividad extractiva de oro.¹³⁴ Al respecto, el **MADS** indicó en la Resolución No. 00221 del 3 de marzo de 2025¹³⁵, que *“el primer impacto que podrían provocar los proyectos mineros que se pudieran desarrollar, es la afectación a la disponibilidad de las aguas subterráneas producto de la alteración en la dinámica de flujo de las aguas y la afectación de las zonas de recarga desde donde se alimentan los acuíferos presentes en la zona, como consecuencia de la remoción de grandes cantidades de materiales que conforman los acuíferos con capacidad de almacenar y transportar aguas subterráneas y alimentar otras superficiales. Sobre este aspecto en particular, con el fin de aproximar y acercarse a posibles contrastes en la magnitud del impacto de la salida de aguas subterráneas entre la pequeña y gran minería por efecto de los túneles, se utilizaron múltiples simplificaciones que permiten establecer que, en un mismo contexto hidrogeológico y dadas las magnitudes típicas de los túneles mineros de acceso presentes o proyectados en la zona, un solo túnel de la gran minería podría extraer volúmenes de agua de 10 a 100 veces mayores que uno típico de la pequeña minería”*.

- **Actividad minera a gran escala:** Respecto de la actividad minera a gran escala la Sala, a efectos de fundamentar la amenaza latente y potencial derivada de las presiones antrópicas del Páramo de Santurbán, a partir del análisis de los Actos Administrativos proferidos por la **ANLA** respecto del *“Proyecto de Explotación Subterránea de Minerales Auroargentíferos Soto Norte”*¹³⁶ ubicado en los municipios de California y Suratá, en el Departamento de Santander (Municipios son geográficamente relevantes para la región del páramo Santurbán), logra determinar:

Que la **ANLA** determinó que el análisis de la Sociedad Minera de Santander S.A.S. sobre la contaminación atmosférica (material particulado PM10) no fue suficiente. Se requería la inclusión de la cabecera municipal de Suratá dentro del área de influencia atmosférica, dado su cercanía y vulnerabilidad, especialmente bajo escenarios climáticos extremos como el Fenómeno de El Niño (Auto 9674 págs. 25-26; Auto 092 pág. 178). Esto le indica a la Sala, que existe una amenaza de contaminación del aire con potencial impacto en receptores sensibles, lo que conllevaría a una degradación de la calidad del aire.

De igual manera, encontró la **ANLA** que la modelación hidrológica (modelo IHACRES) presentó limitaciones de datos y falta de un análisis de sensibilidad, lo que generó incertidumbre en la estimación de caudales característicos y ambientales (Auto 9674 págs. 30-32; Auto 092 págs. 245, 246 y 255). Además, se omitió el análisis de la reducción del caudal base en escenarios críticos como los meses de menores precipitaciones o el Fenómeno de El Niño. Frente a lo cual puede colegir la Sala, que se compromete la disponibilidad y el régimen hídrico, fundamentales para el ecosistema de páramo.

¹³³ Investigaciones sugieren que la recarga de acuíferos cercanos al Área Metropolitana de Bucaramanga está relacionada con la infiltración de agua en la zona media y alta de la cuenca, incluso desde zonas superiores a los 3000 m.s.n.m. Al respecto, consultar documento *“Documento_Aportes_Delimitacin_IAPH”* aportado por el *“Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt”* - documento “137_680012333000202000138002RECEPCIONDEME20230309103723”, insertado en el índice 00137 de SAMAI – proceso [680012333000-2020-00138-00](#)

¹³⁴ Documento *“¿Agua sí, oro no? Anclajes del extractivismo y el ambientalismo en el páramo de Santurbán”* aportado por el *“Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt”* - documento “137_680012333000202000138002RECEPCIONDEME20230309103723”, insertado en el índice 00137 de SAMAI – proceso [680012333000-2020-00138-00](#)

¹³⁵ Ver índice 00334 de SAMAI

¹³⁶ Ver índice 00069 de SAMAI – proceso [680012333000-2020-00138-00](#)

La evaluación que realizó la **ANLA** evidenció que, en escenarios de contingencia (sin tratamiento), los vertimientos del proyecto podrían aumentar significativamente las concentraciones de elementos potencialmente tóxicos como Cadmio, Uranio, Molibdeno, Mercurio y Zinc en el agua y los sedimentos (Auto 9674 págs. 40, 41 y 43; Auto 092 págs. 304, 314 y 318). La falta de un plan de gestión del riesgo de vertimientos (PGMRV) que incluyera medidas de rehabilitación y recuperación adecuadas (Auto 9674 págs. 48, 49, 311, 312 y 316) constituye una amenaza significativa de contaminación grave de cuerpos de agua y sedimentos.

Se encontraron inconsistencias y falta de estudios (topo-batimétricos, tránsito hidráulico, socavación, sedimentación) para las obras proyectadas (depósito de relaves, piscina de sedimentación) sobre o cerca de cauces como las quebradas Bochalema y Caneyes (Auto 9674 págs. 50-52; Auto 092 págs. 320-325). Esta deficiencia representa, a juicio de la Sala, una amenaza de alteración morfológica y funcional de los ecosistemas fluviales.

La información sobre la estabilidad del depósito de relaves (DRS), que corresponde a la estructura que albergaría cerca de 33 millones de toneladas de materiales, fue calificada como incierta y de baja confiabilidad (Auto 9674). Esto representa una amenaza crítica de falla estructural con consecuencias catastróficas ante la inestabilidad geotécnica.

- Así mismo, con fundamento en los testimonios rendidos en audiencia pública de pruebas por los señores **Ricardo Villalba Bernal**¹³⁷, **Eliseo Osorio Suárez**¹³⁸, **Yolanda Arboleda Tovar**¹³⁹ y **Gonzalo Peña Ortiz**¹⁴⁰, se constata la configuración de una situación de vulnerabilidad estructural del ecosistema del Páramo de Santurbán, derivada de presiones antrópicas múltiples, cuyas consecuencias comprometen de manera significativa su funcionalidad ecológica y la garantía de derechos tanto colectivos como fundamentales; las presiones antrópicas identificadas por los testigos se pueden subsumir en:
 1. Minería ilegal y artesanal, en la medida que los declarantes fueron coincidentes en precisar la presencia de una actividad minera no controlada en zonas de alta montaña, con uso de mercurio y dinamita, sin licenciamiento ambiental ni control institucional.
 2. Minería a gran escala, si bien el “*Proyecto de Explotación Subterránea de Minerales Auroargentíferos Soto Norte*” fue archivado, se advierte que los estudios presentados por la empresa **MINESA S.A.S.** revelan riesgos significativos de contaminación por metales pesados y drenaje ácido.
 3. Contaminación hídrica, en el sentido que se han detectado niveles elevados de mercurio en fuentes hídricas que abastecen a Bucaramanga, lo cual ha sido corroborado por el Acueducto Metropolitano y por la CDMB. LA contaminación de aguas superficiales y subterráneas; riesgo para la salud humana; pérdida de biodiversidad; afectación a largo plazo del ciclo hidrológico del páramo.
 4. Ausencia de delimitación definitiva, para lo cual adujeron los deponentes que la falta de una nueva delimitación del Páramo, ordenada por la Sentencia T-361 de 2017, ha impedido la formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA), dejando

¹³⁷ Audiencia de pruebas practicada el día 24/07/2024 – Ver índice 00252 de SAMAI, proceso principal.

¹³⁸ Audiencia de pruebas practicada el día 13/08/2024 – Ver índice 00271 de SAMAI, proceso principal.

¹³⁹ Audiencia de pruebas practicada el día 13/08/2024 – Ver índice 00271 de SAMAI, proceso principal.

¹⁴⁰ Audiencia de pruebas practicada el día 06/12/2022 – Ver índice 00115 de SAMAI, proceso [680012333000-2020-00138-00](#).

vacíos normativos y operativos. Lo que presenta dificultad para ejercer control efectivo sobre el uso del suelo; riesgo de actividades no reguladas; pérdida de gobernanza ambiental.

Para claridad conceptual, la Sala procederá a efectuar un resumen de cada declaración, resaltando los aspectos relevantes respecto de las amenazas a la estructura ecológica del páramo:

Declarante: **Ricardo Villalba Bernal**
Calidad: Coordinador de Ordenamiento y Planificación Integral del Territorio – CDMB
Fecha Audiencia: 24 de julio de 2024

Testificó sobre las acciones que la **CDMB** ha adelantado en relación con el Páramo de Santurbán tras su delimitación por la Resolución 2090 de 2014. Explicó que la **CDMB** inició procesos para la formulación de planes de manejo del Páramo y del Parque Natural Regional Páramo de Santurbán, pero estos se vieron afectados por conflictos socioambientales y fueron suspendidos en diciembre de 2017, en espera de una nueva delimitación ordenada por la sentencia T-361 de la Corte Constitucional. Aclaró que, a pesar de esta suspensión, la **CDMB** continúa su labor de autoridad ambiental y gestión de recursos naturales. Subrayó la participación diligente de la **CDMB** en los eventos relacionados con la sentencia T-361 de 2017, brindando acompañamiento técnico y observaciones. Afirmó que la elaboración de los planes de manejo es un esfuerzo conjunto entre diversas instituciones y comunidades, aunque la responsabilidad jurídica recaiga en la autoridad ambiental. Argumentó que el páramo no ha quedado desprotegido, ya que existen otros instrumentos de manejo y normas vigentes, como el plan de manejo del Parque Natural Regional Páramo de Santurbán (que se superpone al ecosistema), planes de ordenación de cuencas hidrográficas y planes de manejo de humedales. Reconoció la existencia de contaminación del agua por mercurio y cianuro, atribuida a la minería ilegal o informal, y mencionó las acciones de monitoreo de la **CDMB**, incluyendo la disposición de una “nevera de mercurio”. Sobre la contaminación del agua por explotación minera, sostuvo frente a la pregunta que cuestionaba *“si en el ejercicio de sus funciones ha tenido conocimiento de informes técnicos sobre problemas de contaminación del agua potable que consumen los habitantes de Bucaramanga por mercurio u otra sustancia tóxica ligada a la explotación minera en el Páramo”*, que *“Bueno, digamos que eso ha sido de conocimiento general y pues el tema se ha venido trabajando en una mesa interinstitucional, incluso, pues la corporación ha venido adelantando algunas acciones adicionales y pues cuenta hoy con una nevera de mercurio para recepcionar estos elementos, y sí, pues la entidad ha venido adelantando esas acciones con otras instituciones, con el acueducto metropolitano, entiendo en una mesa denominada mesa de mercurio que se trabajó con la procuraduría”* (24 de julio de 2024, 1:43:05 - 1:44:46).

Declarante: **Eliseo Osorio Suárez**¹⁴¹

¹⁴¹ En el trámite de la audiencia, tanto el apoderado de la **ANLA** como la coadyuvante “**ASOMINERO**” formularon tacha por parcialidad, en el sentido que en redes sociales (*twitter*) ha realizado comentarios o manifestaciones en contra de la labor de la ANLA en específico, frente al trámite de licenciamiento ambiental de **MINESA S.A.S.**; lo cual presenta un sesgo de *antiminería*. Al respecto, la Sala indica, que analizada la declaración bajo el amparo de los principios de la sana crítica que implica echar mano de las máximas de la experiencia y de las reglas del pensamiento lógico; estima la Sala que no existen circunstancias que impongan su descalificación, como pasa a explicarse: i) Debe advertirse que el testigo rindió su declaración bajo la gravedad de juramento y a sabiendas de que el ordenamiento penal sanciona el delito de falsa denuncia, aspecto que se constituye en un indicio que en lugar de restarle credibilidad fortalece la declaración. Puesto que el juramento previo a realizar la declaración

Calidad: Exdirector de Planeación y Proyectos del Acueducto
Metropolitano de Bucaramanga (AMB)
Fecha Audiencia: 13 de agosto de 2024

Testificó sobre su experiencia y el conocimiento del AMB respecto a la situación del Páramo de Santurbán y la eventual afectación de los recursos hídricos por proyectos mineros. Mencionó su participación en un grupo que analizó el estudio de impacto ambiental de MINESA, identificando “grandes riesgos” para la cobertura hídrica, aspectos hidrogeológicos y la cantidad y calidad del agua. Destacó que los proyectos de megaminería no ofrecen beneficios y conllevan riesgos significativos para los ecosistemas y el agua. Subrayó la aplicación del principio de precaución debido a los posibles daños. Indicó que la captación de agua propuesta por el proyecto Soto Norte (317 litros por segundo) equivaldría al consumo de 122.709 personas al día, lo que generaría una pérdida significativa de caudal, especialmente en épocas de sequía, afectando el suministro a las poblaciones (1:07:05-1:08:24). Resaltó que el AMB tiene propiedades adquiridas para proteger recursos hídricos, como hectáreas en la quebrada *Canelles*, donde se proyecta la ubicación de una presa de relaves, lo que sería contrario a la protección del recurso (1:20:05-1:20:43). También diferenció la minería ancestral y de subsistencia, que ha coexistido con el medio ambiente, de la gran minería, que presenta una magnitud de afectaciones muy distinta.

