

Bogotá, D.C., 2 ABR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1930 de 2018, “[p]or medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”.

Accionante: Francisco Javier Lara Sabogal.

Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Expediente: D-12973

Concepto No. 006551

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal, quien en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40-6 y 242-1 superiores, solicita que se declare la inexecutable del artículo 10 (parcial) de la Ley 1930 de 2018, cuyo texto se transcribe a continuación (se subraya lo demandado):

“LEY 1930 DE 2018

(julio 27)

Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA (...)

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

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán



Concepto No. 06551

tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

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

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

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

1. Planteamientos de la demanda

Para el accionante, el inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 es contrario a los artículos 79, 333 y 334 de la Constitución Política porque desconoce el deber estatal de *proteger la diversidad e integridad del ambiente [y] conservar las áreas de especial importancia ecológica*; la delimitación del *alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social [y] el ambiente*; y, que *[l]a dirección general de la economía está a cargo del Estado*, que deberá intervenir para preservar un ambiente sano. Como sustento del concepto de violación expone, en síntesis, los siguientes argumentos:

Estima que la Constitución Política contiene un claro mandato de protección al medio ambiente, en particular a los *ecosistemas estratégicos del país*, lo cual ha sido sostenido por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos en los que se pone de presente la importancia de efectuar un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, teniendo en cuenta el riesgo inminente en que se encuentran algunos ecosistemas por cuenta de las prácticas humanas perjudiciales e inconscientes.

En palabras del demandante, *la protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, la cual busca dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que [este sufre]. Más aún si se tiene en cuenta que la protección de los recursos renovables asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, condiciona el ejercicio de ciertas facultades que se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, conforme a la función ecológica de la propiedad y la idea del desarrollo sostenible, y obliga a actuar de determinada manera,*



Concepto No. 06551

dado que la satisfacción de las necesidades actuales requieren de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo.

Sostiene que la permisión de actividades agropecuarias de bajo impacto en los páramos, contenida en la norma acusada, pasa por alto el hecho de que la protección al medio ambiente sano, debe ceder ante las medidas encaminadas a garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias. Cuestión que, según señala, ya ha sido debatida ampliamente por la Corte Constitucional tanto en sede de tutela como de constitucionalidad.

En conclusión, estima que permitir actividades agropecuarias de bajo impacto en los páramos resulta inconstitucional porque cualquier tipo de actividad de esa naturaleza, genera consecuencias negativas e irreversibles en el ecosistema, lo que se traduce en una afectación al medio ambiente, a los principios de precaución y desarrollo sostenible y al derecho al agua de la población general.

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró el legislador el derecho al medio ambiente sano (art. 79 CP) y omitió las obligaciones constitucionales relacionadas con la intervención estatal para la preservación del medio ambiente (art. 334) y la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social y el ambiente (art. 333), al permitir la continuación de actividades agropecuarias de bajo impacto en zonas de páramo delimitados?

3. Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada el Ministerio Público estima necesario analizar la protección que le otorga la Constitución Política de 1991 al medio ambiente, en particular respecto de las áreas de especial importancia ecológica.



Concepto No. 006551

3.1. Protección constitucional al medio ambiente (art. 79 CP)

En la Constitución de 1991 se reconoció el medio ambiente como uno de los principios, derechos y objetivos del Estado social de derecho, junto con deberes correlativos, dirigidos a la protección de *la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines* (art. 79).

La Corte Constitucional ha reconocido que el Estado tiene a su cargo una obligación más amplia y especial en lo relativo a la protección de los páramos¹ en atención a su *“vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas”*, por tal razón los páramos se consideran áreas de especial importancia ecológica. La finalidad de la creación de estas áreas, cuya conservación está prevista en el artículo 79 Superior, es: *“i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza”*.

La Ley 1930 de 2018 fue expedida en cumplimiento de los deberes estatales previstos en la Constitución y como respuesta a la inminente necesidad de proteger los páramos como ecosistemas frágiles y esenciales para el mantenimiento de recursos naturales como el agua. Así, el legislador con el propósito de conservar los páramos en su integralidad, de preservar sus riquezas, de restaurarlos y de implementar medidas de desarrollo sostenible en dichas áreas², adoptó varias medidas que implican desde la delimitación de los páramos, hasta las prácticas prohibidas en dichas regiones.

En el artículo 6 de la norma bajo análisis, se prevé la formulación de *planes de manejo ambiental*, cuya elaboración e implementación están a cargo de las autoridades ambientales regionales y que tienen un importante componente de participación y gobernanza social, encaminada a reconocer e incluir en los cambios y objetivos de

¹ Cfr. Sentencia C-035 de 2016.

² Cfr. Art. 1, Ley 1930 de 2018.



Concepto No 006551

protección ambiental y desarrollo sostenible a las comunidades que habitan dichas zonas o que realizan actividades en ellas.

En este orden, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Minas y Energía, atendiendo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *deben poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales*³, con el fin de eliminar de forma ordenada las prácticas contrarias a la protección de los páramos, sin generar mayores afectaciones a las comunidades que llevan desarrollando dichas actividades desde antes del 19 de junio de 2011⁴.

Este proceso prevé los medios, tiempos y mecanismos que el legislador estimó necesarios para que la protección ambiental, ordenada por la Constitución, no generara un impacto negativo en las comunidades que dependen de una u otra forma de los mencionados ecosistemas. Justamente en ese contexto es que la norma permite la reprochada continuación de actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en los páramos, con la correlativa obligación de adecuar las prácticas a los estándares ambientales requeridos para la protección de dichas áreas y de los derechos y el interés general de la sociedad.

