

SITUACIÓN ACTUAL DEL PÁRAMO SANTURBÁN. ABORDAJE DESDE LOS COSTOS AMBIENTALES, LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CURRENT SITUATION PÁRAMO SANTURBÁN. APPROACH FROM THE ENVIRONMENTAL COSTS, THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL INSTITUTIONS

Evelyn Ivonne Diaz Montaño*

Maria Ximena Ariza Garcia**

Diego Fabian Hernandez Ruiz***

Fecha de entrada: 10 de septiembre de 2013

Fecha de aprobacion: 24 de septiembre de 2013

“Legaron... Ellos tenían la biblia y nosotros la tierra... y nos dijeron: ‘Cierren los ojos y recen.’ Cerramos los ojos y cuando los abrimos, ellos tenían la tierra y nosotros la biblia.” Abadío Green

RESUMEN¹

La situación actual de los Páramos frente a la extracción de recursos naturales por parte de los multinacionales trae consigo conflictos ambientales que por sus características se ven transversalidades por diferentes elementos desde la economía, la política y los derechos de propiedad. La amenaza para algunos municipios por el futuro abastecimiento de agua ha generado una respuesta social que puede ser el precedente a la magnificación de un conflicto social. Tal situación debe ser abordada desde diferentes áreas del conocimiento en esta primera parte en general se realizará desde la perspectiva contable y la legislación institucional.

* Magister Universidad Nacional De Colombia, Medio Ambiente y Desarrollo, Especialista gUniversidad Distrital “Francisco José De Caldas” Gerencia de Recursos Naturales. Contadora Pública. Universidad Nacional de Colombia. Correo: evelyndiaz@usantotomas.edu.co

** PhdC organización de empresas. Universidad Politécnica de Valencia, Magister Contabilidad Internacional, Universidad de Zaragoza-España, Contadora Pública, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Correo: decontaduria@ustatunja.edu.co. Celular: 3102244767

*** Especialista en Contratación Estatal, Universidad Santo Tomás de Tunja, Abogado, Universidad de Boyacá correo: diego.hernandez01@usantoto.edu.co. Celular: 3138315523

1 El presente artículo es un estudio de orden investigativo - analítico, en el cual se presentan los resultados de la investigación finalizada con respecto a la *“INEXEQUIBILIDAD EN EL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA: Sobre algunas imprecisiones en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional”*, que se adelanta en el Centro de Investigaciones de la Universidad Santo Tomás Seccional de Tunja, Facultad de Derecho. Grupo de Investigaciones jurídicas y socio jurídicas el cual está vinculado a la *línea de investigación en Derecho Constitucional y Construcción Democrática (D.C.C.D)”*.

Método: El estudio es de tipo Analítico – descriptivo, ya que busca recoger la posición jurisprudencial asumida por la Corte Constitucional a través de sus fallos, con respecto a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales así como la caducidad e inmediatez con respecto a la interposición de la misma.

Este documento es generado en el marco de la investigación, “Propuesta de sistema de información ambiental desde la perspectiva económica contable y social para asegurar la sostenibilidad en los ecosistemas de páramo, caso páramo san turban” adelantada en conjunto por los centros de investigación contable de las sedes Bogotá, Tunja y Bucaramanga de la Universidad Santo Tomás.

PALABRAS CLAVES

Páramo de Santurbán, Constitución, Costos Ambientales.

ABSTRACT

The current situation of the Moors against the extraction of natural resources by multinational brings environmental conflicts which by their nature are transversalities different elements from economics, politics and property rights. The threat to some municipalities for the future water supply has created a social response that may be the precedent to the magnification of a social conflict. Such a situation must be approached from different areas of knowledge in this first part is generally made from the accounting perspective and institutional legislation.

This document is generated as part of the investigation, “Proposed system of environmental information from the accounting and social economic perspective to ensure the sustainability of ecosystems moor case wasteland san turban” forward jointly by the centers of accounting research

the Bogotá, Bucaramanga Tunja and St. Thomas University campuses.

KEYWORDS

Páramo Santurbán Constitution, Environmental Costs.

RÉSUMÉ

La situation actuelle des Maures contre l'extraction des ressources naturelles par multinationale apporte conflits environnementaux qui, par leur nature, sont transversalités différents éléments de l'économie, la politique et les droits de propriété. La menace de certaines municipalités pour l'avenir l'approvisionnement en eau a créé une réponse sociale qui peut être le préalable à l'agrandissement d'un conflit social. Une telle situation doit être abordée à partir de différents domaines de la connaissance dans cette première partie est généralement fabriqué à partir de la perspective de la législation comptable et institutionnel.

Ce document est généré dans le cadre de l'enquête, « système d'information environnementale de la comptabilité et de la perspective économique et sociale afin d'assurer la durabilité des écosystèmes lande cas friche turban san proposée » lancée conjointement par les centres de recherche en comptabilité les Bogotá, Bucaramanga Tunja et de l'Université St. Thomas campus.

MOTS-CLÉS

Páramo Santurbán Constitution, les coûts environnementaux.

INTRODUCCIÓN

Colombia posee una oferta de bienes y servicios ambientales diversa y estratégica. Dentro de sus principales características se encuentra el recurso hídrico y la presión sobre estas áreas hace que se catalogue en el mundo dentro de los ecosistemas de alta vulnerabilidad debido a la entronización de los territorios y a la expansión de la frontera productiva.

De acuerdo con Castaño (2010), la condición de generador y regulador del recurso hídrico que ejercen los páramos en los Andes, abarcan “un conjunto diferenciado de ecosistemas, vertientes, terrazas basales, litorales, plataformas continentales y por acciones sucesionales las fosas oceánicas” (p. 6)

Esta misma condición según se expone por Castaño (2010), expone a las montañas a una vulnerabilidad mayor ante los cambios climáticos de larga duración, debido a que los rangos adaptativos se magnifican más de las franjas templadas hacia el trópico.

Freddy Cante para la organización Reclame (2012) Colombia, referencia las siguientes frases entorno al problema de la minería en el país sobre las cuales vale la pena reflexionar:

Nada más que el combustible

“Los españoles descubrieron América hace 500 años y los canadienses descubrieron Colombia hace 10. De lo que estamos muy contentos”.

Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda

“Con criterios objetivos se asignarán títulos mineros a quienes realmente tengan

la idoneidad y la capacidad técnica y económica para explotar los recursos, bajo estándares de responsabilidad social y ambiental”.

Mauricio Cárdenas, Ministro de Minas y Energía

“Hacer minería con responsabilidad ambiental es posible y no se debe caer en el falso dilema de minería o medio ambiente...”

Claudia Jiménez, Directora Ejecutiva, Minería a Gran Escala

Los incentivos por parte del gobierno durante los últimos diez años para la explotación y extracción de recursos naturales a gran escala en Colombia van en ascenso, tal es el caso de la reforma tributaria de acuerdo con la cual puede pasarse de calcular para efectos de renta del 33% al 25% en estas actividades. Cante (2012)

Los efectos de la explotación minera a gran escala sobre el páramo requieren de la atención por parte de la comunidad desde la perspectiva de País. El pronunciamiento por parte de la academia y la reflexión entorno a este problema ambiental es urgente.

Los problemas asociados a la explotación minera en el páramo Santurbán requieren de un abordaje sistémico, que incluye analizar la situación más allá de la consideración de los efectos en la zona de influencia directa de la actividad. La afectación de la cadena trófica a lo largo del complejo de ecosistemas vinculados y relacionados al páramo que magnifica los riesgos a los que se ve sometida.



Fuente: <http://www.reclamecolombia.org/>. Declaración Páramo Santurbán Marzo 2012.

La política ambiental debe constituir en tal caso un instrumento de protección y apoyo en la gestión del páramo. Sin embargo como se verá reflejado a través de la revisión documental los agentes que ejercen presión sobre los recursos poseen no solo un papel activo sino determinante en el proceso de empoderamiento sobre el páramo.

Este documento presenta una revisión general del estado actual del Páramo evidenciando la problemática ambiental que desencadenan no solo el desarrollo de actividades de extracción sino también las incidencias de la especulación sobre las proyecciones de existencia de oro y plata en Santurbán, las cuales se encuentran

más relacionadas con la etapa exploratoria del recurso.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el estado del conflicto, desde la perspectiva de la contaduría existen retos frente al reconocimiento y valoración de los impactos sobre el territorio en esta primer etapa. Por otro lado estos problemas son inminentes frente al riesgo de comunidades amenazadas por el suministro de agua en el mediano plazo. La inconformidad y la respuesta social ha dejado como resultado que cada día a partir del año 2008 se fije más la atención acerca del uso y derechos de propiedad sobre Santurbán.

Uno de los aspectos que representa mayor debate al respecto es la generación de títulos mineros y las licencias ambientales para multinacionales de origen canadiense sobre el territorio. Mientras el Instituto Von Humboldt es el encargado de los estudios para la delimitación de zonas de protección de Páramo, de acuerdo con información del Espectador del 18 de enero del 2013, se han otorgado cerca de los 29 títulos mineros. Situación que debe ser abordada desde el derecho.

Según el Foro Nacional Ambiental (2012), en su documento de regulación ambiental y de minas se informa que en el año 2010 entró en vigencia la Ley 1382, la cual reformó el Código de Minas (Ley 685 de 2001) en distintos aspectos. Los propósitos de esta Ley eran la modernización de la industria minera, la promoción de la inversión y la agilización de los trámites de obtención de títulos mineros. Esta Ley también introdujo la prohibición de la actividad minera en zonas como los páramos y los humedales Ramsar, las cuales no estaban excluidas de la minería en la regulación del Código de Minas de 2001.

No obstante, la norma no fue consultada con los grupos étnicos del país. Por ello, fue demandada ante la Corte Constitucional, pues la consulta previa es un derecho fundamental de dichos grupos que no fue respetado al regular una actividad como la minería, la cual afecta directamente sus intereses y territorios.

El 11 de mayo de 2011 según Sentencia C-366 (2011), la Corte Constitucional declaró que la Ley 1382 de 2010 era inexecutable por haber omitido la consulta previa. Sin embargo, la Corte ordenó que la

Ley permaneciera vigente transitoriamente por dos años para no causar efectos nocivos al medio ambiente, pues dicha Ley contenía normas que daban mayor garantía en materia ambiental que las que había en el Código de Minas; por ello, sacarla del ordenamiento podría dejar sin protección ecosistemas estratégicos excluidos de la minería como los páramos o humedales.

El plazo de dos años dispuesto por la Corte vence el 11 de mayo de 2013. Ese día, la Ley 1382 quedará sin efecto alguno. Ante este panorama, el Gobierno tiene dos opciones: presentar al Congreso una nueva ley de reforma al Código de Minas de 2001 –esta vez sí consultada con los grupos étnicos– o no presentar ningún proyecto y dejar que la minería quede regulada solamente por la Ley 685 de 2001. El Gobierno ha optado por la primera opción y ha elaborado un proyecto de ley de reforma al Código de Minas.

De acuerdo con el estudio presentado por la Procuraduría General de la Nación (2008) señalan la siguiente clasificación del páramo de acuerdo con el IDEAM (2000) y Rangel (2000):

Páramo Bajo: Ubicado en entre los 3200m y los 3500 a 3600 m con temperaturas entre 6° a 10°.

Páramo propiamente dicho: Ubicado entre los 3600 a 4100 m con temperaturas entre los 3° y los 6°.

Superpáramos: Ubicado entre los 4100 m límite inferior de nieves perpetuas.

De acuerdo con Fierro (2012), para presentar un resumen de las características principales de los páramos se puede decir que desde la perspectiva geológica, geomorfológica, edafológica, climática,

ecosistémica y genética son características que se se “suman para hacer de los páramos un efectivo eco-hidrosistema que capta, regula y reparte las aguas de la alta montaña en Colombia, convirtiéndose en un ecosistema “generoso” en cuanto al flujo de aguas, pues los requerimientos de flora y fauna son muy bajos en comparación con las cantidades captadas.” (p.138)

Adicionalmente, las características estratégicas de los páramos de acuerdo con el informe de la Procuraduría General de la Nación (2008):