Declarante: **Yolanda Arboleda Tovar**¹⁴²
Calidad: Exjefe del área de tratamiento del Acueducto Metropolitano de
Bucaramanga (AMB)
Fecha Audiencia: 13 de agosto de 2024

Testificó sobre la calidad del agua y las acciones del AMB para proteger el recurso hídrico en el páramo de Santurbán. Explicó que el río Suratá, una fuente vital, recibe frecuentemente sustancias como mercurio, cromo, cianuro, plata y arsénico, lo que exige pretratamientos y monitoreos constantes por parte del AMB. Señaló que la planta Bosconia debe suspender operaciones si los niveles de contaminantes exceden los límites, lo cual ha ocurrido varias veces, afectando el servicio. Atribuyó estos eventos a la época de lluvias y al incremento de actividades mineras que utilizan insumos como el cianuro. Resaltó que el AMB cuenta con planes de contingencia, como el embalse de Bucaramanga, para garantizar el suministro. Confirmó que estudios de la UIS y el área metropolitana contradijeron evaluaciones previas sobre el impacto ambiental del

permitió que el declarante adquiriera un compromiso y responsabilidad de asumir que de llegarse a demostrar que fue producto de móviles fútiles o de imputaciones ausentes de verdad su versión, conllevaría drásticas consecuencias desde el punto de vista de la Ley penal; ii) Si bien es cierto el deponente realizó manifestaciones en redes sociales en contra del proyecto minero en el Páramo de Santurbán, frente a lo cual podría considerarse se estructuran circunstancias que afectan su credibilidad o imparcialidad pues podría aducirse presenta un interés directo; debe colegirse, de la valoración de la declaración rendida, que no se evidencia que la misma esté influenciada por elementos ajenos a su simple percepción de los hechos y de lo que le constaba de acuerdo con su experiencia profesional, de ahí que no pueda tomarse como sospechosa; o lo que es lo mismo, no puede decirse que la percepción del deponente respecto de los hechos fundamento de esta contención, fue impulsada por el ánimo e interés que le asiste en favorecer a la parte demandante, por el contrario, su aporte al proceso fue respecto de la percepción de los hechos que al deponente le constaban atendiendo el cargo que desempeñaba; iii) Además de lo anterior, debe recordarse que la valoración probatoria, debe tenerse en cuenta que en aplicación del principio de unidad de la prueba, en esa medida, los hechos relatados por el deponente encuentran respaldo probatorio en los demás elementos de convicción. Por las anteriores razones, el testimonio practicado es conducente y, por lo mismo, merece ser valorado.

¹⁴² En el trámite de la audiencia, tanto coadyuvante “*Julián Felipe Romero Gil*” formuló tacha por parcialidad, atendiendo al grado dependencia con el AMB Al respecto, la Sala indica, que el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga no es parte en este proceso, razón suficiente para rechazar la tacha.

proyecto Soto Norte. Diferenció los contaminantes de origen natural (cromo, plomo) de los introducidos por la minería (mercurio, cianuro).

Declarante: **Gonzalo Peña Ortiz**¹⁴³
Calidad: Ingeniero Civil – ingeniero ambiental
Fecha Audiencia: 6 de diciembre de 2022

Se presentó como testigo para exponer los posibles impactos de la explotación aurífera en el Páramo de Santurbán desde una perspectiva científica, técnica y humana. Destacó la importancia vital de los páramos en Colombia, que albergan el 50% de los páramos mundiales y son fuente de agua para el 85% de la población cercana. Mencionó que el proyecto de MINESA implica la explotación subterránea de oro y otros metales, y expresó su preocupación por la falta de estudios hidrogeológicos profundos. Detalló los riesgos de contaminación por arsénico y pirita de hierro (que produce ácido sulfúrico), basándose en estudios conocidos, y alertó sobre la presencia de Uranio, cuya vida media podría generar contaminación radioactiva en el agua, comparando su potencial impacto con desastres como Chernóbil o Fukushima. Confirmó la existencia de minería ilegal “frenética” en el páramo, que utiliza mercurio y ha causado la contaminación del agua de Bucaramanga, según informes del acueducto. Afirmó su derecho como ciudadano a expresar su opinión sobre proyectos que puedan ser nocivos para el medio ambiente y la población. Indicó que, aunque no es miembro del Comité de Defensa del Páramo de Santurbán ni del movimiento Conciencia Ciudadana, sí comparte sus objetivos de protección ambiental y mejora de la región. Dejó constancia de que ha intervenido como tercero en el proceso de licenciamiento ambiental de MINESA.

Pues bien, las declaraciones reseñadas constituyen elemento probatorio relevante y convergente que permite inferir la existencia de una amenaza sistémica latente, cuya gravedad justifica la adopción de un régimen de protección constitucional reforzada, conforme a los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en materia de tutela ambiental.

¹⁴³ En el trámite de la audiencia, **MINESA S.A.S.** formuló tacha por parcialidad, específicamente señaló, que forma parte del Comité para la defensa del agua y Páramo de Santurbán, que ha interpuesto acciones populares con similares hechos, luego presenta un interés directo en el proceso. De igual manera, se indicó, que ha realizado distintas manifestaciones públicas en contra de la delimitación del páramo y la explotación minera. Tacha que fue coadyuvada por José Luis Pérez Bermeo. Al respecto, la Sala indica, que analizada la declaración bajo el amparo de los principios de la sana crítica que implica echar mano de las máximas de la experiencia y de las reglas del pensamiento lógico; estima la Sala que no existen circunstancias que impongan su descalificación, como pasa a explicarse: i) Debe advertirse que el testigo rindió su declaración bajo la gravedad de juramento y a sabiendas de que el ordenamiento penal sanciona el delito de falsa denuncia, aspecto que se constituye en un indicio que en lugar de restarle credibilidad fortalece la declaración. Puesto que el juramento previo a realizar la declaración permitió que el declarante adquiriera un compromiso y responsabilidad de asumir que de llegarse a demostrar que fue producto de móviles fútiles o de imputaciones ausentes de verdad su versión, conllevaría drásticas consecuencias desde el punto de vista de la Ley penal; ii) El hecho que el deponente realizara manifestaciones en redes sociales en contra del proyecto minero en el Páramo de Santurbán, frente a lo cual podría considerarse se estructuran circunstancias que afectan su credibilidad o imparcialidad pues podría aducirse presenta un interés directo; debe colegirse, de la valoración de la declaración rendida, que no se evidencia que la misma esté influenciada por elementos ajenos a su simple percepción de los hechos y de lo que le constaba de acuerdo con su experiencia profesional, de ahí que no pueda tornarse como sospechosa; o lo que es lo mismo, no puede decirse que la percepción del deponente respecto de los hechos fundamento de esta contención, fue impulsada por el ánimo e interés que le asiste en favorecer a la parte demandante, por el contrario, su aporte al proceso fue respecto de la percepción de los hechos que al deponente le constaban atendiendo el cargo que desempeñaba; iii) Además de lo anterior, debe recordarse que la valoración probatoria, debe tenerse en cuenta que en aplicación del principio de unidad de la prueba, en esa medida, los hechos relatados por el deponente encuentran respaldo probatorio en los demás elementos de convicción. Por las anteriores razones, el testimonio practicado es conducente y, por lo mismo, merece ser valorado.

En tal sentido, la Sala observa que, en el caso del Páramo de Santurbán, se encuentra suficientemente acreditada (tanto por medios probatorios como por estudios técnicos, jurisprudencia vinculante y pronunciamientos de las autoridades ambientales), la configuración de una presión multicausal persistente y acumulativa, generada por actividades humanas de alto impacto, entre las que se destacan: (i) la minería a gran escala, minería informal e ilegal; (ii) la expansión agropecuaria sin planificación ecológica; (iii) la fragmentación del hábitat; y (iv) la presión demográfica y urbana no controlada. Esta situación configura un riesgo estructural latente de daño irreversible en el ecosistema del Páramo y una afectación sistemática a la funcionalidad ecológica del ecosistema.

En este sentido, dada la fragilidad y capacidad de regeneración lenta de los ecosistemas de Páramo, la Sala entiende que el principio de prevención debe ceder ante el principio de precaución¹⁴⁴ como expresión del principio *in dubio pro ambiente*¹⁴⁵ de aplicación como mandato imperativo; el cual, tratándose de la prevalencia de los ecosistemas estratégicos y vitales, prevalece; pues no resulta suficiente para la protección efectiva del Páramo el instrumento de la licencia ambiental. Así mismo, la Sala precisa, que la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”, establece que

“Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.”

En virtud de lo expuesto, la Sala constata que concurren los elementos sustanciales exigidos por el principio constitucional de precaución para adoptar una medida de protección reforzada respecto del Páramo de Santurbán, consistente en su reconocimiento como sujeto de derechos. En efecto, conforme a la línea jurisprudencial tanto constitucional como administrativa, se configuran los siguientes supuestos habilitantes: (i) existe un riesgo cierto derivado de actividades antrópicas que comprometen su equilibrio ecológico; (ii) dada su reconocida fragilidad estructural y la lentitud de sus ciclos de resiliencia, cualquier afectación podría producir daños graves, irreversibles y de amplia repercusión ecosistémica; (iii) el acervo técnico y científico disponible permite establecer un umbral suficiente de certeza sobre los impactos negativos que estas presiones antrópicas pueden generar, lo cual exige una actuación preventiva e inmediata del Derecho; y (iv) la decisión adoptada responde a la finalidad superior de evitar la degradación ambiental, en armonía con el mandato de justicia intergeneracional y el deber de conservación consagrado en el artículo 79 de la Constitución.

¹⁴⁴ El principio de precaución, en el marco del derecho internacional ambiental, está definido en el artículo 15 de la Declaración de Río de Janeiro así: “Los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” En el derecho interno, este principio fue incluido en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 99 de 1993, en los mismos términos de la Declaración de Río de Janeiro, y se encuentra definido en el numeral 6 del artículo 1.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002: “cuando existan indicios de que la ejecución de una actividad conlleve la potencial ocurrencia de un daño ambiental grave, aquella debe ser paralizada con el fin de evitar la ocurrencia del posible perjuicio”

A su vez, las situaciones descritas afectan de forma directa el servicio ecosistémico vital que presta el Páramo de Santurbán como regulador hídrico, captador de carbono y reservorio de biodiversidad; lo cual repercute, en forma inmediata, sobre el goce efectivo del derecho fundamental al agua potable, el ambiente sano, la salud pública, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del territorio, conforme ha sido documentado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, al advertir, por ejemplo, que *“el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de recurso. Así mismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas que “producen” tal recurso como el páramo, pues como se dijo con anterioridad esta es una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas”*.

En consecuencia, al concurrir una amenaza estructural ambiental sobre el equilibrio funcional del ecosistema del Páramo de Santurbán que conlleva a una trasgresión de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al equilibrio ecológico, así como al verificarse su relación de interdependencia sistémica con la vigencia de derechos fundamentales¹⁴⁶, se satisface el tercer presupuesto normativo para su reconocimiento como sujeto de derechos, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional consolidada; pues reiterase, una afectación de la entidad natural del Páramo es una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de los derechos fundamentales y colectivos

Así las cosas, ante la acreditación de la regla analizada, se impone la adopción de medidas excepcionales de tutela constitucional a efectos de darle un *status* reforzado de zona de preservación con el reconocimiento de sujeto de derechos, ante todo para evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana y, con ello lograr el cumplimiento de intangibilidad del ecosistema, a través de una conservación *in situ* que, de acuerdo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, corresponde a la conservación de los componentes de la diversidad biológica en sus entornos naturales que permite la protección de ecosistemas completos. En este sentido, la Sala reitera lo expuesto por la CIDH en la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025, en cuanto que, la *“interferencia humana con el sistema climático afecta y continuará afectando, de manera exponencial, múltiples componentes y sistemas naturales. Estos impactos no solo generan consecuencias directas para la especie humana, sino que también alteran profundamente los ciclos, procesos y formas de vida que conforman la Naturaleza. En este sentido, la protección del derecho a un clima sano reafirma la necesidad de una comprensión sistémica de las múltiples interacciones que sostienen la vida en el planeta y exige reconocer a la humanidad como una expresión más de la red interdependiente de la Naturaleza”*.