Para el accionante, no es constitucionalmente admisible que, efectuada una ponderación entre el derecho al medio ambiente sano y la protección de las fuentes hídricas, con la seguridad y autonomía alimentaria, resulten privilegiados estas últimas. No obstante, para la Procuraduría General de la Nación, la norma se ajusta al ordenamiento constitucional porque si bien permite efectuar una protección rigurosa a los ecosistemas de páramos en el país, prohibiendo prácticas como la minería, la fumigación y la tala, entre otras, no desconoce los derechos de comunidades vulnerables que de buena fe vienen realizando actividades agropecuarias de bajo impacto y que podrían resultar gravemente afectadas de ser retiradas de las zonas de forma inmediata, sin mecanismos de transición que les permitan reemplazar sus actividades, sustituirlas o en su defecto reubicarse.

Lo anterior responde al reconocimiento de las realidades sociales que rodean estos ecosistemas, pues si bien la protección al medio ambiente, y en particular a los páramos tiene una gran relevancia constitucional y obliga al Estado a adoptar mecanismos efectivos y eficaces, estos deberes se deben cumplir en el marco del

³ Art. 10 Inciso 1° ibidem.

⁴ Cfr. ibidem.



Concepto No 006551

respeto por los derechos fundamentales de las comunidades, tales como la alimentación, que es medio básico de la subsistencia.

En efecto, la Corte ha reconocido a los campesinos y trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional, como respuesta a dos situaciones fácticas principales: (i) la histórica situación de vulnerabilidad y discriminación que los afecta y, (ii) los cambios en los usos y maneras de explotación de los recursos naturales⁵. *“Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el ‘campo’ un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana⁶”.*

En la intervención del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, la Directora General sostuvo que *“si bien es cierto que existen estudios que evidencian la fragilidad del páramos, en donde cualquier actividad implica un grado de afectación, también se ha identificado que el páramo ‘aunque, frágil, tiene una resiliencia intrínseca y una capacidad de adaptación a diferentes presiones exógenas. Estas investigaciones son la base para el desarrollo de prácticas productivas más amigables que pueden aplicarse sin deteriorar el páramo, incluyendo la agricultura diversificada con largos periodos de barbecho’ ”*⁷. En otras palabras, existen prácticas que por su bajo impacto y por su adaptación o adecuación a estrictos modelos de desarrollo sostenible y de respeto por el medio ambiente, se pueden continuar realizando en los páramos. Esto sin duda requiere un compromiso muy exigente para las autoridades ambientales (tal como lo ordena la Ley 1930 de 2018), pues se hace necesario un seguimiento continuo y efectuar acompañamiento y asesoría a las comunidades para que continúen las mencionadas actividades sin afectar el medio ambiente y con este el interés general.

Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación concluye que el inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 no es contrario al mandato constitucional de protección al medio ambiente (art. 79 CP) pues la norma acusada prevé medidas orientadas a la protección efectiva de los ecosistemas de páramos, teniendo en cuenta

⁵ Cfr. Sentencia C-077 de 2017.

⁶ Ibidem.

⁷ Página 8.



Concepto No. 00655

a las comunidades que vienen realizando actividades allí, y porque las prácticas agropecuarias de bajo impacto a que se refiere el inciso acusado se pueden adaptar de manera tal que sean amigables con el medio ambiente, protegiendo al mismo tiempo el interés general y los derechos de las comunidades paramunas.

Para terminar, al margen del juicio de constitucionalidad de la norma, la gestión integral de los páramos en Colombia, supone la implementación de políticas públicas que permitan a las comunidades paramunas tener una participación activa en la protección y recuperación de los ecosistemas, y que a su vez brinden oportunidades reales para adaptar las actividades y prácticas agropecuarias a los retos del desarrollo sostenible y en cumplimiento de los mandatos constitucionales relativos a la salvaguarda del medio ambiente.

3.2. Inhibición frente al cargo por la presunta vulneración de la Libertad económica (arts. 333 y 334)

En relación con la alegada inconstitucionalidad del inciso tercero de la Ley 1930 de 2018, por ser contraria a los artículos 333 y 334 de la Constitución, el Ministerio Público estima que la Corte Constitucional se debe declarar inhibida ya que el accionante no cumplió con la carga argumentativa mínima necesaria para provocar un pronunciamiento de fondo sobre dicho cargo.

Lo anterior en consideración a que el demandante no desarrolló el concepto de la violación, que “supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”⁸, sino que se limitó a señalar que bajo los postulados de los mencionados artículos la norma resultaba inconstitucional.

Así las cosas, el Ministerio Público estima que la permisión para continuar “las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”, es respetuosa del mandato constitucional de protección al medio ambiente, por cuanto prevé que la realización de dichas actividades que haga en el marco del desarrollo sostenible, a través de prácticas amigables con el medio ambiente, que permitan una efectiva protección del ecosistema de páramos, bajo una vigilancia estricta de los órganos estatales y en consideración de

⁸ Corte Constitucional en la Sentencia C-1052 de 2001.



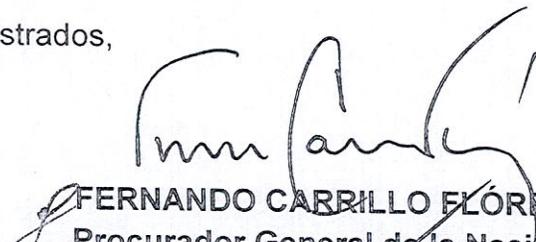
Concepto No. 06551

la realidad social y de la participación activa de la comunidad como elemento esencial para la protección integral y la recuperación de los páramos.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, “[p]or medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”, por el cargo analizado por vulneración a la protección constitucional al medio ambiente.

De los señores magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación