

Explotación minera y conflictividad socioambiental en el páramo Cruz Verde-Sumapaz, Colombia, 2011-2021

Angie Dayana Salas Barreto [□] Angie Lorena Estupiñan Cruz [§] 

Resumen

Este artículo comprende y analiza los sucesos ocurridos durante el periodo 2011-2021 en relación con las problemáticas socioambientales asociadas a la explotación minera en el Complejo Páramo Cruz Verde-Sumapaz (CPCVS) con el objetivo de identificar aquellos actores que tienen un rol dentro de la problemática, la toma de decisiones y los avances institucionales-normativos que inciden en el ordenamiento jurídico ambiental. Esta investigación se realizó con el enfoque cualitativo de tipo descriptivo a partir de la metodología para la gestión comunitaria de conflictos ambientales. Aporta una caracterización biogeográfica de los principales elementos socioambientales y una precisión de la temporalidad de los hechos más relevantes. Como resultado, se definen tres escenarios de debate, la ambigüedad en las disposiciones, desactualización normativa y excepciones de aplicabilidad, concluyendo que estos factores permitieron la explotación en el páramo, lo que ha generado un conflicto significativo en el ordenamiento jurídico ambiental.

Palabras clave: biodiversidad, Colombia, conflicto, ecosistema, legislación ambiental, medio ambiente, minería, problema social.

Ideas destacadas: artículo de revisión que aborda los sucesos ocurridos con la llegada de multinacionales extranjeras, los principales vacíos encontrados en la normativa legal ambiental empleada para la concesión de títulos mineros y la delimitación del páramo, junto con la utilización de figuras como el “velo corporativo” para la tercerización de procesos.



RECIBIDO: 17 DE SEPTIEMBRE DE 2023. | EVALUADO: 15 DE OCTUBRE DE 2023. | ACEPTADO: 20 DE MARZO DE 2024.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Salas Barreto, Angie Dayana; Estupiñan Cruz, Angie Lorena. 2024. “Explotación minera y conflictividad socioambiental Páramo Cruz Verde-Sumapaz, Colombia, 2011-2021”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 33 (2): 467-484. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n2.111054>.

□ Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C – Colombia. ✉ adsalasb@udistrital.edu.co – ORCID: 0009-0009-7669-5447.

§ Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá D.C – Colombia. ✉ anlestupinanc@udistrital.edu.co – ORCID: 0009-0004-4193-9580.

✉ Correspondencia: Angie Dayana Salas Barreto, calle 65 #26-10, edificio Bicentenario, bloque U, Colombia.

Mineral Exploitation and Socio-environmental Conflict in Páramo Cruz Verde, Sumapaz, Colombia, 2011-2021

Abstract

This article includes and analyzes the events that occurred during the period 2011-2021 in relation to the socio-environmental problems associated with mining in the Complejo Cruz Verde-Sumapaz Páramo (CPCVS) with the objective of identifying those actors who have a role in the problems, decision, and institutional-normative advances that have an impact on the environmental legal system. This research was carried out with a descriptive qualitative approach based on the methodology for community management of environmental conflicts. It provides a biogeographical characterization of the main socio-environmental elements and a precision of the temporality of the most relevant facts. As a result, three scenarios of debate are defined: ambiguity in the dispositions, normative outdatedness and applicability exceptions, concluding that these factors allowed the exploitation in the páramo, generating a significant conflict in the environmental legal system.

Keywords: biodiversity, Colombia, conflict, ecosystem, environmental legislation, environment, mining, social problems.

Highlights: review article that addresses the events that occurred with the arrival of foreign multinationals, the main gaps found in the environmental legal regulations used for the granting of mining titles and the delimitation of the wasteland, along with the use of figures such as the “corporate veil” for the outsourcing of processes.

Exploração mineral e conflito socioambiental Páramo Cruz Verde-Sumapaz, Colômbia, 2011-2021

Resumo

Este artigo compreende e analisa os eventos ocorridos durante o período de 2011 a 2021 em relação às questões socioambientais associadas à exploração mineral no Complejo Páramo Cruz Verde-Sumapaz (CPCVS) com o objetivo de identificar os atores que têm um papel dentro da problemática, a tomada de decisões e os avanços institucionais-normativos que afetam a ordem jurídica ambiental. Esta pesquisa foi realizada com uma abordagem qualitativa descritiva, usando a metodologia para a gestão comunitária de conflitos ambientais. Fornece uma caracterização biogeográfica dos principais elementos socioambientais e uma definição da temporalidade dos fatos mais relevantes. Como resultado, três cenários de debate são definidos: a ambiguidade nas disposições, a desatualização normativa e as exceções de aplicabilidade, concluindo que esses fatores permitiram a exploração no páramo, gerando um conflito significativo na ordem jurídica ambiental.

Palavras-chave: biodiversidade, Colômbia, conflito, ecossistema, legislação ambiental, meio ambiente, mineração, problema social.

Ideias destacadas: artigo de revisão que aborda os eventos ocorridos com a chegada de multinacionais estrangeiras, as principais lacunas encontradas na legislação ambiental usada para a concessão de títulos de mineração e a delimitação do charneca, juntamente com o uso de figuras como o ‘véu corporativo’ para a terceirização de processos.

Introducción

Colombia se caracteriza por su riqueza natural, los páramos son un ejemplo de esto, pues logra incluso “abarcarse 2.906.137 ha [...] lo que equivale al 2,5 % de la superficie continental del país” (Arbeláez 2022, 103). No obstante, con la aprobación de la Ley 685 de 2001 —Código de Minas— se declaró la minería como una “actividad de utilidad pública y de interés social” (Vicente et ál. 2011), lo cual exacerbó las actividades de explotación minera en el país, al mismo tiempo, se establecieron beneficios tributarios favorables para los inversionistas extranjeros. Por tal razón, es importante hacer un recuento del procedimiento técnico y legal en torno a la delimitación y minería en los páramos.

La minería en Colombia nace con la idea de presentar al país ante mercados extranjeros como un competidor sólido. Para 2021, la minería representó la segunda actividad económica de mayor crecimiento con una contribución al “PIB Nacional de 5.023 millones de USD” (DANE 2023), seguido de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con una representación de “6.240 millones de USD” (DANE 2023); así mismo, los productos minero-energéticos fueron el mayor grupo de exportaciones del país para 2020 con cifras de 23.201 millones de USD. Si bien, la minería en el país es una de las actividades productivas que más aporta en la economía nacional, tanto la agricultura como la industria manufacturera representaron aproximadamente 18.600 millones de USD para el cuarto trimestre de 2021¹ logrando sostener gran parte de los recursos económicos del Estado.

A pesar de lo anterior es incorrecto afirmar o hablar de la posibilidad de contar con un modelo de crecimiento sostenible al saber que tan “solo el 50 % de las unidades de producción minera (UPM) a pequeña escala y 17 % de la UPM a mediana escala cuentan con un título minero de un total de 14.357 UPM” (Vergara y Rodríguez 2021, 1); lo que significa que 4.737,81 unidades de producción no cuentan con un título minero y llegan a ser incluso las mayores responsables de los impactos negativos sobre los ecosistemas, esto de acuerdo a las condiciones de la mina, el tipo de mineral extraído y el ecosistema impactado.

1 El dato aproximado se obtuvo de la sumatoria del PIB 2022 de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (5.023 millones de USD) y el PIB 2022 de la industria manufacturera (10.820 millones de USD), datos que fueron tomados del perfil macroeconómico de Colombia 2021-2022, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La Agencia Nacional de Minería (ANM 2021, 3) informó una serie de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), para los 52 países, de los cuales 19 están vigentes, 5 suscritos y 2 en negociación; incluso en el mismo año se reporta que, de un total de 7.234 títulos mineros otorgados 5.953 se encuentran en explotación, 971 en exploración, 8.256 solicitudes de contrato de concesión más en proceso, y tan solo uno se encuentra en evaluación técnica anticipada.

El páramo con su recurso hídrico beneficia de manera directa e indirecta a los habitantes de la ciudad de Bogotá, los municipios Soacha y Pasca, así como se encarga de alimentar tres centrales energéticas del río de Bogotá y surtir directamente a la producción primaria agropecuaria de aproximadamente once distritos de riego (Minambiente 2017).

Gracias a la conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en 2015, Colombia adoptó nuevos compromisos en relación con el aumento de áreas protegidas, con la delimitación y protección de 36 complejos de páramo y la administración del recurso hídrico. Adicional a esto, desde 1977 el páramo de Sumapaz se encuentra protegido bajo la figura de parque nacional natural considerándose como “uno de los sitios de alta montaña más rico en géneros y especies de flora colombiana” (Rivera, Romero y Munar 2018, 86). La afectación y alteración del ecosistema por parte de actividades como explotación minera o procesos industriales compromete sus afluentes hídricos como recurso vital para la comunidad.