¹⁴⁶ La CIDH en la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025, indicó “272. El derecho humano a un ambiente sano se ha entendido como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, este derecho constituye un interés universal, que se debe a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros”.

5.4. Regla 4: Existencia de mecanismos institucionales o comunitarios que garanticen la representación y la tutela efectiva de los derechos de la entidad natural.

Advierte la Sala del análisis de las consideraciones expuestas *ad supra*, que es condición estructural para que proceda el reconocimiento jurídico de un ecosistema como sujeto de derechos, que existan mecanismos normativos, institucionales o comunitarios que permitan asegurar la representación jurídica efectiva, así como la capacidad de ejercer una tutela judicial oportuna, diferenciada y adecuada de los derechos que le son reconocidos a la naturaleza, dada su dignidad ontológica. Esta exigencia, al entender de la Sala, surge de la aplicación del principio de eficacia de los derechos fundamentales, en tanto impone al Estado el deber no solo de reconocer derechos de manera declarativa, sino de garantizar su operatividad mediante vías institucionales idóneas, tal como se desprende de los artículos 2, 228 y 229 de la Constitución Política.

En este sentido, entiende la Sala, a partir de una interpretación sistemática e integral de la Sentencia Fundacional del constitucional *ecocéntrico* T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, que el reconocimiento de una entidad natural como sujeto de derechos no es sólo una proclamación formal, sino que exige prever instancias de representación autónoma, vigilancia institucional y participación ciudadana que permitan salvaguardar sus intereses, intervenir en procesos administrativos o judiciales y ejercer acciones jurídicas en defensa de su integridad ecológica, bajo la consideración que sus derechos gozan de *justiciabilidad* autónoma de los derechos de la naturaleza; lo que al entender de la Sala sería considerar que, una vez reconocido el ecosistema como sujeto de derechos, sus derechos son justiciables autónomamente, sin que se requiera la mediación de intereses humanos, lo que implica que el deterioro ambiental puede dar lugar a violaciones constitucionales incluso si no se demuestra un daño inmediato a personas humanas. Veamos:

“...CUARTO.- RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.

*Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una **comisión de guardianes del río Atrato**, integrada por los dos guardianes designados y un equipo asesor al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bitá en Vichada¹⁴⁷ y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar*

¹⁴⁷ <http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/proyectos/ejecutados/item/872-rio-bitá-rio-protegido>

las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca.

*Sin perjuicio de lo anterior, el **panel de expertos** que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (orden décima) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato...*

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia en la STC4360-2018, determinó la necesidad de crear un **“pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC”**:

*Así mismo, se **ORDENA** a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un **“pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC”**, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.*

Y, en la sentencia STL10716-2020 se dispuso:

***“...DECLARAR** que el **PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS ES SUJETO DE DERECHOS** a la vida, a la salud y ambiente sano, cuya representación legal está a cargo del Presidente de la República como Jefe de Estado, facultad que podrá ejercer a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia o la entidad que haga sus veces...”*

Lo anterior conlleva, a que la Sala determine a partir de figuras como “guardaparamo”, “guardianes comunitarios” o “representante legal” del ecosistema, sobre qué entidad o entidades, o grupos cívicos ambientales, recae la tutoría y representación del Páramo de Santurbán; figuras que se ven complementadas a través de las veedurías ambientales, las autoridades ambientales competentes, los comités de seguimiento judicial, los mecanismos de acción popular o de tutela, y los sistemas de monitoreo comunitario, los cuales constituyen instrumentos legítimos de articulación entre el sujeto ecosistémico y el ordenamiento jurídico. Para lo cual, deberá tenerse en cuenta que la jurisprudencia ha reconocido que estas formas de representación pueden ser ejercidas tanto por órganos del Estado (por ejemplo, procuradurías ambientales, defensorías del pueblo o autoridades ambientales) como por organizaciones comunitarias, pueblos étnicos o colectivos ciudadanos con interés legítimo en la protección del ecosistema.

Así mismo, llámese la atención, que la determinación de una entidad que asuma su curaduría judicial, no impide que cualquier persona asuma una posición activa judicial para la defensa de la integridad superior del Páramo de Santurbán; pues debe considerarse, que el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia impone a toda persona el deber de *“proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*. Este mandato, ubicado dentro del catálogo de deberes ciudadanos, no es una exhortación retórica, sino una norma constitucional vinculante que concreta el principio de corresponsabilidad ambiental, conforme al artículo 1 (Estado Social de Derecho) y al

artículo 79 (derecho colectivo a gozar de un ambiente sano); o dicho en otros términos, se materializa una solidaridad diacrónica, esto es, un deber de corresponsabilidad entre generaciones, comunidades y Estados frente al daño ambiental, fundado en una ética de la cooperación global e *intertemporal*.

Adviértase, que del contenido normativo del artículo 95 numeral 8 de la Constitución Política se estructura, a juicio de la Sala, la visión ética y funcional de lo que es la “*Meta-Ciudadanía-Ecológica*”¹⁴⁸, al elevar a canon *ius fundamental*, la relación del ciudadano con la naturaleza no desde una visión utilitarista de dominio, sino de custodia, en donde cada persona integrante de la comunidad política, no es dueño absoluto de los recursos naturales, sino gestor solidario de un patrimonio común, cuya conservación está al servicio de la vida digna, del equilibrio ecosistémico y de la justicia intergeneracional. En consecuencia, artículo 95 numeral 8 *ut supra*, debe interpretarse como una norma de doble dimensión, por una parte, una dimensión negativa, que prohíbe acciones u omisiones que contribuyan a la degradación ambiental; y, por otra, una dimensión positiva, que impone a toda persona el deber de adoptar conductas activas, informadas y responsables para la defensa del entorno natural, incluso en su cotidianidad, conforme a los principios de solidaridad, precaución y sostenibilidad. Esto es, el marco constitucional reconoce a cada persona como responsable directo de la conservación del entorno natural como bien común, fundamento de la vida, del equilibrio ecológico y de los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Precisado lo anterior, la Sala advierte que en el caso concreto, para hacer efectiva la protección del Páramo de Santurbán, concurren múltiples mecanismos que permiten su representación y tutela jurídica efectiva, entre los que se destacan: i) la participación activa de organizaciones sociales y ambientales (a saber: el MADS, la ANLA, la CDMB, CORPONOR); ii) la existencia de acciones constitucionales en curso (acciones populares, tutelas); iii) la intervención de autoridades públicas con competencias en materia ambiental; y iv) el precedente de decisiones judiciales que han ordenado medidas específicas para su protección. Además, el caso del Páramo de Santurbán presenta un entorno institucional y comunitario propicio para lograr un desarrollo de esquemas participativos de cogestión ambiental y representación ecosistémica, lo cual asegura que el reconocimiento como sujeto de derechos no se traduzca en un enunciado retórico, sino en un marco de exigibilidad jurídica y operatividad normativa.

Por consiguiente, al verificarse la existencia de mecanismos institucionales y sociales que permiten garantizar la representación jurídica y la defensa judicial del Páramo de Santurbán, esta Sala constata que se satisface el cuarto presupuesto estructural exigido por la doctrina jurisprudencial para su reconocimiento como sujeto de derechos,

¹⁴⁸ Eduardo Gudynas, en el artículo académico “*Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas. Revisión y alternativas en América Latina*”, consultado en <https://gudynas.com/publicaciones/GudynasCiudadaniasMetaciudadaniasMx09x2.pdf>, destaca que las “*meta-ciudadanías ecológicas*” son un concepto que agrupa propuestas alternativas que intentan superar las limitaciones de la idea clásica de ciudadanía para incorporar los aspectos ambientales de una manera más profunda. Estas posturas abordan la dimensión ambiental con mayor profundidad y requieren una revisión de las ideas clásicas de ciudadanía; la cual se caracteriza por: i) Ser una crítica a la modernidad y la visión dualista que separa a los seres humanos de la Naturaleza; ii) Reconocer la enorme heterogeneidad de ambientes y sus distintas interacciones sociales, lo que incorpora la idea de territorio en un sentido amplio, que incluye sus aspectos ecológicos y las expresiones culturales de quienes lo ocupan, coincidiendo o no con los límites del Estado-nación; iii) Avanzar en la incorporación de la valoración de lo no-humano, especialmente desde una perspectiva *biocéntrica*, que reconoce que la Naturaleza posee valores intrínsecos propios. Esta postura *biocéntrica* también sirve como fuente de obligaciones y responsabilidades, tanto frente a la sociedad como a la Naturaleza; iv) Considerar una dimensión política donde las personas no son sujetos pasivos, sino que activamente interactúan en el campo político, entendido en un sentido amplio que incluye todos los ámbitos públicos y las prácticas de los movimientos sociales; v) Incorporar el concepto de ontologías relacionales para aceptar otras formas de interacción social y ambiental y superar la dualidad entre lo humano y la Naturaleza.

consolidando así la validez jurídica de la transición hacia un modelo constitucional *ecocéntrico*.

5.5. Regla 5: Imperativo de configuración de un régimen de protección constitucional reforzada, con medidas efectivas de conservación, restauración y no regresividad.

Reconocida una entidad natural como sujeto de derechos, surge en cabeza del Estado el deber constitucional de establecer un régimen de protección reforzada, orientado a la conservación de su integridad ecológica, la restauración de áreas degradadas y la prevención de regresiones ambientales. Tal obligación encuentra fundamento directo en el artículo 79 de la Constitución y en principios estructurales del constitucionalismo ecológico, como el principio de precaución, el principio de progresividad y de no regresividad, la justicia intergeneracional y la restauración ecológica.

En el caso del Páramo de Santurbán, esta exigencia se vuelve aún más apremiante dada la vulnerabilidad estructural del ecosistema, su condición de nodo estratégico en la red ecológica y la existencia de amenazas latentes por actividades extractivas e intervenciones antrópicas. La Sala observa que las medidas actualmente vigentes resultan insuficientes para preservar la funcionalidad ecosistémica del páramo frente a riesgos crecientes y acumulativos; veamos:

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 de 2016 determinó, que los ecosistemas de Páramo presentan un “déficit de protección jurídica”:

“...166. Con base en las consideraciones precedentes resulta claro que hoy en día los páramos como ecosistema no son una categoría objeto de protección especial, ni tienen usos definidos, ni una autoridad encargada de manera específica para su administración, manejo y control. A pesar de que ha habido intentos por crear normas para proteger los páramos, lo cierto es que existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo.

167. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales.

Así mismo, esta Corporación encuentra que otra de las falencias en la protección de los ecosistemas de páramo es que la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias, así como de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, se restringe al área delimitada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin que exista un criterio que limite la potestad que tiene dicha cartera para apartarse de los parámetros científicos que le entrega el IAvH, que la obligue a dar argumentos científicos cuando se desvía de estos parámetros, y en general, que obligue al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a cumplir su obligación constitucional de proteger los ecosistemas de páramo.

El resultado, entonces, es que en la actualidad no existe una garantía de que los ecosistemas de páramos están siendo protegidos de manera efectiva. Más aun, en la medida en que el Ministerio de Ambiente puede separarse de los criterios del IAvH sin necesidad de dar las razones para ello, o incumplir su obligación de delimitación, los ciudadanos interesados en la protección de estos ecosistemas no podrían actuar administrativa ni judicialmente para promover su protección. De tal manera, se

impide que los ciudadanos protejan de manera efectiva los derechos colectivos y los derechos fundamentales que dependen de ellos...”

Lo anterior teniendo en cuenta que, si bien el ordenamiento jurídico establece una protección preponderante de los ecosistemas estratégicos y de los Páramos, como sucede con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015¹⁴⁹, dicha protección quedó condicionada a la delimitación que, para tal efecto, debe realizar el **MADS** con base en el área de referencia definida en la cartografía generada por el IAvH a escala 1:100.000, o 1:25.000, cuando ésta última esté disponible.

Y, en el caso del Páramo de Santurbán, por sabido se tiene que la Corte Constitucional, a través de la Sentencia **T-361 de 2017**, dejó sin efectos la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”*, proferida por el **MADS**. En este sentido, la Corte Constitucional, en relación con la delimitación del páramo de Santurbán, ordenó *“...al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicho resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia...”*. Y, como se ha dicho a en distintas oportunidades de esta providencia, de acuerdo con los alegatos de conclusión presentados por el **MADS**¹⁵⁰, el procedimiento de delimitación del páramo de Santurbán, *“se encuentra en la fase No. 4 de Concertación”*; empero, afirmó el **MADS**, que la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014, entre tanto se cumplan con las etapas diseñadas por la Corte Constitucional, mantiene vigor.

Así mismo, el **MADS** informó que mediante las Resoluciones No. 0221 de 03 de marzo de 2025 y No. 0239 de 06 de marzo de 2025 (esta última, una corrección de la primera), se estableció un régimen de protección temporal sobre un área específica del macizo de Santurbán, con fundamento en los mandatos constitucionales de protección ambiental y en el principio de precaución; en tal sentido, se declaró un total de 75.344,65 hectáreas como *“zona de reserva de recursos naturales renovables de carácter temporal”*, con la finalidad de proteger y conservar los recursos naturales renovables, la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y uso sostenible, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; aspecto que implicó una serie de restricciones a la actividad minera, como se verá más adelante.

¹⁴⁹ “...**ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS.** <Ver Notas del Editor> En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. <Ver Notas del Editor> <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos. (...)”

¹⁵⁰ Ver índice 00334 de SAMAI.

En consecuencia, en el caso concreto se impone el diseño y ejecución de un régimen jurídico especial de protección reforzada a partir del **reconocimiento de sujeto de derechos** que: i) incorpore medidas efectivas de conservación y restauración; ii) garantice la participación vinculante de las comunidades locales; iii) excluya de manera definitiva actividades incompatibles con la vocación ecológica del territorio, y iv) cuente con un sistema de seguimiento y control transparente, coordinado y dotado de recursos suficientes. Este régimen debe ser concebido no como una carga, sino como una manifestación del deber del Estado de garantizar condiciones de vida digna, equilibrio ambiental y justicia intergeneracional. De igual manera, no puede considerarse que las medidas que se tomarán en esta providencia, resulten o sean incompatibles con la concertación que resulte de la delimitación del Páramo, por el contrario, deben entenderse complementarias.

5.6. Conclusión sobre la procedencia del reconocimiento jurídico del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos.

A partir del examen normativo, jurisprudencial y probatorio desarrollado a lo largo de esta providencia y, con fundamento en el marco del constitucionalismo ecológico, puede la Sala dar respuesta al problema jurídico principal que ha orientado la presente decisión, el cual consiste en determinar si *¿Conforme a la línea jurisprudencial que reconoce a los ecosistemas estratégicos como titulares de protección constitucional reforzada, resulta jurídicamente procedente el reconocimiento del páramo de Santurbán como sujeto de derechos, a efectos de salvaguardar su integridad ecológica frente a intervenciones antrópicas que comprometan el goce efectivo de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible?*

Para lo cual, del análisis sistemático y progresivo efectuado por esta Sala, se concluye que se satisfacen en su totalidad las reglas jurídicas estructurales que integran el *test* de justificación o habilitación constitucional para el reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos fundamentales, conforme a la línea jurisprudencial inaugurada por la Sentencia T-622 de 2016 y desarrollada por la Corte Suprema de Justicia (STC4360-2018, STL10716-2020), en armonía con el bloque de constitucionalidad ecológico; veamos:

Así, respecto de la **regla 1**, se verificó, a partir del ordenamiento jurídico interno integrado con el bloque de constitucionalidad, la existencia de una Constitución Ecológica que impone el deber de proteger la naturaleza como fin en sí mismo, bajo principios como justicia intergeneracional, precaución, y dignidad ontológica de la naturaleza, la cual habilita al Juez para su reconocimiento como sujeto de derechos.

En tanto, frente a la **regla 2**, se demostró que el Páramo de Santurbán constituye una entidad natural viviente, funcional e interdependiente, con valor intrínseco y un rol ecológico estratégico, cuya alteración compromete los ciclos hidrológicos, climáticos y biológicos que aseguran la vida humana y no humana.

Con relación a la **regla 3**, se acreditó la existencia de una amenaza estructural, actual y latente, derivada de presiones antrópicas complejas y persistentes, que han comprometido la integridad ecosistémica del Páramo de Santurbán y, que justifican la aplicación del principio de precaución como estándar de protección constitucional reforzada. Así como el grado de interdependencia con derechos fundamentales y colectivos.

Por su parte, en lo atinente a la **regla 4**, se constató la viabilidad de representación jurídica institucional y comunitaria del ecosistema, a través de entidades estatales, organizaciones

sociales y actores ciudadanos que ya ejercen funciones de defensa, así como el potencial de creación de figuras de guardianes o comités de seguimiento; aspecto crucial que permite dotar de eficacia y representatividad de los derechos reconocidos al Páramo de Santurbán, evitando que quedé en un simple reconocimiento formal.

La anterior determinación, se complementa con la **regla 5**, al advertirse del análisis efectuado, que se impone la configuración de un régimen de protección constitucional reforzada, con medidas normativas, administrativas y jurisdiccionales orientadas a la conservación, restauración, y resiliencia del ecosistema, bajo los principios de no regresividad y justicia ambiental.

En suma, la Sala constata que el análisis integral de los medios probatorios, informes técnicos, testimonios y las reglas jurisprudenciales consolidadas por la Corte Constitucional, permite concluir que el ecosistema del Páramo de Santurbán enfrenta una amenaza estructural grave, persistente y multicausal, provocada por presiones antrópicas de alto impacto como la minería (legal e ilegal), la expansión agropecuaria no planificada, la contaminación hídrica y la fragmentación del hábitat. Esta situación, aunada a la reconocida fragilidad ecológica y limitada capacidad de resiliencia de los ecosistemas de páramo, activa de forma imperativa el principio constitucional de precaución, en tanto es un instrumento de tutela preventiva y reforzada frente a escenarios de riesgo grave o irreversible; así, se constata que no se trata de riesgos hipotéticos o inciertos, sino de afectaciones verificables que inciden directamente en la vigencia de los **derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al equilibrio ecológico**. Además que se configura una relación de interdependencia constitucional relevante entre el deterioro del ecosistema y la vulneración de derechos fundamentales, lo que legitima la adopción de una medida excepcional de protección constitucional reforzada.

A partir de este diagnóstico, y con fundamento en el mandato superior de protección de los ecosistemas estratégicos, se ha establecido que la alteración del equilibrio funcional del Páramo de Santurbán conlleva una afectación directa, sistemática y comprobable de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al equilibrio ecológico. Ello, a su vez, justifica la adopción de medidas excepcionales de preservación in situ, orientadas a garantizar la intangibilidad del bioma, la justicia intergeneracional y la vigencia del principio de dignidad humana en clave ecológica. En esa medida, del cumplimiento integral de las condiciones normativas, jurisprudenciales, fácticas y axiológicas que estructuran el *test* para la declaratoria de sujeto de derechos, esta **Sala reconocerá jurídicamente al ecosistema del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos fundamentales, dotándola de la titularidad de protección constitucional reforzada, cuya defensa, restauración y conservación deben ser objeto de medidas eficaces, progresivas e irreversibles por parte del Estado y de la sociedad civil**. Este reconocimiento, se erige como una expresión del constitucionalismo ecológico viviente, que transforma el paradigma antropocéntrico hacia una justicia inter-especie, y que proyecta a Colombia como un Estado comprometido con la defensa de la vida en todas sus formas, como mandato supremo del orden jurídico y ético contemporáneo.

Superado el análisis constitucional sobre la procedencia del reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos, y constatado que se configuran las condiciones jurídicas y fácticas que habilitan su protección reforzada, corresponde ahora examinar un aspecto complementario y decisivo para la efectividad de dicha protección. En efecto, se impone determinar si, a la luz del principio de integralidad ecosistémica y del marco normativo vigente, resulta constitucional y ecológicamente exigible que el régimen de

protección del Páramo de Santurbán incluya sus zonas de transición o amortiguación, en tanto que estas áreas configuran componentes funcionales esenciales del ecosistema, cuya exclusión comprometería la estabilidad estructural y funcional del páramo.

En consecuencia, pasa la Sala a decidir el **subproblema jurídico** planteado.

6. Integración funcional del ecosistema de páramo: exigibilidad constitucional de la protección de sus zonas de transición o amortiguación.

Le corresponde a la Sala ahora determinar, si *¿Resulta constitucional y ecológicamente exigible que el régimen de protección del páramo de Santurbán incluya sus zonas de transición o amortiguación, en tanto que se consideran componentes funcionales del ecosistema a efectos de garantizar los derechos colectivos al ambiente sano, al agua, al desarrollo sostenible y a la conservación de áreas de especial importancia ecológica?*

Este problema jurídico exige una interpretación sistemática y finalista del artículo 79 de la Constitución Política, en armonía con la Ley 99 de 1993, la Ley 1930 de 2018 y la jurisprudencia constitucional, particularmente la Sentencia C-035 de 2016, así como la incorporación de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de conservación de la biodiversidad y protección de áreas ecológicamente sensibles. La finalidad de este análisis es determinar si el deber de protección integral del ecosistema de páramo exige la inclusión normativa y operativa de sus zonas de amortiguación como expresión del principio de precaución, de la justicia intergeneracional y de la garantía efectiva de los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible.

Para la solución de este subproblema la Sala nuevamente reiterará las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, en la cual se analizó la interacción entre los distintos recursos del ecosistema del Páramo y relación de interdependencia entre el Páramo y el bosque; en este sentido, manifestó la Corte Constitucional, que:

“...152. Una vez estudiadas las características y los principales servicios ambientales que prestan los páramos, resulta necesario indicar que los ecosistemas no pueden entenderse de manera fragmentada. Para el caso particular que estudia la Corte, no se puede comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores, pues estos dos ecosistemas interactúan y dependen entre sí. Lo anterior ha sido reconocido por el CBD, instrumento en el cual se define al ecosistema como “(...) un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”.

153. En la medida en que los distintos recursos que hacen parte del páramo cumplen una función específica para los procesos biológicos y químicos que allí se desarrollan, el alcance de las medidas de protección sobre este ecosistema no pueden ser determinadas por un criterio único como, por ejemplo, la altura en que se encuentran ubicados, o las presencia de frailejones en el medio. Así mismo, los impactos sobre el ecosistema tampoco pueden analizarse de manera aislada, pues una afectación del suelo o en la diversidad biológica puede derivar también en una afectación del agua.

154. Ahora bien, los páramos tampoco pueden ser considerados ecosistemas independientes, pues están estrechamente relacionados con los demás ecosistemas adyacentes como los bosques, principalmente en lo relacionado con el recurso hídrico. Según el IAvH “[l]as cumbres montañosas del territorio colombiano son un componente importantes de los sistemas hídricos. En las selvas altoandinas, los páramos y los

glaciares ocurren procesos de singular importancia para las distintas cuencas que allí nacen, en especial la recarga y la regulación de caudales aguas abajo.”¹⁵¹

Esta situación no ha sido ajena al desarrollo normativo sobre áreas protegidas. En efecto, uno de los deberes del Estado es precisamente promover “(...) un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.”¹⁵² En este mismo sentido, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, establece lo siguiente:

“(...) las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente (...)”.

En este orden de ideas, se advierte que entre el páramo y el bosque existen sistemas de flujos de aguas subterráneas y superficiales, y de especies polinizadoras, entre otras, que son vitales para la pervivencia de estos ecosistemas. Por ello, en la determinación de las medidas de protección de cualquiera de estos, se deberá tener en cuenta la relación de interdependencia antes señalada...”

De acuerdo con lo anterior, es claro que, a partir del principio de integralidad ecosistémica, el ecosistema del Páramo de Santurbán no puede comprenderse como una unidad aislada ni estática, sino una estructura viviente, dinámica y funcionalmente interdependiente, de donde cuyas zonas núcleo, de transición y amortiguación forman parte de un *continuum* ecológico indivisible. Dicho de otra manera, el ecosistema de Páramo de Santurbán no puede ser reducido únicamente a su altitud o geografía, sino que debe entenderse como un sistema ecológico complejo y funcional, en el cual las zonas de transición cumplen un papel esencial para la regulación hídrica, la conectividad biológica, la resiliencia ecosistémica y la contención de impactos antrópicos.