1. Se trata de una complejidad de ecosistemas interconectados por las características del paisaje.
2. La disponibilidad de agua depende de la capacidad de los ecosistemas para captarla y mantenerla, así como del buen manejo de los páramos y de las formas e intensidad del consumo del recurso por parte de los distintos grupos sociales.
3. Alto grado de endemismo, característica que lo ha situado como el ecosistema más biodiverso de la selva húmeda tropical.
4. Diversidad de relaciones en el marco ecológico del paisaje (No es trata sólo de un ecosistema afectado), la cadena trófica es amplia y por esta razón un ecosistema afectado tendrá efectos sobre los demás.
5. Diversidad climática en distancias relativamente cortas. (diferentes pisos térmicos en distancias pequeñas)

De acuerdo con Fierro (2012) dentro de los principales problemas derivados de la mega minería se encuentran los siguientes:

- 1. La incertidumbre de los efectos sobre el agua:** Se señala que aunque actualmente los estudios de impacto ambiental muestran posibles efectos zonificados no muestran los impactos vinculados a las afectaciones que desencadenan la relación ecosistemita regional. Esta segmentación deja fuera de las consideraciones de la evaluación posibles efectos nocivos que no son medidos y de los cuales no se tienen parámetros para mitigación o prevención.
- 2. Conflicto por aguas, ecosistemas y suelos:** Los cambios en el uso del suelo generan problemas de desertificación que van relacionados con la afectación a fuentes hídricas y variabilidad climática.
- 3. Conflicto por afectación de ecosistemas:** La posibilidad de afectación de ecosistemas por tenencia de títulos mineros sobre las zonas de influencia del Páramo deja en riesgo áreas estratégicas del complejo de ecosistemas.
- 4. Conflicto por aguas superficiales y subterráneas:** aumento en los sólidos y turbidez por partículas en suspensión y en arrastre; afectación de las rondas y cauces de los ríos y la red de drenajes natural, alterando su dinámica fluvial y equilibrio hidrológico desaparición de cuerpos de agua como quebradas y manantiales; estos impacto pueden ser de carácter directo, en algunos casos a largo plazo y en algunos casos irremediable. Fierro (2010) p. 107.

5. La afectación del aire y su relación con la salud pública: Proliferación de enfermedades respiratorias.

6. Problemas sociales derivados de la minería: Aumento en el costos de los alimentos, servicios, congestión vehicular y “falta de organizaciones sociales y comunitarias, causada por la inmediatez que da el recurso minero en la zona” Fierro (2010 p. 120).

7. Alta especulación financiera. La minería de oro es uno de los escenarios de mayor especulación en el país y el mundo ya que no se cuentan con datos específicos de posibilidades de explotación.

A partir de la obtención de títulos mineros se realizan múltiples formas de especulación financiera en las distintas fases del proyecto, desde la exploración hasta la explotación. Greystar Resources tiene 36 mil hectáreas en el páramo de Santurbán, cuyas reservas se estiman en 9 millones de onzas de oro y 59 millones de onzas de plata. Esa empresa lleva 15 años en Colombia y ha invertido 140 millones de dólares sin haber extraído un solo gramo de oro. Pero entre el 1° de enero y el 30 de septiembre de 2010 sus acciones tenían ganancias en la bolsa valoradas en 266 millones de dólares, que para colmo no pagan regalías ni impuestos. Greystar no está en el negocio de la explotación minera sino en el de la especulación financiera” Fierro (2012 p. 129).

8. Conflicto minero ambiental: Actualmente, existen solicitudes de título mineros en zonas en las cuales no se pueden desarrollar

estos proyectos. Todo el contexto citado, se define el surgimiento y agudización del conflicto, “La propia Ministra de Ambiente Beatriz Uribe reconoció públicamente que hay 571 títulos mineros en 203.000 hectáreas donde no se pueden desarrollar proyectos mineros (El Tiempo, 2010). p.153

9. Desconocimiento de las etnias (cosmogonía): “Los pueblos indígenas no suelen hacer una separación entre el suelo y sus recursos, tal como lo hace el derecho occidental. La tierra y sus recursos constituyen una unidad. En algunas cosmologías se considera que existe un continuo entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual. El territorio es lugar de los ancestros y morada de los dueños y amos de las plantas y los animales”. p 158.