Metodología

La metodología de AQP de tipo cualitativo-descriptivo permite establecer: dónde se va a desarrollar la investigación, quiénes se encuentran involucrados, las causas y consecuencias que afectan de manera relevante a la población o lugar, para finalmente determinar el aporte de la investigación (Figura 1).

A partir del AQP se plantea la siguiente hipótesis: la minería en el páramo de Sumapaz logra seguir ejecutándose debido a dos situaciones: (i) las multinacionales extractivistas incurren en la tercerización de sus procesos, utilizando empresas pequeñas “satélites” las cuales asumen las responsabilidades y consecuencias de sus errores, sin afectar directamente a la multinacional; (ii) el gobierno y las entidades competentes en temas de minería no están actuando de manera contundente en la limitación y prohibición de la exploración y explotación minera en el Complejo Páramo Cruz Verde-Sumapaz (CPCVS).

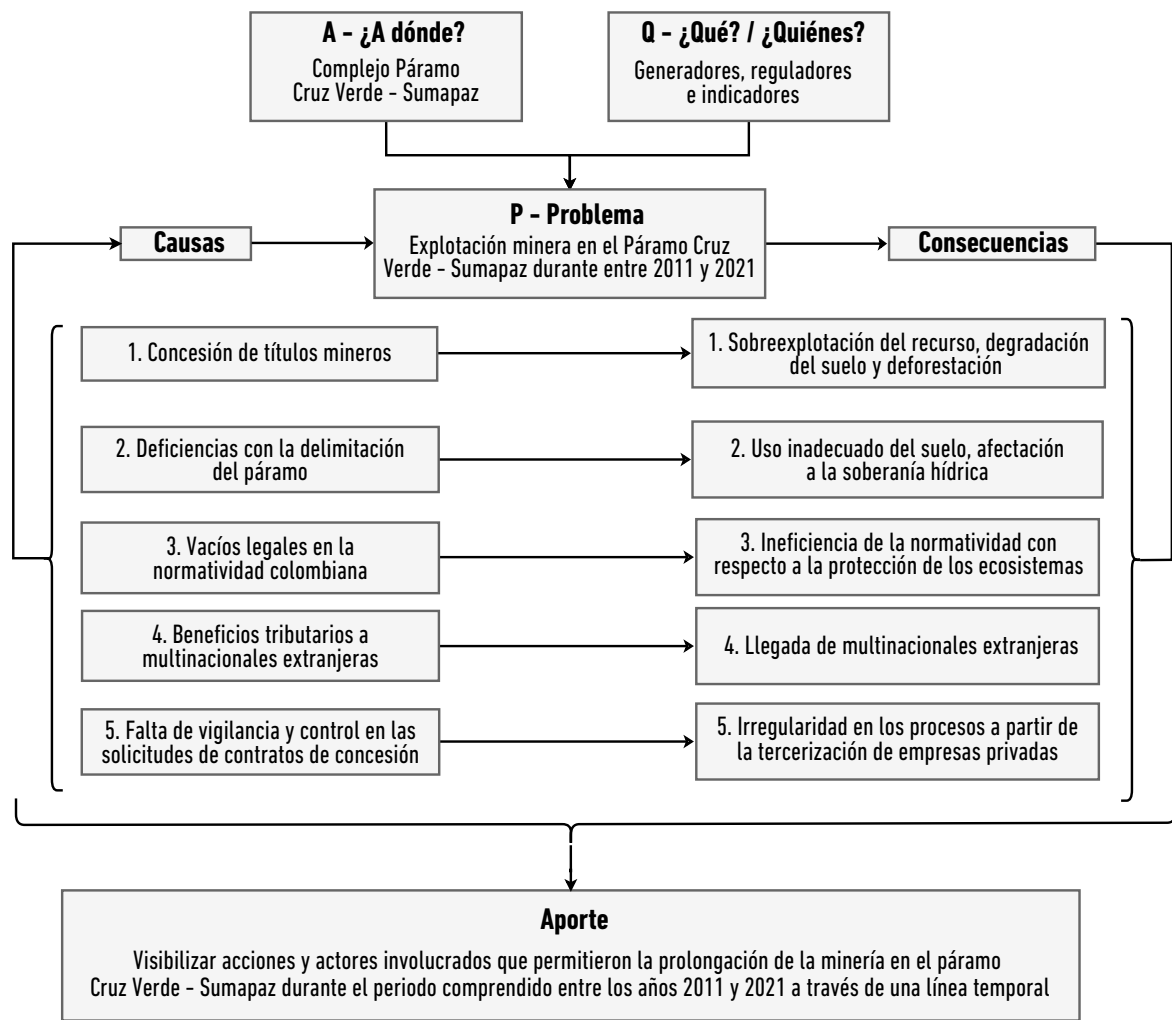


Figura 1. Aplicación de método AQP.
Datos: a partir de Hernández et ál. (2014).

Para argumentar esta hipótesis, se pretende responder la siguiente pregunta: ¿cuáles sucesos sociales, económicos y ambientales han incidido más en la conflictividad socioambiental alrededor de la minería en el CPCVS durante el periodo 2011-2021?

Posteriormente, se identificó a los actores involucrados en el momento, espacio y contexto de la problemática y se elaboraron las respectivas fichas de información para clasificarlos de acuerdo con su perfil, ubicación y acciones. Para realizar esta clasificación (iniciadores, generadores y reguladores²), el estudio toma como base la propuesta

2 De acuerdo a la clasificación propuesta en la metodología de investigación del OLCA, se tiene que los actores involucrados en un conflicto ambiental se clasifican como: *generadores*, aquellos que por el desarrollo de sus actividades generan un

metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA 1998).

Resultados

Sumapaz se sitúa en la confluencia de los departamentos de Cundinamarca, Huila y Meta, a tan solo 31 km de la localidad de Usme, en Bogotá. Esta zona se distingue

daño o la amenaza de un daño ambiental; *iniciadores*, quienes defienden su medio ambiente, su salud y su calidad de vida mediante acciones comunitarias de diversa índole; *reguladores*, aquellos que por el carácter de sus trabajos tienen atribuciones para intervenir en la generación de un daño. Pueden influir para evitar, mitigar o reparar un daño ambiental.

como la única localidad predominantemente rural en la región, con una extensión de 154.000 ha.

En 1968 se declaró oficialmente como Parque Nacional Natural de Sumapaz (PNN de Sumapaz), posteriormente, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente designó algunas zonas como forestal protectora y de bosques de interés general, y en 2017 se delimitó el CPCVS, con el PNN de Sumapaz ejerciendo jurisdicción sobre el 45 % (141.282 ha) de esta área³.

A continuación, se describen de manera cronológica los sucesos identificados durante el periodo de estudio, seguidos de las decisiones más relevantes tomadas por cada actor involucrado con relación al conflicto. Es importante que la lectura de los sucesos se relacione con lo planteado en la línea del tiempo minería en Sumapaz 2011-2021 para identificar claramente los iniciadores, reguladores y generadores (Anexo 1).

Desde el 2008 la empresa italo-española Emgesa-Endesa llega al municipio de Cabrera con una propuesta de “proyecto sobre el río Sumapaz que incluía catorce microcuencas y la construcción de un embalse” (Periferia Comunicación Popular 2016). Tres años después la empresa se reúne con la comunidad para hablar del proyecto; cientos de personas firmaron las listas de asistencia sin anticipar que estas serían utilizadas para justificar la socialización y aceptación del estudio ambiental radicado ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), lo que genera desconfianza de la comunidad hacia la empresa, la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Para 2011 el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) alertó “la concesión de 391 títulos mineros que ocupaban 108.972 hectáreas de páramo en el país para la exploración y explotación minera [...] y fijó una obligación de protección especial por parte del estado” (OCMAL 2011).

No obstante, durante el gobierno de Juan Manuel Santos se expidió la Ley 1450 de 2011 —Plan Nacional de Desarrollo—, la cual precisa en su artículo 204, parágrafo 1 que “en las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin” (Congreso de Colombia 2011,

art. 204). Con la expedición de esta ley esperaba superar la minería en los páramos y los deterioros irreversibles generados por la concesión de títulos mineros no consolidados bajo un instrumento ambiental.

En 2011 la empresa Emgesa-Endesa decide cambiar su propuesta inicial a solo ocho microcentrales sin embalse en Cabrera; no obstante, esta fue rechazada por la comunidad. Paralelamente, las empresas canadienses Alange Energy y Canacol estaban en la búsqueda de cuatro bloques petroleros y proyectos hidroeléctricos (Periferia Comunicación Popular 2016). En San Bernardo, Alange Energy se encontraba en proceso de *fracking* mientras realizaba el cambio de nombre a PetroMagdalena⁴, hecho que marcó el inicio de las oposiciones contra las empresas.

Para 2013, el CPCVS se encontraba priorizado por el “Convenio interadministrativo N° 005-13 entre el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Fondo de Adaptación para aunar esfuerzos en la delimitación de los ecosistemas estratégicos (Páramo y Humedales)” (Fondo de Adaptación 2013), el cual fue liquidado por un valor de COP 66.802.720.000⁵.

En el mismo año las empresas Rigel y Alfagres llegan a las zonas de páramos correspondientes a Cundinamarca, Huila y Tolima con títulos mineros ya otorgados para la explotación de materiales de construcción y arcilla (Red por la Justicia Ambiental en Colombia 2013). Paralelamente, Alange Energy, a través de una empresa colombiana, citó a la junta de acción comunal de Arbeláez para informarle a la comunidad la intención de ejecutar el título de hidrocarburos COR 33 durante 40 años en un polígono que ocupaba cinco municipios para la extracción de petróleo, además de otros títulos de explotación minera de carbón, arenas y materiales de construcción, incluso por *fracking* como el COR 4 (Viña Vizcaino 2017).

Como respuesta a los sucesos, las comunidades de diferentes municipios se pronunciaron en contra de las propuestas de dichas empresas. Los residentes de San Bernardo tomaron medidas para proteger su comunidad de las exploraciones sísmicas de Alange Energy y otras

3 Estos procesos se desarrollaron a partir del: Acuerdo No. 014/1968 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), la Resolución 237/1971 delINDERENA, y la Resolución 1434/2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4 Aunque Alange Energy cambia de nombre a PetroMagdalena continúa figurando ante la documentación y reportes con su antiguo nombre, lo que demuestra inicio de tercerización de procesos.

5 Acta de Liquidación Final del Convenio N° 005 de 2013. Aporte del Fondo de Adaptación de COP 61.802.720.000 —Aporte del Instituto Humboldt de COP 5.000.000.000—. Desembolso: COP 61.802.720.000.

empresas, estableciendo la Veeduría Ambiental de San Bernardo y presentando peticiones a varias entidades competentes (Periferia Comunicación Popular 2016).

Con la constitución de la Veeduría más la integración de colectivos como: territorios de Paz (TERRAPAZ), Nuestro Páramo, Guacaná, Gusta Guchipas y Tierra Libre, se alcanzaron escenarios de participación sumamente importantes como las consultas populares en las que exigieron fuera tenida en cuenta su opinión antes de tomar cualquier decisión sobre su territorio y en lo que respecta a la ejecución de actividades de explotación minera dentro del páramo.

Aunque a inicios de 2013 el CPCVS se encontraba priorizado como ecosistema estratégico, en 2014 aproximadamente diez páramos de los diecisiete sin delimitar no contaban con los instrumentos necesarios para su protección, incluido el CPCVS; sumado a esto, el Minambiente no recibió los instrumentos necesarios por parte de las CAR para la protección y demarcación de cada área (Dulce 2014).

De acuerdo a la revista Colombia Informa Agencia de Comunicaciones (2014), el mismo gobierno que en 2011 expide la Ley 1450 y prohíbe las actividades extractivistas en el páramo otorga siete contratos de exploración y explotación, de los cuales tres son de petróleo-carbón y tres para materiales de construcción con la posibilidad de ejecutarse en los municipios de Fusagasugá, Pasca, Pandi, Silvania, San Bernardo, Tibacuy, Cabrera, Granada, Arbeláez, Sibaté y Venecia; debido a esto, 25.000 habitantes de la provincia de Sumapaz, por medio de la “caravana en defensa del agua y el territorio de la región de Sumapaz”, presentan un derecho de petición al presidente Juan Manuel Santos exigiéndole la anulación de los contratos de exploración y explotación minera que se adjudicaron.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos en 2014 firmó dos contratos de exploración y producción de petróleo en los bloques COR 4 y COR 33 entregados a Australian Drilling y Alange Energy, respectivamente, los cuales abarcaban 113.000 ha de los municipios pertenecientes a Sumapaz. Posteriormente, “Canacol Energy compró el 80 % de la participación en la explotación del bloque adquirido por la empresa australiana, licitación que sigue vigente” (García y Quintero 2022, 288).

La empresa Alange Energy, su contratista PetroMagdalena y Canacol Energy ofrecieron “3 millones de pesos a la Junta de Acción Comunal de las veredas donde hacían procesos de exploración” (Ávila 2014) del Sumapaz para dar fin a su oposición frente a la intensión de explotación

en el páramo; sin embargo, el rechazo por parte de la comunidad fue la principal razón por la que se retiraron de la zona.

Después de cuatro años de actividades de exploración y explotación en la zona, diferentes ejercicios pedagógicos (perifoneo barrial, murales, movilizaciones, visitas puerta a puerta, cuñas radiales, entre otros) lograron la finalización del contrato con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), incentivando en las consultas populares el voto por el “no” a la minería en el área; estas fueron pieza⁶ clave en la consolidación de estrategias de participación y “oposición a las actividades de las empresas en mención y la concesión otorgada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)” (García y Quintero 2022).

Así mismo, en 2015 la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET) interpone una tutela ante el Consejo de Estado sosteniendo que

[l]a industria petrolera lleva más de 100 años generando crecimiento y desarrollo económico para el país, de la mano de las buenas prácticas operativas, sociales y ambientales; y hasta la fecha, no ha acabado con ningún municipio, ni destruido páramo alguno del país. (Semana 2017a)

Los habitantes de Pasca destacaban que la información sobre los beneficios de la región de la industria petrolera es escasa; Patricia Rodríguez, presidenta de la Fundación Nuestro Páramo, afirmaba que la región conoce sus consecuencias negativas como producto de la minería, por ejemplo, la contaminación de fuentes hídricas por la extracción de arena sílice (Semana 2017a).

Tras ocho años de extracción de arena de sílice en Sibaté por parte de Minerali Industrial, los residentes experimentaron la carencia del recurso hídrico. Esto provocó que los defensores del medio ambiente salieran a las calles a manifestarse; sin embargo, “la representante de la empresa [...] declaró que el fenómeno El Niño era el único motivo por el cual las fuentes de agua de los habitantes se estaban secando, una afirmación respaldada por la CAR” (Periferia Comunicación Popular 2016). Después de dicha manifestación de inconformismo, la empresa tomó la medida “ambiental” de sembrar eucalipto, estrategia poco resolutiva puesto que esta especie seca la tierra.

6 Junto con la participación de los comités: Salvemos el Agua, Familiar por el NO, Agricultores, Arbeláez vota NO, Observatorio Socio Ambiental del Sumapaz (OSAS), Colectivo Ambiental Guacaná y Veeduría Ecológica de Arbeláez, entre otros.

Durante todo 2015 la empresa Comind Industries generó daños ambientales en la Laguna Verde alimentada directamente por el páramo de Sumapaz, al usar sus aguas cristalinas y puras en el proceso de lavado del material y transporte de cargas pesadas de arena, lo que afectó los suelos y el vertimiento de aguas residuales de los domos artesanales de lavado (Rodríguez 2015).

Estos impactos negativos y las alertas de epidemias intestinales de 170.000 habitantes debido a la contaminación de las fuentes hídricas en Sibaté y Fusagasugá fueron reportados directamente por la comunidad a través de la fundación Nuestro Páramo, afirmando que la empresa abre una compuerta de la piscina de residuos y vierte, aguas abajo de las quebradas El Tractor y El Chuzcal, un agua residual sucia y verdosa, contaminada, según los estudios, por metales pesados como el aluminio y el silicio, producto de la extracción minera. (Rodríguez 2015)

Se revisó el documento “Recomendación para la delimitación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Complejo de Páramos Sumapaz-Cruz Verde a escala 1:25.000” (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt 2017) de la base de datos de la ANH y se tomaron los datos de la Tabla 12 correspondiente a los títulos mineros vigentes con área en el CPCVS (2017, 49), para obtener la siguiente información:

1. Para 2015 se otorgaron 13 títulos mineros para materiales de construcción en el CPCVS que ocupaban un total de 288 ha, para las empresas de Rigel S.A., Piedra y Derivados S.A., Cosargos S.A., Alfagres S.A., Mexco de Colombia Ltda., y siete particulares de los que se desconocen sus nombres, en Bogotá, Soacha, Sibaté y Choachí.
2. Cuatro títulos poseían más del 50 % de área dentro del complejo. Además, cinco bloques petroleros ocupaban 19.061 ha dentro del CPCVS.
3. Dos áreas se encontraban disponibles para la actividad minera de Canacol Energy S.A., YPF Colombia S.A.S. y Australian Drilling Associates Pty Ltd.
4. Tres áreas en fases de exploración pertenecientes a la ANH.

Después de tener un año con una extensa intervención de multinacionales en el páramo, se esperaba que el Gobierno nacional tomara cartas en el asunto y ejecutara mejoras en las políticas y normas que limitan actividades extractivistas en los páramos con la Ley 1753 de 2015. En esta se reiteran las prohibiciones referentes a actividades agropecuarias y mineras en los páramos y humedales:

“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” (Congreso de la República 2015, art. 173).

Sin embargo, el parágrafo 1 del mismo artículo establece que las actividades para contrato y licencia ambiental que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. (Congreso de la República 2015, art. 173)

Lo anterior permitió la continuidad de las actividades de exploración y explotación minera y petrolera en los páramos, vacío legal⁷ que sorprende y demuestra la priorización de la minería por encima de la protección de los ecosistemas.

El indiscriminado otorgamiento de títulos mineros y los vacíos legales que permitían bajo cuerda la continuación de la minería no eran el único problema; la vigilancia y monitoreo a las multinacionales también era ineficiente por los entes públicos respectivos en la zona, al permitir que Cosargos S.A.S., mediante la concesión N°KKR-15341 de 181 ha otorgadas en 2011, extendiera la exploración a 130 m fuera del polígono que les fue concesionado, entrando así al CPCVS. Esta denuncia fue presentada por la comunidad aledaña ante Corporinoquia (ANM 2015).

Pese a la gravedad de la denuncia presentada, la corporación respondió que no podía intervenir hasta que la empresa pasara a etapa de explotación; sin embargo, este argumento fue rechazado por la procuraduría tomando como soporte que

las Corporaciones Autónomas Regionales [...] realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas [...] para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación. (Congreso de Colombia 2011, art. 202)

7 El concepto de “vacío legal” es usado en este texto para referirse a la circunstancia jurídica en la que dicha normativa presenta deficiencias, ambigüedades o lagunas que permiten interpretaciones divergentes o que dejan aspectos sin regular de manera clara y precisa. Estas deficiencias pueden derivar en situaciones en las que los individuos o entidades puedan actuar en formas no previstas por la ley.

Como decisión resolutoria, la ANM requirió la suspensión de las actividades de perforación que se encontraban fuera del polígono de concesión y se le presentó el caso al alcalde de Choachí para que tomara las medidas pertinentes como autoridad.

No fue sino hasta un año después que se declara inexecutable el parágrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, mencionado anteriormente, por ser inconstitucional al vulnerar los derechos: (i) al medio ambiente, (ii) al agua y (iii) al patrimonio público. Además se destaca que se encontraron alrededor de 347 títulos en páramos que contaban con licencia ambiental y acarrearón una serie de “consecuencias negativas [...] lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua” (Corte Constitucional 2016).

En diciembre de 2016⁸ la contraloría detectó que solo se delimitaron diecinueve complejos de páramo (803.000 ha) y diecisiete seguían pendientes (2,01 millones de hectáreas) (El Tiempo 2017). Para este mismo año el secretario de Ambiente de Cundinamarca, Efraín Eduardo Contreras, recibió denuncias por parte de la comunidad de la región de Sumapaz por actividades de explotación minera de manera ilegal en los páramos Guerrero, Sumapaz y Chingaza, que perturban y afectan la salud, el bienestar y el abastecimiento de agua a las comunidades de los municipios (Caracol Radio 2016).

En agosto la Caravana por la defensa del Sumapaz “recorrió los municipios aledaños a Fusagasugá, capital de esta provincia, con el objetivo de articular las luchas por la defensa del territorio” (Periferia Comunicación Popular 2016). Para ese momento la Secretaría de Ambiente de Cundinamarca se comprometió a hacer seguimiento a las denuncias (Caracol Radio 2016).

Las entidades territoriales también tuvieron incidencia directa en la exploración y explotación minera dentro del páramo; para este año la CAR y la Gobernación de Cundinamarca compraron predios totalmente abandonados para otorgar concesiones mineras en el CPCVS e incumplir con el objeto de conservación de los predios

(Congreso de la República de Colombia 2017). En el caso puntual de explotación minera en Cerro Pico de Plata, los fusagasagueños y sus autoridades se manifestaron en contra de la ejecución del contrato.

La ANM reportó en marzo de 2017 varios bloques petroleros —el gobierno para esa fecha ya tenía dispuestos 43 bloques para explotar hidrocarburos— alrededor de Sumapaz y en el Parque Natural Chingaza; esta actividad puso en riesgo varios ecosistemas estratégicos como el Páramo de Sumapaz, en donde ya tenían disponibles siete bloques (Semana 2017b).

Lo anterior a pesar de que el CPCVS se encontraba priorizado para su delimitación bajo el convenio N° 005 desde 2013 y las instituciones habían invertido cerca de 56.628 millones de pesos (El Tiempo 2017). En 2016 el CPCVS continuaba sin ser demarcado al igual que otros páramos sujetos al convenio, situación que mantuvo en riesgo la preservación de estos ecosistemas sin protección. Sin embargo, el Minambiente lo delimitó mediante la Resolución 1434 de 2017, estableciendo un polígono de 315.065 ha con jurisdicción sobre veinticinco municipios de los departamentos de Huila, Meta, Cundinamarca y la mayor parte sobre Bogotá D.C. (Soto y Ospina 2020).

A raíz de la resolución, el CPCVS logra ser delimitado, pero sin contemplar parte del ecosistema de bosque alto andino, que, si bien no se encuentra clasificado como páramo, cuenta con una serie de características de la misma importancia ecosistémica. Esta delimitación del complejo no garantiza su protección porque aún hay áreas sin ser definidas bajo la figura de “zona de protección ambiental”, dejándolas disponibles para explotación minero-energética.

Con este precedente, en 2018 se expide la Ley 1930 por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, además de establecerlos como ecosistemas estratégicos para su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento⁹. A pesar de que la “Ley de Páramos concede un año al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que reglamente la construcción de los Planes de Manejo Ambiental, [eso] no se ha hecho” (Ochoa 2019), por lo cual se expidió la Resolución 886 del mismo año

8 Este año la Defensoría del Pueblo reportó que en Cundinamarca hay “1.013 títulos mineros vigentes, 1.062 solicitudes de contrato de concesión y casi 270 solicitudes de legalización” (Defensoría del Pueblo 2016), haciendo que Cundinamarca tenga un total de 2.344 títulos extendidos en 912.846 ha para exploración y explotación minera, de los cuales varios se encuentran vigentes por 20 y 30 años.

9 Un año antes la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-035 del 2017 prohíbe expresamente la actividad minera en estas áreas, otorgando mayor respaldo legal a su conservación y preservación.

en la cual se adoptan los lineamientos de zonificación y usos en áreas de páramos.

Esta resolución adiciona que las actividades mineras licitadas antes del 16 de 2011 por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 debían “diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición” (Minambiente 2018, art. 3). Con esta resolución se otorgaron dos categorías de zonificación para los páramos:

1. *Zona en tránsito a la reconversión y sustitución* como “las áreas que fueron intervenidas por procesos de exploración y explotación de recursos minero-energéticos de manera previa a la entrada en vigencia de la normativa” (Minambiente 2018, art. 9), implicando que las actividades desarrolladas estarían sujetas a recuperar y mantener la composición, estructura y función del páramo al migrar a procesos de restauración y preservación.
2. *Áreas prioritarias para la restauración ecológica* son “áreas impactadas por la actividad minera que han sido alteradas y degradadas significativamente” (Minambiente 2018, art. 9) donde los usos permitidos convergen a la restauración activa y otros usos no prohibidos expresamente.

Aunque la resolución determina que los lineamientos y directrices deben realizarse “teniendo en cuenta factores como la participación social en la gestión del territorio, la gestión integral de la biodiversidad, la concurrencia y corresponsabilidad pública y privada” (Cifuentes 2018), El Colectivo Terrapaz cuestionó al Minambiente por la delimitación del páramo sin la participación comunitaria. El ministerio afirmó que se basó en estudios de la Comisión Conjunta del Corredor de Ecosistemas Estratégicos de la Región Central de la Cordillera Oriental (CEERCO), pero ignoró la Sentencia T-361 que enfatiza la participación comunitaria en tales procesos (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt 2017).

Aunque la ley de páramos marca oportunidades en la protección de estos ecosistemas también contiene vacíos legales que implicaron un obstáculo en su aplicación. Por ejemplo, en el parágrafo 1 del artículo 5 sobre las prohibiciones establece que, “tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto” (Congreso de la República 2018, art. 5).

Esto supone que el “42 % del complejo de páramo que se traslapa con el Parque Nacional Natural Sumapaz —PNNS— ya cuenta con un instrumento de manejo y

control correspondiente al Plan de Manejo Ambiental del Parque” (Comisión Colombiana de Juristas 2019) que atañe a la Resolución 032 de 2007; sin embargo, dicho instrumento no ha sido actualizado ni modificado desde 2007, además, la delimitación “del páramo solo se realizaría en el 58 % del área restante situación que desconoce la participación efectiva de las más de 520 familias campesinas asentadas en el PNNS” (Comisión Colombiana de Juristas 2019).