Bajo este entendido, la protección integral del Páramo de Santurbán no puede excluir las zonas de transición o amortiguación, lo contrario equivale a desconocer su estructura funcional y a comprometer su equilibrio ecológico y la conexidad que dicho ecosistema estratégico tiene con la eficacia de los derechos fundamentales de los humanos, al mismo tiempo que conllevaría a un proceder contrario al mandato contenido en el artículo 79 de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Este deber ha sido desarrollado por la Ley 99 de 1993, que establece en su artículo 1 que la *“biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible”*. Principio que se complementa con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente¹⁵³, el cual, con el señalamiento constitucional de los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado¹⁵⁴, permite comprender la concreción del derecho fundamental al

¹⁵¹ Rivera, D. y Rodríguez, C. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. Colombia.

¹⁵² Ley 165 de 1994. Artículo 8.

¹⁵³ Imperativo categórico que, de acuerdo con H. Jonas, puede sintetizarse en *“Actúa de tal manera que las consecuencias de tu acción sean compatibles con una futura existencia humanamente digna, es decir, con el derecho de la humanidad a subsistir por tiempo indeterminado”*, citado en Häberle, Peter. El Estado Constitucional, Buenos Aires, Astrea, 2007.

¹⁵⁴ En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-223 de 2024, recordó, que la jurisprudencia ha definido los servicios públicos domiciliarios como aquellos que *“se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”*. Para cumplir dicho fin, ha desarrollado y

agua¹⁵⁵ con la protección del Páramo de Santurbán (ver consideraciones de la **regla 4 ad supra**), garantía que está, no sólo en relación directa con el servicio público de acueducto¹⁵⁶, sino que además, como lo ha advertido el Consejo de Estado, el agua es imprescindible tanto para la sostenibilidad de los ecosistemas¹⁵⁷; no en vano el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, dispuso en el artículo 137 del Decreto 2811, las “*aguas destinadas al consumo doméstico humano*” son objeto de protección especial.

Así mismo, la Ley 1930 de 2018, Ley de Páramos, consagró el principio de integralidad, precisando que la delimitación de los páramos debe considerar no solo la línea altitudinal o cartográfica, sino también sus funciones ecológicas, su contexto biogeográfico, sus interacciones con otros ecosistemas y los saberes científicos y comunitarios; dicho en otros términos, si bien la delimitación inicial se basa en un área de referencia cartográfica, claramente debe propender por una comprensión y gestión que va más allá de una simple línea, considerando las funciones ecológicas, el contexto biogeográfico, en la medida que se reconoce explícitamente la importancia del Páramo en la provisión del recurso hídrico, siendo considerados de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad.

Adicionalmente, esta interpretación es compatible con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que obliga a los Estados parte a conservar la diversidad biológica no sólo dentro de áreas protegidas, sino también en sus zonas de influencia; aspecto que, entiende la Sala, son un mecanismo estratégico que permite prevenir daños graves e irreversibles.

En este sentido, proteger únicamente el alto Páramo sin contemplar sus bordes o transiciones, constituye una respuesta jurídica insuficiente, que desconoce los deberes

reconocido su carácter fundamental: “a) [d]e conformidad con el artículo 365 de la Carta, el servicio público domiciliario puede ser prestado de manera directa o indirecta por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, manteniendo éste la regulación, el control y la vigilancia sobre los mismos. b) Tiene un punto terminal en las viviendas o en los sitios de trabajo de los usuarios, entendiendo por usuario la persona que usa ciertos servicios, es decir quien disfruta el uso de cierta cosa. c) Está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas en concreto y de manera directa, atendiendo a las reales circunstancias fácticas en las que se encuentra”. // De esta manera, los servicios públicos domiciliarios se instituyen en instrumentos que permiten asegurar la realización de los fines del Estado Social de Derecho, al encontrar una relación inescindible entre éstos y la satisfacción de necesidades que comprometen de manera directa derechos de rango constitucional y la posibilidad de garantizar una existencia en condiciones dignas de todos los habitantes. // El artículo 365 de la Constitución Política dispone que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Además, según el artículo 366 “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. // Para la concreción material y efectiva de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en los términos de los artículos en mención, resulta indispensable que el Estado propenda por unas condiciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población a partir de la garantía real de igualdad y respeto por el postulado de la dignidad humana, en un Estado Social de Derecho como el nuestro.”

¹⁵⁵ En la sentencia T-058 de 2021, la Corte Constitucional señaló que “en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, y conforme a la interpretación que el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el “Comité DESC”) realizó de los artículos 11 y 12 del Pacto en la Observación General 15 de 2002 (relativos a los derechos “a un nivel de vida adecuado” y al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”). Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, según el cual, la carta de derechos dispuesta en el texto constitucional es enunciativa y dinámica, de forma que, al ser el agua potable para consumo humano una condición inherente a la vida, aun cuando no figure expresamente en la Constitución, podrá ser integrada a la misma”.

¹⁵⁶ Frente a lo cual, la Corte Constitucional ha señalado en la sentencia T-223 de 2024, que “si se priva del servicio de agua potable a una persona, esto lleva a una grave vulneración de las facetas constitutivas del derecho fundamental al líquido vital, como lo son la disponibilidad y la accesibilidad”.

¹⁵⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de fecha 20 de noviembre de 2020, radicación No. 63001-23-33-000-2019-00024-01.

positivos del Estado para garantizar la continuidad funcional del ecosistema y proteger los derechos colectivos al ambiente sano, al agua y al desarrollo sostenible.

Por tanto, la Sala concluye que es constitucional y ecológicamente exigible que el régimen de protección del Páramo de Santurbán incluya de manera expresa y operativa sus zonas de transición o amortiguación, como condición necesaria para salvaguardar su integridad ecológica, garantizar su resiliencia frente a presiones antrópicas, y asegurar el goce efectivo de los derechos colectivos de las generaciones presentes y futuras.

Así mismo, téngase en cuenta que, con la finalidad de controlar la capacidad de carga de los cuerpos hídricos y mantener un nivel sostenible de resiliencia en los acueductos, la Ley 99 de 1993 contempla como instrumento de protección (para lo que interesa al objeto de decisión al que se enfrente a la Sala), en el artículo 111 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para conservación de los recursos hídricos; que en lo pertinente dice:

“...Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

<Inciso derogado por el artículo 23 del Decreto Ley 870 de 2017> Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin...”

La anterior disposición normativa, fue reglamentada por el Decreto 953 de 2013 y, en el artículo 4 dispuso, respecto de la “Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica”, que:

“.... Para efectos de la adquisición de predios o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, las autoridades ambientales deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico.

En ausencia de los instrumentos de planificación de que trata el presente artículo o cuando en estos no se hayan identificado, delimitado y priorizado las áreas de importancia estratégica, la entidad territorial deberá solicitar a la autoridad ambiental competente que identifique, delimite y priorice dichas áreas...” (énfasis de la Sala).

Respecto de las anteriores normas, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 20 de noviembre de 2020 proferida en el expediente con radicación No. 63001-23-33-000-2019-00024-01, indicó:

“...De la lectura de los artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 4° del Decreto 953 de 2013 resulta claro que las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación del servicio público domiciliario de acueducto son de interés público y deben ser adquiridas de forma prioritaria por las entidades territoriales concernientes, previa delimitación por parte de la autoridad ambiental.

Precisamente, la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto de 15 de diciembre de 2005, explicó lo siguiente:

*[...] El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 ordena a todas **las entidades territoriales** invertir un porcentaje (...) de sus ingresos para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos. Ahora bien, como en las zonas de páramo, subpáramo, áreas de influencia de nacimientos de aguas y de estrellas fluviales, zonas de recarga de acuíferos y bosques de niebla se encuentran áreas que indiscutiblemente generan una alta oferta del recurso hídrico, ellas eventualmente pueden resultar estratégicas para la finalidad perseguida por el artículo 111 aún considerando su carácter macro ambiental, de lo cual no sigue que sean las únicas susceptibles de la inversión dicha. **En efecto, es evidente de una parte, que no todos los departamentos ni, muchos menos, todos los municipios cuentan con estas zonas de manejo especial y, de otra, que la conservación del recurso hídrico es un asunto de interés público nacional.** (...)*

En este sentido, es pertinente señalar que para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales y distritales, es necesario centrar la atención no solamente en las fuentes de agua sino en todas las áreas que tienen incidencia dentro del proceso de prestación de este servicio público domiciliario también llamado servicio público domiciliario de agua potable.

*De este modo, la identificación de las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales, parte necesariamente de un estudio técnico y científico del entorno en que se aprovecha y usa el recurso, pues como anota el ambientalista Germán Márquez "los ecosistemas estratégicos deben entenderse como parte diferenciables del territorio donde se encuentra funciones naturales de las cuales depende, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza"; dentro de tal concepto cabe comprender ciertos páramos, sabanas o cuencas que juegan papeles fundamentales en el sostenimiento de procesos naturales, sociales, económicos, ecológicos o de otra índole, tales como las fuentes de agua o de alimentos; **no se trata tan sólo de áreas importantes para la biodiversidad, sino de aquéllas que cumplan otras funciones de soporte vital para la sociedad, a través de la prestación de bienes y servicios ecológicos fundamentales como la provisión de agua para la población. Aunque todas las áreas y ecosistemas del país son importantes, hay algunas de ellas que son vitales para la buena marcha de la sociedad**".*

Las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales dependerán entonces de las condiciones actuales y futuras de generación del recurso y de las actividades que deban emprenderse para garantizar su uso

eficiente, atendiendo la preservación y optimización de los bienes y servicios ambientales [...]¹⁵⁸...

Así las cosas, un elemento que permite extender la protección del Páramo, se encuentra en la obligación de adquirir los inmuebles o adoptar un esquema de pago por servicios ambientales sobre los predios ubicados en “*áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales*”, obligación que recae de manera principal en los municipios y en los departamentos.

Empero, el proceso de **identificación, delimitación y priorización** de estas áreas de importancia estratégica fue encomendado a las autoridades ambientales, quienes deben identificar los sectores que serán adquiridos con los recursos contemplados en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Dicho en otros términos, existe un trabajo coordinado entre distintas autoridades, como lo precisó la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de fecha 29 octubre de 2015 radicación No. 66001233100020100034301:

“...Por su parte, la adquisición de los inmuebles con los recursos destinados por la ley está orientada a la conservación de las áreas de importancia estratégica para la generación y suministro de agua potable, asunto sobre el que se destacan los siguientes aspectos:

i) se trata de un proceso que debe ser coordinado entre los entes territoriales y la corporación autónoma regional de la jurisdicción, habida cuenta que, en su calidad de máxima autoridad ambiental, tiene la función de “...adelantar... con el apoyo de las entidades territoriales los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales”, como lo dispone el artículo 108 de la misma ley;

ii) en ese mismo orden, si bien el deber legal de destinar el 1% del porcentaje de los ingresos recae sobre los departamentos y municipios, no es menos cierto que sobre la corporación autónoma regional recae la función de adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir las áreas, de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y

iii) el principio de colaboración, exigido desde las disposiciones constitucionales y el artículo 108 citado, requiere de un proceso previo de planeación, por parte de los entes territoriales y la autoridad ambiental, que permita establecer, priorizar e identificar las áreas estratégicas y los predios a adquirir, tal como lo exigen las disposiciones de la Ley 99 de 1993, con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (art. 63).

En efecto, las corporaciones autónomas regionales tienen a su cargo la función principal de “...administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”...

En esas condiciones, evidencia la Sala que, el legislador declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, correspondiendo a las autoridades ambientales de la respectiva jurisdicción, en el caso concreto a la CDMB tal

¹⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de diciembre de 2005. No. 1689, CP. Flavio Augusto Rodríguez Arre.

como se aduce en la demanda, definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con los ingresos corrientes de los departamentos o municipios, en el porcentaje destinado para ello, conforme a la norma antes transcrita.

De esta manera, esta Sala concluye que la protección constitucional del ecosistema del Páramo de Santurbán exige, con fundamento en el principio de integralidad ecológica, la inclusión de sus zonas de transición o amortiguación dentro del régimen de protección jurídica, en tanto estas áreas cumplen funciones esenciales para la estabilidad ecosistémica, la regulación hídrica y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, corresponderá a las autoridades ambientales competentes, en especial el MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales, quienes pueden solicitar colaboración con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAvH); definir, con base en criterios técnicos, científicos y normativos, la delimitación precisa de dichas zonas, así como las medidas específicas de manejo, restricción y restauración que resulten procedentes. Esta determinación deberá sujetarse a los principios de precaución, participación ciudadana, justicia intergeneracional y no regresividad, en la medida que el derecho al agua impone la intangibilidad de las fuentes naturales hídricas; así se dispondrá expresamente en la parte resolutive de esta providencia.

La anterior determinación, esto es, extender el reconocimiento de sujeto de derecho no sólo al Páramo Alto sino que además extenderlo a las zonas de transición, no sólo parte de la protección del recurso hídrico, sino que contribuye a lograr que el Páramo de Santurbán obtenga ventajas verdaderamente significativas en su intangibilidad; aspecto que se complementa con la determinación de las obligaciones de las personas con el Páramo y aquellas obligaciones cuya violación tenga consecuencias jurídicas; pues el fortalecimiento de la posición jurídica del Páramo es una cosa; otra y no de menos significación, es la creación de derechos subjetivos reclamables judicialmente de las futuras generaciones a unas condiciones de vida suficientes, en las que puedan disfrutar del patrimonio ecológico de nuestra tierra. Pues tiene naturalmente razón *Hans Jonas*, cuando expresó su imperativo categórico a partir del principio de la responsabilidad *“Actúa de tal manera que las consecuencias de tu acción sean compatibles con una futura existencia humanamente digna, es decir, con el derecho de la humanidad a subsistir por tiempo indeterminado”*, pues es nuestro deber como ciudadanos desde un ecologismo cosmopolita, evitar todo lo que pueda hacer la tierra inhabitable.

7. Órdenes vinculantes y medidas concretas de protección reforzada para salvaguardar la integridad ecológica del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos

El reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos, y por ende como titular de un régimen de protección constitucional reforzada orientado a su conservación, mantenimiento y restauración ecológica, comporta para el Estado colombiano no solo un mandato negativo consistente en abstenerse de autorizar o permitir actividades que comprometan su integridad ecosistémica, sino también un mandato positivo de reconfiguración solidaria del territorio, conforme al principio constitucional de justicia ambiental. Es decir, el reconocimiento como sujeto de derechos, no puede entenderse como un acto de exclusión, sino de transformación solidaria, basada en el principio constitucional de justicia ambiental y en el deber superior de preservar la vida en todas sus formas.

En este marco, la delimitación de zonas restringidas y la proscripción de prácticas incompatibles con la funcionalidad ecológica del páramo (como la gran minería, la expansión agroindustrial intensiva o los desarrollos urbanísticos no sostenibles) no constituyen una forma de exclusión social ni una negación del arraigo comunitario, sino un imperativo de transformación estructural que debe articularse con la adopción de medidas de protección social, laboral y cultural en favor de las comunidades campesinas e indígenas que históricamente habitan y coexisten con el ecosistema; esto es, se exige encontrar un equilibrio entre la restricción de actividades incompatibles con su función ecológica y el diseño de alternativas sostenibles y dignas para las comunidades que lo habitan.

Lo anterior, por cuanto la garantía del derecho al ambiente sano no puede comprenderse como un valor abstracto desvinculado del goce efectivo de otros derechos fundamentales, entre ellos, el mínimo vital, el trabajo digno, la participación y la permanencia en el territorio. En consecuencia, resulta constitucional y éticamente exigible que las políticas públicas orientadas a la preservación del Páramo de Santurbán integren acciones concretas de reconversión productiva, justicia distributiva y fortalecimiento de economías locales sostenibles, que impidan el desarraigo forzado y viabilicen una transición justa y participativa.

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta que el reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos impone al Estado el deber de adoptar medidas efectivas de protección, restauración y no regresividad, en armonía con el principio de precaución y la justicia ambiental, resulta necesario precisar, de manera expresa, aquellas actividades que deben considerarse incompatibles con la funcionalidad ecológica del ecosistema, por su potencial disruptivo sobre los ciclos hidrológicos, la biodiversidad y la resiliencia del páramo.

Al mismo tiempo, la adopción de dichas restricciones no puede desvincularse de la responsabilidad constitucional de garantizar alternativas socioeconómicas viables, sostenibles y dignas para las comunidades que habitan el territorio, conforme a los principios de equidad territorial, solidaridad intergeneracional y protección del mínimo vital. Así, el deber de conservación se traduce también en la obligación de configurar un modelo de transición productiva y cultural, que asegure la permanencia de las poblaciones locales en condiciones de dignidad, y fomenta prácticas económicas compatibles con la vocación ecológica del páramo.

A continuación, la Sala establece (a título enunciativo y no taxativo) las actividades que deben proscribirse o restringirse en el ecosistema y sus zonas de amortiguación, así como las alternativas laborales que deben ser impulsadas por las autoridades públicas, en articulación con las comunidades y organizaciones sociales, para garantizar un desarrollo armónico con los fines superiores del orden constitucional ecológico:

7.1. Actividades que deben proscribirse o restringirse en el páramo y zonas adyacentes.

En virtud del reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos y de su integración en un régimen de protección constitucional reforzada, resulta imperativo precisar las actividades humanas que, por su naturaleza, intensidad o localización, deben ser prohibidas o condicionadas, conforme a la Ley 1930 de 2018, los artículos 79, 80 y 95.8 de la Constitución Política, y la jurisprudencia constitucional consolidada en las sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017.

Este ejercicio normativo no sólo responde al principio de precaución, que impone la adopción de medidas preventivas ante amenazas graves o irreversibles al medio ambiente, sino que también materializa la protección de derechos colectivos fundamentales, como el acceso al agua, al ambiente sano y al desarrollo sostenible. Por tanto, el establecimiento de tales restricciones no constituye una limitación arbitraria de actividades económicas, sino una consecuencia jurídica directa de la vocación ecológica del ecosistema de páramo y de su funcionalidad vital dentro de la red ecológica nacional.

A continuación, se enuncian (de forma no taxativa pero sí orientadora) las actividades que, por mandato constitucional, legal y jurisprudencial, deben ser proscritas o restringidas en el ecosistema de Páramo de Santurbán y sus zonas de transición o amortiguación, bajo criterios técnicos, jurídicos y ecológicos integrales:

Actividades prohibidas dentro del ecosistema de Páramo Santurbán. Estas actividades deben ser objeto de proscripción absoluta, por contrariar la vocación ecológica del ecosistema de páramo y comprometer gravemente su integridad:

- **Actividades de minería o de hidrocarburos**, lo que implica el desarrollo de las actividades de exploración y explotación (artículo 5 de la Ley 1930 de 2018). Esta prohibición se sustenta en el carácter altamente contaminante y disruptivo de dichas actividades sobre los suelos, cuerpos hídricos y biodiversidad. Pues de acuerdo con la Corte Constitucional, la minería en páramos contradice directamente los mandatos constitucionales de protección ambiental (ver Sentencias C-065 de 2016 y T-361 de 2017).
- **Agricultura extensiva con uso de agroquímicos y monocultivos.** Estas prácticas deterioran los suelos, contaminan fuentes hídricas y reducen la biodiversidad vegetal. Su realización en el Páramo Santurbán contraviene el principio de sostenibilidad ecológica y solo podría autorizarse agricultura de pequeña escala con prácticas agroecológicas.
- **Ganadería intensiva.** La ganadería a gran escala produce compactación de suelos, pérdida de cobertura vegetal nativa y contaminación hídrica. Se restringe su ejercicio, permitiéndose únicamente modelos silvopastoriles de bajo impacto, conforme a evaluaciones ambientales previas.
- **Infraestructura vial o de gran escala.** Toda construcción que altere significativamente la geomorfología del páramo o fragmente su conectividad ecológica, como represas, autopistas o grandes obras de infraestructura, está proscrita, salvo que se trate de infraestructura menor, con licencia ambiental rigurosa y justificación de interés público prevalente (artículo 5 de la Ley 1930 de 2018).

Actividades a restringir en zonas de amortiguación o transición. En estas áreas, cuya funcionalidad ecológica es complementaria a la del Páramo de Santurbán, las siguientes actividades deben ser objeto de regulación estricta, conforme al principio de gradiente ecológico¹⁵⁹:

¹⁵⁹ El principio de gradiente ecológico es un criterio técnico-jurídico que reconoce que los ecosistemas no tienen límites rígidos o absolutos, sino que presentan transiciones graduales entre diferentes zonas ecológicas, lo cual tiene implicaciones directas para su protección jurídica. Se fundamenta en la idea de que la funcionalidad ecológica de un ecosistema no se agota en su núcleo, sino que depende también de sus zonas de amortiguación

- **Expansión urbana desordenada.** Se prohíbe el crecimiento urbano sin planificación ambiental estratégica. Todo proyecto debe ajustarse a planes de ordenamiento territorial con enfoque ambiental, y considerar la conectividad hidrológica y ecológica con el Páramo de Santurbán.
- **Turismo sin regulación.** El turismo masivo o sin control impacta negativamente la flora, fauna y capacidad de carga del ecosistema. Se permite únicamente turismo de naturaleza o ecoturismo, con planes de manejo, guías capacitados y mecanismos de monitoreo.
- **Actividades industriales o agrícolas contaminantes.** Toda actividad que implique vertimientos, uso de pesticidas o procesos contaminantes debe ser sustituida progresivamente por modelos sostenibles: agricultura orgánica, viveros nativos, producción apícola, entre otros.

7.2. Estrategias de desarrollo sostenible para las comunidades del Páramo de Santurbán.

La protección del páramo no puede implicar el desarraigo o exclusión social de las comunidades que históricamente han habitado estas regiones. Conforme al principio de justicia ambiental (artículo 79 CP), el deber de protección del ecosistema debe armonizarse con los derechos fundamentales de dichas poblaciones. De esta manera, debe reconocerse al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, con un enfoque diferencial que respete su arraigo, conocimiento ancestral y función ecosistémica.

En consecuencia, esta Sala propone las siguientes estrategias, las cuales, bajo el principio de zonificación participativa del páramo, se hace imperioso que las comunidades deben participar en la delimitación del territorio (como fue ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017) y, en la identificación de actividades compatibles:

Reconversión productiva con pertinencia ecológica y cultural. Implica un esfuerzo institucional para brindar un acompañamiento educativo y de inversión económica por parte del Estado:

- **Agroecología y producción orgánica certificada.**, con el fin de lograr la sustitución de cultivos de alto impacto por prácticas sostenibles.
- **Apicultura de alta montaña**, modelo productivo compatible con el ecosistema, que fortalece la biodiversidad y genera ingresos estables. Permitiría la producción de miel orgánica, polen y propóleo. No requiere transformación fuerte del entorno natural y, es compatible con la restauración de coberturas vegetales nativas
- **Viveros comunitarios y producción de especies nativas**, con el fin de apoyar procesos de restauración ecológica e incentiva el conocimiento local.
- **Transformación artesanal de productos naturales**, a través de una política que incentive la producción de cosméticos naturales, infusiones y alimentos procesados sostenibles; estrategia impulsada por el enfoque *bioeconómico* y de economía circular.

o transición, donde se mantienen interacciones vitales como flujos de agua, migración de especies, dispersión de semillas o regulación climática.

- **Formación técnica ambiental**, con la implementación de programas educativos con pertinencia ecosistémica, que fortalezcan la autonomía productiva.

Mecanismos de compensación y conservación. Implica involucrar a la comunidad con la protección integral del Páramo de Santurbán:

- **Pagos por servicios ambientales (PSA)**, que consiste en una remuneración a familias que conserven fuentes hídricas y coberturas vegetales, según criterios objetivos y verificables.
- **Guardabosques (guardapáramos) comunitarios**, esto es, la creación de brigadas locales con funciones de protección ambiental y educación ecológica.
- **Turismo sostenible con enfoque comunitario “Ecoturismo”**, fortalece el arraigo y cultura local, genera ingresos y promueve la conciencia ambiental.

7.3. Órdenes vinculantes para la protección constitucional reforzada del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos.

Una vez constatada, conforme al *test* normativo integral previamente desarrollado, la procedencia constitucional del reconocimiento del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos fundamentales, esta Sala considera imperativo impartir un conjunto de órdenes específicas, orientadas a garantizar su protección efectiva, restauración ecológica y defensa jurídica autónoma frente a las múltiples presiones antrópicas que lo amenazan.

Para tal efecto, el otorgamiento de este *estatus* implicaría, entre otras, las siguientes consecuencias jurídicas y prácticas:

- **Protección Prioritaria:** Las decisiones administrativas y judiciales deberán ponderar la preservación de la integridad y salud del Páramo de Santurbán como un fin en sí mismo, no solo como un medio para el bienestar humano.
- **Representación Legal:** Se habilitaría la designación de un representante legal (custodio o guardián) del Páramo, que podría ser una entidad pública, una organización civil o un consorcio de comunidades locales, facultado para interponer acciones judiciales y administrativas en nombre del ecosistema.
- **Derecho a la Restauración:** En caso de daño o degradación, el Páramo de Santurbán tendría el derecho a ser restaurado a su estado original o, en su defecto, a las condiciones que garanticen su resiliencia y funcionalidad ecológica.
- **Medidas Cautelares Proactivas:** Se facilitarían la adopción de medidas cautelares preventivas ante cualquier amenaza que ponga en riesgo su integridad, aplicando rigurosamente el principio de precaución.
- **Armonización de Políticas:** Todas las políticas sectoriales (minera, energética, agrícola, etc.) deberían armonizarse con la preservación del Páramo de Santurbán, integrando su conservación y uso sostenible en los planes de desarrollo.

Tales órdenes, fundadas en los principios constitucionales de precaución, no regresividad, participación ambiental, justicia intergeneracional y corresponsabilidad institucional; en los principios de precaución, no regresividad, justicia intergeneracional y participación ambiental, así como en los precedentes de las sentencias **T-622 de 2016**, **STC4360-2018** y **STL10716-2020**, están dirigidas a las autoridades nacionales, regionales y locales con competencia en la gestión ambiental, planificación territorial y gobernanza ecosistémica.

En consecuencia, se establecen a continuación las medidas de obligatorio cumplimiento que deberán adoptar la **ANLA**, el **MADS**, la **CDMB**, la **CORPONOR**, así como los **Municipios de Vetás, California, Suratá y Bucaramanga**, en el marco de sus competencias, con miras a asegurar la preservación integral del ecosistema de páramo y su zona de transición, en cumplimiento del nuevo estatuto jurídico que le asiste como sujeto de derechos:

- i) Se reconocerá al **Páramo de Santurbán como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades que lo habitan y que dependen de sus servicios ambientales, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído.

En consecuencia, se ordenará a la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Páramo de Santurbán y su zona de transición o amortiguación.

Entre tanto se logra la materialización de la delimitación del Páramo de Santurbán en cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, como lo sostuvo el **MADS**, la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”*, mantendrá su vigencia. Adicionalmente, con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del Páramo y sus zonas de transición, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en conjunto con la **CDMB**, la **CORPONOR**, el **Municipio de Bucaramanga** deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia la identificación de las zonas de transición de importancia ecológica o estratégica para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales que se surten del agua que provee el Páramo de Santurbán. Adviértase, que para la realización de dicha delimitación podrán requerir el acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del Páramo de Santurbán.

- ii) La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, deberá abstenerse de otorgar, modificar o prorrogar licencias ambientales que permitan actividades extractivas (minería, hidrocarburos, grandes represas) o infraestructura incompatible dentro del ecosistema del Páramo de Santurbán, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 y lo señalado en la Sentencia C-035 de 2016.
- iii) El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en coordinación con el **Municipio de Bucaramanga**, el **Municipio de Vetás**, el **Municipio de California**, el **Municipio de Suratá**, la **CDMB** y **CORPONOR**; deberán coordinar y adoptar, en un plazo no superior a seis (6) meses, un **Plan Protección Reforzada del Ecosistema**

del Páramo de Santurbán, con enfoque en derechos, justicia ambiental y participación de comunidades; en el cual, deberán tenerse como líneas prioritarias, como mínimo:

- a. Mecanismos especiales de erradicación de la minería ilegal como componente del deber de conservación activa; teniendo en cuenta que, la minería ilegal en ecosistemas estratégicos, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, constituye una forma de violación sistemática de los derechos colectivos al ambiente sano y al agua, al tiempo que representa una amenaza directa a la salud pública, a la seguridad humana y al orden constitucional y legal del territorio. En este sentido, esta línea tendrá una acción interinstitucional, acudiendo en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, dirigido a neutralizar y erradicar de manera definitiva toda forma de minería ilegal en el Páramo de Santurbán y sus zonas de transición. Dicho plan deberá establecer operativos de control y vigilancia ambiental con enfoque diferencial, respetando los derechos fundamentales de las comunidades, pero garantizando la remoción efectiva de estructuras de extracción ilícita de minerales.
 - b. Intervención prioritaria de las áreas afectadas por minería ilegal, mediante acciones de restauración ecológica activa.
 - c. Campañas de reconversión productiva e inclusión social para quienes ejercen minería informal por subsistencia, para lo cual deberá establecerse una acción interinstitucional en coordinación con el SENA, el Ministerio del Trabajo y las autoridades locales, para ofrecer alternativas económicas lícitas, sostenibles y dignas.
 - d. Participación comunitaria como eje transversal del proceso, incorporando comités de veeduría y control ambiental integrados por organizaciones sociales, ambientales y académicas.
 - e. Expedir lineamientos técnicos y jurídicos vinculantes para que las autoridades regionales y municipales implementen zonificaciones participativas del páramo, respetando su integridad ecológica y reconociendo su valor como sujeto de derechos, con inclusión de medidas de reconversión productiva para las comunidades locales.
 - f. Priorizar, en la inversión ambiental nacional y en cooperación internacional, recursos dirigidos a restauración ecológica, pago por servicios ambientales y fortalecimiento de los mecanismos de custodia ambiental comunitaria en el Páramo de Santurbán.
 - g. La destinación de recursos económicos con el fin de lograr la reconversión productiva, incentivar la sustitución de la minería de subsistencia, y la generación de proyectos económicos sostenibles. Así como los **Pagos por servicios ambientales (PSA)** y, los **Guardabosques (guardapáramos) comunitarios**.
 - h. Implementar, entre otras, las estrategias de desarrollo sostenible para las comunidades del Páramo de Santurbán, que fueron enunciadas en esta providencia.
- iv) La **CDMB** y **CORPONOR**, en su calidad de autoridades ambientales regionales, deberán adoptar y ejecutar, en el término de seis (6) meses, un **Plan de Manejo Integral del Páramo de Santurbán**, construido participativamente con las comunidades locales, con metas verificables en restauración ecológica, monitoreo de biodiversidad y control de actividades ilícitas. Para lo cual, deberán implementar una vigilancia técnica constante, con equipos multidisciplinarios, para verificar el cumplimiento de las restricciones legales a actividades prohibidas en el ecosistema de páramo y en su zona de transición.

- v) Los **Municipios de Vetás, California y Suratá**; deberán revisar y ajustar, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para que se excluyan del desarrollo urbano, agropecuario o minero todas las áreas delimitadas como páramo o zonas de amortiguación ecológica teniendo como eje temporal los lineamientos de la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”* hasta tanto se dé cumplimiento definitivo a la sentencia T 361 de 2017, evento en cual deberá ajustar los PBOT a los nuevos lineamientos. De igual manera, deberán ajustar los PBOT a las zonas de transición de importancia ecológica o estratégica para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales que se surten del agua que provee el Páramo de Santurbán, conforme a la identificación que realice el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en conjunto con la **CDMB**, la **CORPONOR**, el **Municipio de Bucaramanga**. Igualmente, deberán incorporar en sus presupuestos municipales y planes de desarrollo local programas permanentes de educación ambiental, ecoturismo comunitario, agricultura orgánica y servicios ecosistémicos, como instrumentos de desarrollo sostenible y alternativas laborales.

7.4. Pronunciamiento concreto respecto de las pretensiones formuladas en cada proceso.

En este punto, la Sala procede a emitir un pronunciamento individualizado respecto de cada una de las pretensiones formuladas en las demandas acumuladas, con el fin de resolverlas en concordancia con el análisis constitucional desarrollado.

Pronunciamiento sobre las pretensiones formuladas en el proceso No. 680012333000-2018-00196-00. En lo que respecta a las pretensiones elevadas en el presente proceso, esta Sala se pronuncia en los siguientes términos:

- En relación con la primera y segunda pretensión, orientadas a obtener la protección de los derechos colectivos de carácter ambiental y los derechos fundamentales conexos, así como su declaración formal de amparo, la Sala accederá a lo solicitado mediante la declaratoria del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración ecológica. Tal determinación se adopta con fundamento en el conjunto de reglas estructurales identificadas a partir de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en las sentencias T-622 de 2016, STC4360 de 2018 y STL10716 de 2020, así como con aplicación del principio de precaución, ante la acreditada fragilidad y vulnerabilidad sistémica del ecosistema.
- En cuanto a la tercera pretensión, que solicita la nulidad del trámite de licenciamiento ambiental adelantado para el proyecto *“Explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte”*, así como respecto de la quinta y sexta pretensiones, dirigidas a la compulsa de copias ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; la Sala advierte, conforme fue advertido en el apartado *“2. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión”*, la configuración de una carencia actual de objeto por sustracción de materia, toda vez que la **ANLA**, mediante Auto No. 09674 del 2 de octubre de 2020, dispuso el archivo del trámite administrativo, decisión confirmada mediante Auto No. 00092 del 19 de enero de 2021.

- Respecto de la pretensión dirigida a ordenar a la **CDMB** y **CORPONOR** el cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de la Resolución 2090 de 2014, concerniente a la ordenación, zonificación y determinación del régimen de usos del páramo, la Sala observa que tales pretensiones fueron excluidas del objeto litigioso, en atención a que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-361 de 2017, dejó sin efectos jurídicos dicha resolución. No obstante, y en virtud de la naturaleza preventiva de la acción popular y de los principios de eficacia y efectividad en la protección de los derechos colectivos, esta Sala dispondrá órdenes concretas dirigidas a las autoridades ambientales competentes, orientadas a garantizar la protección real y efectiva del ecosistema del **Páramo de Santurbán**.
- Finalmente, frente a la pretensión encaminada a que los **Municipios de Vetás, California** y **Suratá** procedan a modificar sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) para ajustarlos a las exigencias de conservación y protección del páramo, la Sala encuentra que, conforme a las consideraciones expuestas *supra*, se impartirán órdenes específicas a dichas entidades territoriales con el fin de armonizar sus instrumentos de planeación y ordenamiento territorial con el régimen jurídico de protección reforzada que exige el reconocimiento del páramo como sujeto de derechos.

Pronunciamiento sobre las pretensiones formuladas en el proceso No. 680012333000-2020-00138-00. En lo que respecta a las pretensiones elevadas en el presente proceso, esta Sala se pronuncia en los siguientes términos:

- En relación con la primera y quinta pretensión, orientadas a cuestionar el proyecto “*Explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte*” de **MINESA S.A.S.**, la Sala advierte, conforme fue advertido en el apartado “2. *Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión*”, la configuración de una carencia actual de objeto por sustracción de materia, toda vez que la **ANLA**, mediante Auto No. 09674 del 2 de octubre de 2020, dispuso el archivo del trámite administrativo, decisión confirmada mediante Auto No. 00092 del 19 de enero de 2021.
- Respecto de la pretensión dirigida a ordenar a la **ANLA** que se abstenga de conceder licencias ambientales para explotación minera en el Páramo de Santurbán, así como a la suspensión de toda actividad minera; la Sala accederá a lo solicitado mediante la declaratoria del Páramo de Santurbán como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración ecológica. Tal determinación se adopta con fundamento en el conjunto de reglas estructurales identificadas a partir de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en las sentencias T-622 de 2016, STC4360 de 2018 y STL10716 de 2020, así como con aplicación del principio de precaución, ante la acreditada fragilidad y vulnerabilidad sistémica del ecosistema.
- Finalmente, frente a la pretensión encaminada a que los **Municipios de Vetás, California** y **Suratá** procedan a modificar sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) para ajustarlos a las exigencias de conservación y protección del páramo, la Sala encuentra que, conforme a las consideraciones expuestas *supra*, se impartirán órdenes específicas a dichas entidades territoriales con el fin de armonizar sus instrumentos de planeación y ordenamiento territorial con el régimen

jurídico de protección reforzada que exige el reconocimiento del páramo como sujeto de derechos.

Realizado el examen detallado de las pretensiones formuladas, a la luz del bloque de constitucionalidad ecológico, los desarrollos jurisprudenciales en materia de derechos de la naturaleza, el principio de precaución y demás principios desarrollados en esta providencia, esta Sala ha establecido los fundamentos jurídicos que justifican el reconocimiento del **Páramo de Santurbán** como sujeto de derechos, así como la necesidad de adoptar medidas concretas, vinculantes y coordinadas para su protección integral. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se dispondrán las órdenes necesarias dirigidas a las autoridades estatales competentes, orientadas a garantizar la conservación, restauración y funcionalidad ecológica del ecosistema, en armonía con los mandatos superiores de justicia ambiental, sostenibilidad intergeneracional y dignidad humana.

8. ¿Qué significa esta sentencia para la gente y el Páramo de Santurbán?