Varios apartados de esta ley carecen de especificaciones técnico-legales que marquen límites puntuales, dejando a discreción e interpretación de las autoridades ambientales, agrarias y la comunidad la toma de decisiones en actividades relacionadas con el uso de maquinaria pesada sujeto a garantizar el mínimo vital, la tala de árboles según los usos tradicionales y la reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto¹⁰.

La comunidad se mostró como uno de los actores más activos, un ejemplo de esto fue la consulta popular y acuerdos municipales realizados en Fusagasugá los cuales no contaron con la validez suficiente en temas como la propiedad del subsuelo y el uso de recursos naturales no renovables; con todo, sirvieron para que la Corte Constitucional identificara de ser necesario “uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio” (Corte Constitucional 2018, 43).

Como respuesta a esto el gobierno de 2018 quiso incluir el ámbito minero-energético en los Planes de Ordenamiento Territorial y promover la firma de 300 acuerdos municipales que permitan la explotación minero-energética por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; sin embargo, esta última viola la autonomía de los departamentos y municipios (Cubillos Pardo 2019).

En 2019 la Coordinación Regional Campesina de Sumapaz y Cruz Verde presenta una acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por una posible vulneración a sus derechos “argumentando que el Ministerio desconoció los contenidos mínimos de participación a partir de lo dispuesto en la Sentencia T-361 de 2017” (Minambiente 2020). Esto condujo a la anulación de la Resolución 1434 de 2017, y se requirió

10 En 2018 se reportó que la minería es una de las problemáticas más predominantes en CPCVS, con una representación del 61 %, junto a la agricultura con un 36 %, además de una ineficiencia de las autoridades (42 %) y la falta de educación ambiental (36 %) (Garavito, Gómez y Palacio 2018, 20).

que el Ministerio emitiera una nueva resolución para delimitar el páramo según los procedimientos participativos y la aplicabilidad de la Ley 1930 de 2018. Este logro reivindica el proceso participativo en la delimitación del páramo de Sumapaz.

Pese a los esfuerzos de la Corte Constitucional en el sentido de ordenar una nueva delimitación para el CPCVS, la falta de participación comunitaria en procesos de ordenanza ambiental fue notable. En esta delimitación, no se consideró a los 8.700.000 habitantes de los 25 municipios, ni en la delimitación de 36 páramos adicionales del país (Comisión Colombiana de Juristas 2019).

Empresas del sector minero optaron por recurrir a la tercerización de procesos o la figura de “velo corporativo”¹¹. Un ejemplo de ello es lo afirmado en una entrevista realizada a José Rodríguez (como se citó en Cubillos Pardo 2019), quien sostenía que la empresa Alange Energy, en el proceso previo a exploración minera, le delegó la exploración sísmica a una empresa más pequeña (empresa satélite) como contratista de la cual se desconoce su nombre; esto con el fin de que, si se presentaba algún problema, prohibición o demanda desde la autoridad competente, la empresa pequeña liquide, no quede registro de una posible continuidad de intención, la gran multinacional se libere de algún litigio legal y puedan continuar operando con otra empresa satélite.

Para ese año el Ministerio buscó cumplir el derecho constitucional a la participación ambiental en la Sentencia T-361 de 2017 y el proceso de delimitación participativa del CPCVS. Elaboró un plan de trabajo para realizar reuniones en el territorio; las cuales se dieron entre agosto y septiembre de 2020 en 25 municipios, logrando la participación de 168 personas. El informe reporta que en todos los municipios se logró identificar las formas para divulgar la información frente a los avances o retrocesos en el proceso de delimitación (Minambiente 2020, 3-10).

Para finales de octubre el ministerio organizó una reunión informativa del plan de trabajo en el cual se tuvo la participación de los entes de control, ministerios

involucrados, alcaldías y personerías de 9 municipios y otras autoridades ambientales. Este espacio buscaba definir las temáticas a tratar en cada reunión con la comunidad, los principales intereses, inquietudes y opiniones de los habitantes de cada municipio, atendiendo a las particularidades de cada uno y conocer el interés de organizar espacios participativos. Gracias a esto, a finales de 2020 se llevaron a cabo distintas sesiones para dar informes en el municipio de Colombia (Huila), la localidad Sumapaz y, para 2021, la Calera y Venecia (Cundinamarca) (Minambiente 2020, 12).

Es de reconocer que el esquema asociativo de la Región Central RAP-E compuesto por Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Huila logra esfuerzos y estrategias efectivas para la gestión sostenible de los 17 sistemas de páramo con el que cuenta la Región Central, en articulación ambiental de los planes de desarrollo de manera conjunta (El Tiempo 2020a).

Como resultado de esto, en febrero de 2020, Bogotá D.C. y los cinco departamentos involucrados firmaron el Pacto SumaPaz, el cual consolida compromisos por la protección de la biodiversidad en la Región Central basándose en “la seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio; la activación de una comunidad regional del conocimiento, que parte de la innovación para dinamizar la economía; la promoción del sistema logístico regional, para mejorar la competitividad, y el desarrollo sostenible” (López et ál. 2020). Las acciones adoptadas fueron: (i) acción por el desarrollo sostenible, (ii) prioridad a la seguridad hídrica, la adaptación y mitigación de cambio climático, (iii) gobernanza, paz y reconciliación y (iv) participación e inclusión.

En 2020 el CPCVS sufrió incendios que se extendieron a 2.045 ha del PNNS en Bogotá, Cundinamarca y Meta durante 4 días, por actividades turísticas irresponsables y los estragos del cambio climático (El Tiempo 2020b). De manera paralela a estos hechos y al pacto Sumapaz, el director del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC) Patrick Morales expresó que su administración se propuso que la Unesco declare patrimonio inmaterial de la humanidad el páramo de Sumapaz, además de adelantar planes de preservación durante el confinamiento (El Tiempo 2020c).

En 2020 el representante a la cámara Óscar Villamizar presenta un proyecto de ley ante el Congreso de la República que prohibiría la explotación minera en los páramos y su principal impacto sería en el artículo 79 de la Constitución Política (La FM 2020). Se parte de este artículo puesto que otorga la responsabilidad al Estado

11 El velo corporativo es una estrategia legal utilizada por multinacionales para separar la entidad de la empresa de sus accionistas o propietarios. La forma común en la que se utiliza el velo corporativo incluye delegar ciertas operaciones a empresas más pequeñas, crear filiales en diferentes países para aprovechar marcos jurídicos y fiscales favorables y establecer estructuras de propiedad complejas para ocultar el dominio real de la empresa.

de conservar las áreas de especial importancia ecológica (entre otros aspectos a considerar), pero no hace ningún tipo de prohibición sobre alguna actividad en particular como lo es la minería.

Posteriormente, en 2021 el representante a la cámara Rubén Darío Molano solicita ante el Congreso ejecutar la Ley 1930 de 2018; sin embargo, en abril “se cayó el proyecto de acto legislativo que quería elevar a rango constitucional la prohibición de llevar a cabo actividades de minería ilegal” (Infobae 2021).

Al igual que en 2020, este año el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reanudó el diálogo con los municipios, logrando desarrollar reuniones previas a los espacios informativos. Esto hizo que más adelante el juzgado cuarenta ordenara al Ministerio un espacio de diálogo

con presencia de los accionantes y demás actores sociales involucrados, Defensoría, Procuraduría Ambiental y procurador General de la Nación Carlos Zambrano, con el fin de llegar acuerdos concertados [...] previa a la expedición del acto administrativo que delimite el Páramo Sumapaz. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020, 14)

Discusión

Para comprender mejor la cronología de los sucesos presentados se hace necesario estudiar la figura de protección especial sobre el PNNS. El Acuerdo 14 de 1977 tiene por objeto “conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos, estéticos” (Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables 1977, art 1). Con el fin de proteger la función principal de regulación hídrica, es la pionero en acercarse a la delimitación del páramo.

Paralelamente el artículo 329 del Decreto 2811 de 1974 define Parque Nacional Natural como “los ecosistemas que en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, [...] para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo” (Presidente de la República 1974, art. 329).

Sin embargo, esta figura da lugar a posibles lecturas distintas y tergiversables. Esto tal vez sí ocurría hace 40 años, pero, por las condiciones y actividades llevadas a cabo al interior de este, en la actualidad sería incorrecto afirmar que es un ecosistema “no alterado sustancialmente”. El decreto define las actividades permitidas, pero al momento de determinar las prohibiciones estas nunca se refieren a temas de minería.

La discusión va dirigida a si la figura de protección asignada es la correcta y si se ajusta a la actualidad del territorio; es ineludible no pasar por alto que los ecosistemas están sometidos a constantes cambios, y sus particularidades como la resiliencia, ciclos naturales, biodiversidad, servicios ecosistémicos, etc., son altamente alterados con el pasar de tiempo y las actividades económicas o productivas dentro de ellos, por lo que no pueden encontrarse en la misma categoría de protección más de cuarenta años.