Este capítulo tiene como propósito explicar, en un lenguaje claro y directo, lo que decidió el Tribunal Administrativo de Santander sobre el futuro del Páramo de Santurbán, por qué es tan importante protegerlo y qué acciones deben tomar las autoridades. Está dirigido especialmente a estudiantes, campesinos, líderes sociales y habitantes del territorio.

¿Por qué el Páramo de Santurbán es tan importante? El Páramo de Santurbán es uno de los ecosistemas más valiosos de Colombia. De allí nace el agua que consumen más de 2 millones de personas, incluyendo a Bucaramanga, Piedecuesta, Girón, Floridablanca, y varios municipios de Norte de Santander. Además, el Páramo ayuda a regular el clima, captura carbono y conserva una enorme diversidad de plantas y animales. Por todo eso, la Corte Constitucional y este Tribunal han dicho que el Páramo debe ser tratado como un sujeto de derechos, es decir, como una entidad viva que tiene derecho a existir, a ser protegido y a mantenerse sano para el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Santander? El Tribunal Administrativo de Santander determinó que:

- El Páramo de Santurbán cumple con todas las condiciones para ser reconocido como sujeto de derechos.
- Este ecosistema está en riesgo grave por actividades humanas como la minería, la ganadería intensiva, la agricultura con químicos, la expansión urbana y el turismo descontrolado.
- Por eso, se deben tomar medidas urgentes y efectivas para protegerlo, restaurarlo y garantizar que sus beneficios (como el agua) lleguen a toda la población.

¿Qué ordenó el Tribunal Administrativo de Santander? La sentencia impone órdenes claras a varias entidades del Estado:

A la ANLA, el Ministerio de Ambiente, la CDMB, CORPONOR y los Municipios de Vetás, California, Suratá y Bucaramanga:

- Prohibir la minería en el Páramo y controlar toda actividad que dañe el agua o la biodiversidad.

- Delimitar y proteger las zonas de transición del Páramo, conocidas como zonas de amortiguación.
- Diseñar e implementar alternativas laborales sostenibles para las familias que viven en el páramo, como la agroecología, la apicultura, el ecoturismo, y el pago por servicios ambientales.
- Crear una estrategia conjunta con la Fuerza Pública para erradicar la minería ilegal.

¿Qué significa esto para las comunidades? Esta decisión no busca expulsar a las comunidades del Páramo, ni acabar con su forma de vida. Todo lo contrario: busca un equilibrio entre la conservación del ecosistema y el respeto por la dignidad de las personas que lo habitan. Las comunidades tienen derecho a vivir en el territorio, a participar en las decisiones que se tomen sobre él, y a recibir apoyo del Estado para realizar actividades sostenibles que cuiden el agua, el suelo y la biodiversidad.

¿Y para el futuro? Esta sentencia es un paso importante hacia un modelo de desarrollo más justo y responsable, donde la naturaleza no se ve solo como un recurso para explotar, sino como un ser que debe ser cuidado, valorado y respetado. Proteger el Páramo de Santurbán no solo es un deber legal, es un acto de amor por la vida.

9. Condena en costas.

En atención a la naturaleza y finalidad de esta providencia, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas. Lo anterior, por cuanto el presente proceso reviste un interés superior de carácter ambiental y ecológico, encaminado a la salvaguarda de un ecosistema estratégico y a la garantía de derechos colectivos fundamentales.

La ausencia de condena encuentra sustento constitucional en el numeral 8 del artículo 95 de la Carta Política, que impone a toda persona el deber de *“proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*. Esta obligación constitucional, de carácter transversal, permite a la Sala justificar que en asuntos litigiosos en los que se debaten intereses ecológicos de trascendencia nacional no se imponga una carga económica adicional a las partes, cuando su actuación, aunque eventualmente no prospera, puede entenderse como expresión del cumplimiento de dicho deber superior.

En esa medida, la protección del medio ambiente y de los derechos que de él se derivan constituye una causa de relevancia constitucional, que impide atribuir una carga procesal pecuniaria a quienes participan del proceso en procura del interés general, en especial cuando no se advierte temeridad ni abuso del derecho de acceso a la justicia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. AMPÁRENSE los derechos colectivos al **ambiente sano, al agua y al equilibrio ecológico**, al verificarse una relación de interdependencia constitucionalmente relevante entre el deterioro del ecosistema del Páramo de Santurbán y la afectación de

derechos fundamentales como la vida digna y la existencia de las generaciones futuras, conforme al análisis expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. RECONOCER al Páramo de Santurbán como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades que lo habitan y que dependen de sus servicios ambientales, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Para tal efecto, el otorgamiento de este *estatus* implicará, entre otras, las siguientes consecuencias jurídicas y prácticas:

- Protección Prioritaria: Las decisiones administrativas y judiciales deberán ponderar la preservación de la integridad y salud del Páramo de Santurbán como un fin en sí mismo, no solo como un medio para el bienestar humano.
- Representación Legal: Se habilitaría la designación de un representante legal (custodio o guardián) del Páramo, que podría ser una entidad pública, una organización civil o un consorcio de comunidades locales, facultado para interponer acciones judiciales y administrativas en nombre del ecosistema.
- Derecho a la Restauración: En caso de daño o degradación, el Páramo de Santurbán tendría el derecho a ser restaurado a su estado original o, en su defecto, a las condiciones que garanticen su resiliencia y funcionalidad ecológica.
- Medidas Cautelares Proactivas: Se facilitarían la adopción de medidas cautelares preventivas ante cualquier amenaza que ponga en riesgo su integridad, aplicando rigurosamente el principio de precaución.
- Armonización de Políticas: Todas las políticas sectoriales (minera, energética, agrícola, etc.) deberían armonizarse con la preservación del Páramo de Santurbán, integrando su conservación y uso sostenible en los planes de desarrollo.

TERCERO. En consecuencia con la declaración de sujeto de derechos del **Páramo de Santurbán** y su integración a un régimen de protección constitucional reforzada, se establecen a continuación las medidas de obligatorio cumplimiento que deberán adoptar la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, la **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB**, la **Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR**, y los **Municipios de Vetás, California, Suratá y Bucaramanga**; en el marco de sus competencias, con miras a asegurar la preservación integral del ecosistema de páramo y su zona de transición, en cumplimiento del nuevo estatuto jurídico que le asiste como sujeto de derechos:

1. **ORDÉNASE** a la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Páramo de Santurbán y su zona de transición o amortiguación, quien será el guardián del Páramo a través del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Entre tanto se logra la materialización de la delimitación del Páramo de Santurbán en cumplimiento de la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, como lo sostuvo el **MADS**, la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”*, mantendrá su vigencia. Adicionalmente, con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del Páramo y sus zonas de transición, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en conjunto con la **CDMB**, la **CORPONOR**, el **Municipio de**

Bucaramanga deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia la identificación de las zonas de transición de importancia ecológica o estratégica para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales que se surten del agua que provee el Páramo de Santurbán. Adviértase, que para la realización de dicha delimitación podrán requerir el acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del Páramo de Santurbán.

2. La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, deberá abstenerse de otorgar, modificar o prorrogar licencias ambientales que permitan actividades extractivas (minería, hidrocarburos, grandes represas) o infraestructura incompatible dentro del ecosistema del Páramo de Santurbán, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 y lo señalado en la Sentencia C-035 de 2016.
3. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en coordinación con el **Municipio de Bucaramanga**, el **Municipio de Vetás**, el **Municipio de California**, el **Municipio de Suratá**, la **CDMB** y **CORPONOR**; deberán coordinar y adoptar, en un plazo no superior a seis (6) meses, un **Plan Protección Reforzada del Ecosistema del Páramo de Santurbán**, con enfoque en derechos, justicia ambiental y participación de comunidades; en el cual, deberán tenerse como líneas prioritarias, como mínimo:
 - a. Mecanismos especiales de erradicación de la minería ilegal como componente del deber de conservación activa; teniendo en cuenta que, la minería ilegal en ecosistemas estratégicos, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, constituye una forma de violación sistemática de los derechos colectivos al ambiente sano y al agua, al tiempo que representa una amenaza directa a la salud pública, a la seguridad humana y al orden constitucional y legal del territorio. En este sentido, esta línea tendrá una acción interinstitucional, acudiendo en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, dirigido a neutralizar y erradicar de manera definitiva toda forma de minería ilegal en el Páramo de Santurbán y sus zonas de transición. Dicho plan deberá establecer operativos de control y vigilancia ambiental con enfoque diferencial, respetando los derechos fundamentales de las comunidades, pero garantizando la remoción efectiva de estructuras de extracción ilícita de minerales.
 - b. Intervención prioritaria de las áreas afectadas por minería ilegal, mediante acciones de restauración ecológica activa.
 - c. Campañas de reconversión productiva e inclusión social para quienes ejercen minería informal por subsistencia, para lo cual deberá establecerse una acción interinstitucional en coordinación con el SENA, el Ministerio del Trabajo y las autoridades locales, para ofrecer alternativas económicas lícitas, sostenibles y dignas.
 - d. Participación comunitaria como eje transversal del proceso, incorporando comités de veeduría y control ambiental integrados por organizaciones sociales, ambientales y académicas.
 - e. Expedir lineamientos técnicos y jurídicos vinculantes para que las autoridades regionales y municipales implementen zonificaciones participativas del páramo, respetando su integridad ecológica y reconociendo su valor como sujeto de derechos, con inclusión de medidas de reconversión productiva para las comunidades locales.

- f. Priorizar, en la inversión ambiental nacional y en cooperación internacional, recursos dirigidos a restauración ecológica, pago por servicios ambientales y fortalecimiento de los mecanismos de custodia ambiental comunitaria en el Páramo de Santurbán.
 - g. La destinación de recursos económicos con el fin de lograr la reconversión productiva, incentivar la sustitución de la minería de subsistencia, y la generación de proyectos económicos sostenibles. Así como los **Pagos por servicios ambientales (PSA)** y, los **Guardabosques (guardapáramos) comunitarios**.
 - h. Implementar, entre otras, las estrategias de desarrollo sostenible para las comunidades del Páramo de Santurbán, que fueron enunciadas en esta providencia.
4. La **CDMB** y **CORPONOR**, en su calidad de autoridades ambientales regionales, deberán adoptar y ejecutar, en el término de seis (6) meses, un **Plan de Manejo Integral del Páramo de Santurbán**, construido participativamente con las comunidades locales, con metas verificables en restauración ecológica, monitoreo de biodiversidad y control de actividades ilícitas. Para lo cual, deberán implementar una vigilancia técnica constante, con equipos multidisciplinarios, para verificar el cumplimiento de las restricciones legales a actividades prohibidas en el ecosistema de páramo y en su zona de transición.
5. Los **Municipios de Vetás, California y Suratá**; deberán revisar y ajustar, en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para que se excluyan del desarrollo urbano, agropecuario o minero todas las áreas delimitadas como páramo o zonas de amortiguación ecológica teniendo como eje temporal los lineamientos de la Resolución 2090 de 2014 *“por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adopta otras determinaciones”* hasta tanto se dé cumplimiento definitivo a la sentencia T 361 de 2017, evento en cual deberá ajustar los PBOT a los nuevos lineamientos. De igual manera, deberán ajustar los PBOT a las zonas de transición de importancia ecológica o estratégica para conservar el recurso hídrico que surten de agua a los acueductos municipales que se surten del agua que provee el Páramo de Santurbán, conforme a la identificación que realice el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en conjunto con la **CDMB**, la **CORPONOR**, el **Municipio de Bucaramanga**. Igualmente, deberán incorporar en sus presupuestos municipales y planes de desarrollo local programas permanentes de educación ambiental, ecoturismo comunitario, agricultura orgánica y servicios ecosistémicos, como instrumentos de desarrollo sostenible y alternativas laborales.

CUARTO. ORDÉNASE la conformación de un comité que sirva verificar el cumplimiento de la presente sentencia, y el mismo estará integrado por el Magistrado ponente del presente proceso, quien lo presidirá, la Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, un representante del **Municipio de Bucaramanga**, el señor **Antonio José Serrano Martínez**, por un representante de: la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, la **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB**, la **Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander – CORPONOR**, y los **Municipios de Vetás, California y Suratá**.

QUINTO. DESÍGNASE a la Procuraduría Regional de Santander para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 277 numeral 4, 278 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO. ABSTENERSE de condenar en costas.

SÉPTIMO. Ejecutoriada esta decisión, **ARCHÍVASE** el expediente previas las constancias de rigor en **SAMAI**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]

IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS

Magistrado

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Magistrado

CACG