Aunque la Constitución Política de Colombia de 1991 se considera ecológica por prevalecer la conservación de los recursos naturales, no incluye la protección del ecosistema páramo del que Colombia posee cerca de la mitad a nivel mundial. Los esfuerzos sociales, políticos y ambientales de elevar a un rango constitucional la prohibición explícita de actividades de minería en los páramos, bosque andino y bosque alto andino adyacente no han sido suficientes para tomar una decisión en el Congreso.

Con todo esto, en relación con la minería se hacen claridades como la importancia de estudios ecológicos, condiciones para la concesión, exploración y explotación minera, obligatoriedad en la autorización de entidades pertinentes, entre otras. No obstante, no hay disposición que prohíba la minería en algún caso, ecosistema o área en específico; esto resulta en lecturas poco concisas que permiten el uso o la explotación de recursos naturales no renovables. Adicional a esto es preciso cuestionarse ¿por qué el gobierno da prioridad a la explotación minera sobre la protección de los páramos al otorgar beneficios tributarios para las multinacionales extranjeras?

El Gobierno nacional prioriza la minería sobre la protección de los ecosistemas, por distintas razones que giran en torno a los intereses económicos y desarrollo productivo del país con una percepción de beneficios “a corto plazo” por la comercialización de los recursos extraídos. La promulgación de políticas de inversión extranjera tiene el objetivo de atraer inversionistas y mostrar al país ante el mercado internacional como un competidor sólido por contar con una serie de recursos naturales de los que otros escasean; sin embargo, construye una percepción multifacética por los compromisos adquiridos en relación con la protección de estos ecosistemas.

Con la idea de aumentar la competitividad del país con respecto a otros, “se establecieron regalías más bajas que en la década de los noventa; y los impuestos fueron disminuyendo, llegando incluso a superar el monto de las regalías que se quedan en el país” (Vicente et ál.

2011, 9). Si bien los beneficios tributarios varían según las particularidades de cada país, en Colombia las empresas extranjeras inversionistas en explotación minera tienen una serie de beneficios como: la reducción de tasas impositivas, amortización acelerada, créditos fiscales, tratados de doble imposición y reducción de gastos de exploración; lo que les proporciona una estabilidad fiscal durante la ejecución de los contratos.

Para dar una idea más clara de la proporción costo-beneficio se identificó “que por cada 100 pesos pagados de renta, las empresas mineras tienen descuentos que terminan representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos” (Periferia Comunicación Popular 2016). Se puede afirmar que esta actividad no deja mayores ganancias sociales, políticas o económicas en el país, por el contrario, impactan problemáticamente a los páramos y demuestra cómo las empresas gozan de estos beneficios, mientras buscan formas de evadir sus responsabilidades socioambientales y con ello la ley.

A pesar de que Colombia se caracteriza por un amplio catálogo de normas dirigidas a la protección ambiental, en los últimos años ha transcendido la discusión sobre la eficacia de estas y la legitimidad de la institucionalidad ambiental. Con la lectura de la normativa que ha inferido sobre el CPCVS se logran identificar tres escenarios de debate: la ambigüedad en las disposiciones, la desactualización normativa y las excepciones de aplicabilidad.

El término *ambigüedad* se refiere a la utilización de un lenguaje técnico-complejo dentro del marco normativo ambiental relacionado con la protección del páramo. La falta de especificaciones técnico-legales precisas puede dar lugar a interpretaciones flexibles de las restricciones al no contar con límites claros y fundamentados para las actividades dentro del páramo, lo que potencialmente compromete su integridad a largo plazo. Esto puede socavar la efectividad de las medidas de protección debido a su terminología compleja sin una dirección normativa clara y concreta.

Un caso que merece especial atención es la figura de Parque Nacional Natural, la cual ha mostrado una capacidad limitada para la conservación y preservación de los ecosistemas. Esta situación se atribuye a una definición ambigua y que no refleja adecuadamente la realidad actual del territorio. Aunque esta circunstancia no determina automáticamente su incapacidad, es importante reconocer las implicaciones que conlleva una normativa centrada en las actividades económicas, sin tener en cuenta la importancia del ecosistema.

La *desactualización normativa* permite la aparición de lagunas o contradicciones en la interpretación de las normas, debilitando la protección legal, especialmente con la falta de claridad en la delimitación de actividades que no reflejan la evolución de los ecosistemas y problemas actuales que no se ajustan a necesidades sociales cambiantes, lo que puede erosionar la confianza en las instituciones reguladoras. Estas normas pueden exponer a riesgos imprevistos y perpetuar desigualdades, al no considerar las realidades de diversos grupos y no ser coherentes con el estado actual del ecosistema.

Con la lectura de la normativa incidente en el CPCVS y su evidente desactualización se identifican dos puntos claves: (i) no se pueden prevenir los futuros riesgos por las actividades mineras desarrolladas en el ecosistema si no se contemplan los cambios sobre este con el pasar del tiempo; (ii) la delimitación del CPCVS fue definida según el estado en el que se encontraba en ese momento, sin embargo, a pesar de haber transcurrido más de cuatro décadas desde su implementación, no se han considerado las transformaciones que ha experimentado el páramo durante este periodo.

Por último, los instrumentos de control y gestión ambiental son argumentos válidos en la normativa, aunque algunos no están actualizados ni definen cómo se llevarán a cabo el control, seguimiento y revisión de estas licencias. Esto demuestra que Colombia presenta una capacidad y carácter institucional deficiente con un marco normativo frágil frente a los requisitos técnico-ambientales pautados para las empresas.

La *excepción de aplicabilidad* hace referencia a las cláusulas o disposiciones contenidas en la legislación ambiental que permiten a terceros realizar ciertas actividades en áreas protegidas, como los páramos, a pesar de las prohibiciones establecidas. Estas excepciones a menudo se basan en razones históricas, acuerdos pre-existentes o consideraciones económicas, como las licencias o contratos mineros concedidos antes de la promulgación de la ley.

La exclusión en las prohibiciones a licencias y contratos otorgados a actividades mineras en un periodo de tiempo determinado, junto con la competencia a la par del poder político en la normativa y la flexibilización discreta de los compromisos adquiridos en un tiempo atrás por el Gobierno nacional marcaron el futuro del ecosistema representando un retroceso injustificado por intereses económicos, lo que ha acentuado la desconexión entre la formulación de políticas ambientales y su eficacia.

Estas excepciones ilustran la complejidad y los desafíos de equilibrar la conservación ambiental con los impulsos socioeconómicos, lo cual exige el fortalecimiento efectivo en la formulación de políticas con un alto grado de precisión, evitando vacíos en la norma que no permitan lecturas tergiversables o herramientas de evasión con respecto a la exploración y explotación minera en los páramos.

Dentro de los tres escenarios de debate mencionados anteriormente yace un elemento transversal que actúa continuamente en el conflicto. Es inherente integrarlo en esta discusión, entendiendo que la interpretación externa de los conflictos ambientales tiende a ser insuficiente debido a su singularidad cuando en estos intervienen diferentes orientaciones e intereses políticos y económicos.

La transversalidad de la triada de fenómenos que ponen en riesgo la conservación del CPCVS se relaciona con la participación y el papel de cada actor involucrado. De manera semejante, los actores no siempre ocuparon el mismo lugar en la historia, de ser así su lectura sería más clara, pero entidades ambientales y supervisores externos de la explotación minera en el páramo también influyeron en el conflicto.

A lo largo del periodo de estudio, estas interacciones se caracterizaron por una fase inicial de agresividad debido a la resistencia de la comunidad ante la llegada de diversas empresas. Posteriormente, estas multinacionales adoptaron enfoques poco éticos para persuadir y presentar argumentos que sugirieran beneficios mutuos entre ambas partes. En esos años no se consideró a la población para tomar decisiones entorno a la llegada de multinacionales al páramo, lo que obligó a varios colectivos (iniciadores) a superar los mecanismos de participación y aplicar nuevas formas como marchas, bloqueos, difusión por redes, etc., para escucharse; pese a ello, continuaron con la concesión de contratos y títulos mineros.

Por eso, la relación entre la comunidad y las multinacionales se forjó para alcanzar acuerdos y directrices que permitieran a los residentes cercanos al CPCVS aceptar la incursión de la actividad minera en el páramo. La participación de las comunidades ha sido cambiante y sujeta a condiciones legales. Antes de un determinado periodo, no se disponía de herramientas que fortalecieran la participación activa de la comunidad en procesos como la delimitación del CPCVS.

El control y vigilancia de las empresas tienen un rol importante, pero en muchos casos la ausencia de entidades competentes provoca incumplimiento de parámetros

y límites establecidos para proteger los ecosistemas; así, las autoridades no saben lo dispuesto por la ley y terminan respondiendo negligentemente a las denuncias presentadas por la comunidad.

Conclusiones

Los descubrimientos consignados permiten sustentar cómo algunos de los actores intervinientes, los reguladores, no generan las restricciones necesarias o no ejecutan con precisión la vigilancia y control; por otra parte, los generadores aprovechan esa falta de rigurosidad. Al parecer los únicos interesados en la conservación y protección de los páramos, los iniciadores, no cuentan con las capacidades técnicas, políticas, y legales para participar efectivamente.

Los problemas sobre el establecimiento de la minería en el CPCVS en los últimos diez años están en todas las etapas que implica esta actividad. En su *prospección* se dio vía libre a la actividad con la redacción de normativas flexibles; en la etapa de *preparación* con el ineficiente control de las multinacionales a las que se les otorgan títulos; en la *ejecución* con la poca vigilancia y monitoreo del cumplimiento de los parámetros y lineamientos técnico-ambientales, hasta la *finalización* con la omisión de denuncias y reportes sociales por parte de los iniciadores con respecto a acciones equívocas de las multinacionales.

Si bien en la hipótesis se planteó que el conflicto era producto de dos situaciones, se encontró que la tercerización de procesos o el uso del “velo corporativo” no tuvo mayor incidencia en toda la problemática, puesto que ocurrió solo en un caso particular con la empresa Alange Energy. Por otro lado, sí se evidencia la falta de contundencia en la vigilancia y control por parte de las autoridades ambientales.

Al analizar el beneficio-costos y los pasivos ambientales que se están generando, se percibe que mientras los beneficios son en mayor parte apropiados por las multinacionales, las consecuencias negativas para el país se reflejan en desmejoramientos en salud, calidad de vida, disponibilidad de recursos, etc., y, generalmente, deben ser asumidas por el Estado.

La democracia participativa se ve limitada por el poder que unos pocos tienen en la toma de decisiones importantes; sin embargo, cuando la comunidad exige ser reconocida, escuchada y valorada en decisiones que repercuten directamente en ella, el interés y la acción colectiva toman fuerza haciendo que esas barreras dejen de ser inamovibles.

Los conflictos ambientales tienen influencia de todos y cada uno de los sectores que conforman una sociedad; cuando se trata de actividades productivas que generan supuestos beneficios económicos a gran escala, los choques de intereses entre los actores involucrados (sociales, políticos, ambientales y financieros) crecen progresivamente y son difíciles de solventar; extender la visión de manera completa en casos puntales como este permite gestar un análisis profundo de las fallas del país en la protección real y efectiva del medio ambiente y los ecosistemas de alta importancia nacional o internacional.

Así entonces, se puede concluir que las situaciones más influyentes en el conflicto se dan bajo tres elementos fundamentales: la ambigüedad en disposiciones, la desactualización normativa y la excepción de aplicabilidad. Esta investigación es una pequeña muestra de lo que se replica en muchos de los páramos y territorios del país; lo más esperado sería que el páramo más grande del mundo y una de las fuentes hídricas más importantes del país (entre otros atributos) se encontrara efectivamente protegido; sin embargo, se evidencia mayoritariamente el interés por la adquisición de un capital económico que por preservar el ecosistema. Sin duda, es un reto para Colombia equilibrar los beneficios económicos con las preocupaciones ambientales y sociales.

Agradecimientos

Agradecemos al semillero de investigación Conflictos Ambientales, Vida y Paz-CAMBIOS por habernos acogido en el desarrollo de la investigación, a nuestro docente director Jairo Miguel Martínez Abello por su acompañamiento y asesoramiento, a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por abrirnos las puertas de su academia y a nuestros seres queridos, quienes nos motivaron a seguir escribiendo.

Referencias

- ANM (Agencia Nacional Minera). 2015. "ANM toma medidas frente a exploración minera en Choachí". Consultado el 25 de febrero de 2023. <https://www.anm.gov.co/?q=anm-medidas-exploracion-choachi>
- ANM (Agencia Nacional de Minería). 2021. *Calificación crediticia de datos económicos*. Consultado el 21 de marzo de 2023. <https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/2022-02/Ficha%20Colombia%2001%202022.pdf>
- Arbeláez, Lady. 2022. "La problemática de los páramos en Colombia, el Buen Vivir como solución heteronómica a la decisión constitucional sobre el conflicto frente a la agricultura de bajo impacto y su posibilidad de ser replicado en jurisdicciones de derecho positivo como la mexicana". *Diálogos de Saberes*, no. 52, 101-109. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.52.2020.8649>
- Ávila, Ariel. 2014. "Petróleo por agua: intereses peligrosos en el Sumapaz". *Las 2 Orillas*, 17 de septiembre de 2014. <https://www.las2orillas.co/petroleo-por-agua-los-intereses-peligrosos-en-el-sumapaz/>
- Caracol Radio. 2016. "Investigaciones por posible explotación minera ilegal en páramos de Cundinamarca". 10 de febrero de 2016. https://caracol.com.co/emisora/2016/02/10/bogota/1455109002_726323.html
- Cifuentes Cante, Camila Andrea. 2018. "Resolución 886 de 2018: por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias". Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Consultado el 23 de mayo del 2023. <https://medioambiente.externado.edu.co/resolucion-886-de-2018-por-la-cual-se-adoptan-los-lineamientos-para-la-zonificacion-y-regimen-de-usos-en-las-areas-de-paramos-delimitados-y-se-establecen-las-directrices-para-disenar-capacit/>
- Colombia Informa Agencia de Comunicaciones. 2014. "Defensores del páramo de Sumapaz: ¡Agua sí, Petróleo no!". Consultado el 17 de marzo de 2023. <http://www.colombiainforma.info/defensores-del-paramo-de-sumapaz-agua-si-petroleo-no/>
- Comisión Colombiana de Juristas. 2019. "Obstáculos y oportunidades presentes en la Ley de Paramos (1930 de 2018) para la solución de conflictos socioambientales". Consultado el 25 de mayo de 2023. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=261
- Congreso de Colombia. 2001. "Ley 685: por la cual se expide el Código de Minas y se expiden otras disposiciones". Consultado el 24 de mayo de 2023. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html
- Congreso de la República. 2001. "Ley 685: por la cual se expide el Código de Minas y se dicta otras disposiciones". Consultado el 21 de marzo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202>
- Congreso de Colombia. 2011. "Ley 1450: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014". Consultado el 23 de mayo de 2023. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

- Congreso de la República. 2015. "Ley 1753: por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'". Consultado el 23 de mayo de 2023. http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República. 2018. "Ley 1930: por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia". Consultado el 24 de mayo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87764>
- Congreso de la República de Colombia. 2017. "Representantes rechazan explotación minera del Páramo de Sumapaz". Cámara de Representantes. Consultado el 7 de abril de 2023. <https://www.camara.gov.co/representantes-rechazan-explotacion-minera-del-paramo-de-sumapaz>
- Corte Constitucional. 2016. "Sentencia C-035: normas sobre creación y ampliación de áreas de reservas estratégicas mineras". Consultado el 23 de abril de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>
- Corte Constitucional. 2017. "Sentencia T-361: derechos de participación en materia Ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó páramo de Santurbán". Consultado el 18 de abril de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>
- Corte Constitucional. 2018. "Sentencia SU095: exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales". Consultado el 15 de abril de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm>
- Cubillos Pardo, María. 2019. "Nos paramos por el páramo: campesinos en oposición al extractivismo, San Bernardo, Sumapaz". Trabajo de grado en Ciencia Política. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2023. *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB)*. Bogotá D.C. Consultado el 22 de febrero de 2023. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IV-Trim22_produccion_y_gasto.pdf
- Defensoría del Pueblo. 2016. "Defensoría alertó por efectos de la minería en Cundinamarca". Consultado el 6 de julio de 2023. <https://defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor%3%C3%ADa-alert%3%C3%B3-por-efectos-de-la-miner%3%C3%ADa-en-cundinamarca>
- Dulce Romero, Laura. 2014. "Lucha por proteger el Sumapaz". *El Espectador*, 19 de septiembre de 2014. <https://www.elespectador.com/bogota/lucha-por-proteger-el-sumapaz-article-517608/>
- El Tiempo. 2017. "Pese a fallo de la Corte, sigue la minería en 20 páramos". 19 de febrero de 2017. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16823692>
- El Tiempo. 2020a. "El pacto de Sumapaz". 1 de marzo de 2020. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/el-pacto-de-sumapaz-editorial-de-el-tiempo-467928>
- El Tiempo. 2020b. "Incendio en el páramo de Sumapaz afectó 2.000 hectáreas". 10 de febrero de 2020. <https://acortar.link/pbX6da>
- El Tiempo. 2020c. "Buena noticia que, en medio del confinamiento, el IDPC continúe con el plan de preservar el páramo". 18 de mayo de 2020. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/por-sumapaz-editorial-sobre-el-idpc-y-plan-de-preservar-el-paramo-496890>
- Fondo de Adaptación. 2013. "Convenio 005 FA - Instituto Humboldt de 2013". Consultado el 23 de mayo de 2023. <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/component/spp/agebuilder/?view=page&id=3065>
- Garavito, Leonardo, Patricia Gómez y Dolly Palacio. 2018. "Gobernanza territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales actores y problemáticas". *Perspectiva Geográfica* 23 (1): 11-30. <https://doi.org/10.19053/01233769.6703>
- García, Marisabel y Robert Quintero. 2022. "Las consultas populares de Arbeláez y Fusagasugá, Cundinamarca. 'Suma agua, suma vida, suma paz'". En *Consultas populares, conflictos socioambientales y repertorios comunicacionales en Colombia*, editado por Marisabel García y Alejandro Contreras, 278-289. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios UNIMINUTO. <https://doi.org/10.26620/uniminuto/978-958-763-589-8.cap.8>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, María del Pilar Baptista Lucio, Sergio Méndez Valencia y Christian Mendoza Torres. 2014. *Metodología de la Investigación*. México D.F.: MCGRAW-HILL, Interamericana editores.
- Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables. 1977. "Acuerdo 14 de 1977: por el cual se reserva, alinda y declara como Parque Nacional Naturales un área ubicada en los Departamentos de Cundinamarca, Meta y Huila". Consultado 2 de mayo de 2023. https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/06/KMBT_211_04954.pdf
- Infobae. 2021. "Solicitan al Congreso que se implemente de manera urgente la Ley de Páramos". 14 de abril de 2021. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/15/solicitan-al-congreso-que-se-implemente-de-manera-urgente-la-ley-de-paramos/>

- Instituto colombiano de la Reforma Agraria. 1977. "Resolución 0184: por la cual se sustrae del régimen de reserva de colonización especial el predio denominado LOS RIOS o RIO BLANCO, ubicado en jurisdicción del Municipio de Gutiérrez y Corregimiento de Nazaret en Bogotá de departamento de Cundinamarca y se incorpora una zona al Parque Nacional Natural de Sumapaz". Consultado el 10 de mayo de 2023. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/sumapaz-2.pdf>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2017. *Recomendación para la delimitación, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Complejo de Páramos Sumapaz-Cruz Verde a escala 1:25.000*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Fondo Adaptación. <https://repository.humboldt.org.co/entities/publication/99e478fc-7878-4bf9-91ad-86a1ad0059fe>
- La FM. 2020. "Prohibición de minería en páramos sería llevada a la Constitución". 8 de diciembre de 2020. <https://www.lafm.com.co/politica/prohibicion-de-mineria-en-paramos-seria-llevada-la-constitucion>.
- López, Claudia, Ramiro Barragán, Nicolás García, Luis Enrique Dussán, Juan Guillermo Zuluaga y Ricardo Orozco. 2020. "Pacto Sumapaz: Los mandatarios de Bogotá, D.C., y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima estamos seguros de que solo a través de la cooperación, la solidaridad y el desarrollo articulado será posible la integración regional". Consultado 2 de mayo de 2023. <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2020/03/PACTO-SUMAPAZpdf.pdf>.
- Minagricultura (Ministerio de Agricultura). 1971. "Resolución 237: por la cual se aprueban un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA". Consultado el 18 de febrero de 2023. https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_237_de_1971.aspx#/
- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2007. "Resolución 032: por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sumapaz". Consultado el 12 de mayo de 2023. <https://intranet.parquesnacionales.gov.co/wp-content/uploads/2016/05/Resoluci%EF%BF%BDn-No.-032-de-26-de-enero-de-2007-PDF-Por-medio-de-la-cual-se-adopta-el-plan-de-manejo-del-Parque-Nacional-Natural-Sumapaz.pdf>
- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2017. "Resolución 1434: por medio de la cual se delimita en área de páramos Cruz Verde-Sumapaz y se adoptan otras determinaciones". Consultado el 12 de mayo de 2023. <https://sumapaz.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/resolucion-1434-de-2017.pdf>
- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2018. "Resolución 0886: Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones". Consultado el 12 de mayo de 2023. https://pisba.minambiente.gov.co/images/Normatividad/res_886_de_2018.pdf.
- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2020. "Informe de avance del proceso de delimitación participativa del Páramo Cruz Verde Sumapaz ordenado por la Corte Constitucional en el trámite de revisión del expediente de tutela T-8.348.353 relacionado con la constitución de la ZRC de Sumapaz". <https://sumapaz.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/Informe-avance-delimitacio%CC%81n-Cruz-Verde-Sumapaz-Corte-Constitucional.pdf>.
- Ochoa, Mauricio. 2019. "¿En qué va la ley de páramos?" *Semana*, 19 de junio de 2019. <https://www.semana.com/opinion/articulo/en-que-va-la-ley-de-paramos/44641/>
- OCMAL (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina). 2011. "Hay 391 títulos mineros en áreas de páramos". Consultado el 2 de julio de 2023. <https://www.ocmal.org/hay-391-titulos-mineros-en-areas-de-paramos/>
- OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales). 1998. *Guía Metodológica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales*. Consultado el 14 de febrero de 2023. <https://olca.cl/oca/informes/Guia-metodologica-conflictos-ambientales.pdf>.
- Periferia Comunicación Popular. 2016. "En Sumapaz rechazan la locomotora minero-energética". 22 de agosto de 2016. <https://periferiaprensa.com/en-el-sumapaz-rechazan-la-locomotora-minero-energetica/>
- Presidente de la República de Colombia. 1974. "Decreto 2811: por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Consultado el 12 de mayo de 2023. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1551
- Red por la Justicia Ambiental en Colombia. 2013. "Estas son las empresas mineras en los páramos". Consultado el 14 de marzo de 2023. <https://justiciaambientalcolombia.org/estas-son-las-empresas-mineras-en-los-paramos/>
- Rivera Vadera, Claudia Esther, Niria Katherine Romero Hurtado y Édgar Fernando Munar Jiménez. 2018. "Comunidad de la localidad de Sumapaz: una experiencia comunitaria en la preservación del páramo como recurso de

- uso común en el corregimiento de San Juan de Sumapaz”. *Revista Salud Bosque* 8 (1): 85-97. <https://revistas.unbosque.edu.co/index.php/RSB/article/view/2376>
- Rodríguez, César Andrés. 2015. “La resistencia silenciosa de las comunidades del Sumapaz”. *El Espectador*, 8 de diciembre de 2015. <https://blogs.elespectador.com/actualidad/el-rio/la-resistencia-silenciosa-de-las-comunidades-del-sumapaz>
- Semana. 2017a. “El fracking amenaza al páramo más grande del mundo”. 21 de marzo de 2017. <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/fracking-llegaria-al-paramo-de-sumapaz-y-chingaza/37359/>
- Semana. 2017b. “Tomémonos en serio al Sumapaz”. 4 de agosto de 2017. <https://www.semana.com/opinion/articulo/sumapaz-la-provincia-frente-a-proyectos-de-minero-energeticos-e-hidrocarburos/38356/>
- Soto Aguirre, Camilo y Jonathan Ospina Aguas. 2020. “Estudio del cambio de área en el Complejo de Páramos Cruz Verde - Sumapaz (Colombia) asociado a las dinámicas socioambientales en el período 2005-2025”. Trabajo de grado en Ingeniería Geográfica y Ambiental, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A., Bogotá. <https://repository.udca.edu.co/entities/publication/aa808399-562c-4fcd-8c26-cb935cb01c18>
- Vergara Buitrago, Paulina y Jairo Rodríguez Aparicio. 2021. “Análisis Ambiental de la minería de carbón en el ecosistema estratégico de páramo (Boyacá, Colombia)”. *Scientia et Technica* 26 (03): 398-405. <https://revistas.utp.edu.co/index.php/revistaciencia/article/view/24519>
- Vicente, Ana, Neil Martin, Daniel James Slee, Moira Birss, Sylvain Lefebvre y Bianca Bauer. 2011. *Colombia. Minería en Colombia: ¿A qué precio?* Bogotá: PIB Colombia, Editorial CÓDICE. https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBla/111122_boletin_final_web.pdf
- Viña Vizcaino, Julián. 2017. “Exploración y explotación de hidrocarburos en la región del Sumapaz”. *Semillas* no. 69/70, 1-108. https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/occc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillsd-69-70_2017.pdf

Angie Lorena Estupiñán Cruz

Licenciada en Administración Ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en Colombia. Fue miembro activo del semillero de Conflictos Ambientales Cambios, Vida y Paz, donde se centró en investigar conflictos socioambientales en Sumapaz.

Angie Dayana Salas Barreto

Licenciada en Administración Ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en Colombia. Fue miembro activo del semillero de Conflictos Ambientales Cambios, Vida y Paz, donde se centró en investigar conflictos socioambientales en Sumapaz.

Anexos

Anexo 1. Línea del tiempo minería en Sumapaz 2011-2021