10. Mitigación insuficiente: La rehabilitación de zonas de montaña afectadas por minería históricamente ha involucrado plantar pocas gramíneas y herbáceas. Comparado con zonas no afectadas por minería, los suelos rehabilitados tienen de manera característica una mayor densidad, menores contenidos de materia orgánica, tasas de infiltración más bajas y menor contenido de nutrientes. De igual manera muestran poco o ningún crecimiento de vegetación leñosa y capturas de carbono mínimas, aun después de 15 años. En bosques reforestados en zonas rehabilitadas la captura de carbono proyectada a 60 años es de cerca del 77% del mostrado por bosques no disturbados en la misma región, y si la rehabilitación fue

llevada a coberturas con pastos la captura es mucho menor). (Science, 2010 citado en Fierro, 2012, p.206)

Antecedentes

En el caso de galerías exploratorias de minería en el páramo de Santurbán, el EIA de Greystar documenta que los pH de las aguas de los túneles de La Perezosa y Veta de Barro son ya inutilizables para usos como consumo y recreación humana. Fierro (2912 p. 204).

Los antecedentes de la actual situación del Páramo Santurbán han sido señalados en su mayoría a través de algunos medios de comunicación particularmente de los principales diarios del País, el abordaje es diverso. Sin embargo existe un punto de encuentro entre las noticias que radica en el inminente peligro y fragilidad del Páramo respecto a la posibilidad de explotación. Uno de los peligros señalados radica en la posibilidad de dejar sin abastecimiento de agua a más de 18 municipios aledaños,

dado la contaminación que genera la explotación de oro.

El problema va mucho más allá de considerar las afectaciones del páramo, es precisamente la amenaza de contaminación a las fuentes hídricas y que atenta contra la salud de toda la región, el problema que subyace a los futuros detrimentos sobre la calidad de vida y el ambiente. De manera adicional, no solamente se debe considerar la afectación de la fauna y flora del páramo, ya que los demás ecosistemas se verán gravemente afectados como es el caso de los bosques. La supervivencia de las especies nativas no se puede segmentar en páramo, bosque, desierto, llanura etc, se trata de una interrelación de condiciones y elementos entre los diferentes ecosistemas.

A continuación se presenta un resumen a propósito del seguimiento de las noticias del páramo Santurbán en uno de los principales medios del país:

FUENTE	FECHA	TITULO	AUTOR	RESUMEN
EL TIEMPO	18 de agosto de 2008	Santurbán Amenazado Minería en los Páramos?	Manuel Rodríguez Becerra	"La reciente creación del Parque Natural Regional Sisavita, en Santander del Norte, por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corpornor), es un intento para salvar una valiosa área del Páramo de Santurbán, hoy gravemente amenazada por la actividad minera que se propone adelantar la multinacional Greystar Resources Ltd."
EL TIEMPO	25 de Julio de 2010	Minería y Cianuro	Manuel Rodríguez Becerra	Como bien lo argumentó el ex ministro José Antonio Ocampo, la minería ofrece excepcionales oportunidades para el desarrollo del país, pero si no es bien manejada, puede generar daños ambientales irreparables y puede, también, traer consecuencias negativas para la economía y el desarrollo social (EL TIEMPO, 18 de julio). Le faltó añadir a J. A. Ocampo que, infortunadamente, la gran y mediana minería de Colombia presenta hoy un balance ambiental negativo, así se identifiquen honrosas excepciones, y que los desastres de la desbocada minería ilegal son inenarrables. Si no se corrigen radicalmente estas graves situaciones y tendencia y, de ñapa, se aprueba la minería de oro con cianuro a gran escala. ¿a dónde diablos irá a parar nuestra cacareada riqueza en biodiversidad e hídrica? .
EL TIEMPO	05 de marzo de 2011	En gresca terminó la audiencia de Santurbán	Editorial	Cuando un ex concejal de California -municipio santandereano que se beneficiaría económicamente de la explotación aurífera en la zona del páramo de Santurbán- defendía el proyecto, los contradictores lo sabotearon y él, desesperado, les gritó "Ignorantes". Vino, entonces, un cruce de botellas de agua e improperios que tuvo que calmar la Policía y provocó la suspensión de la audiencia en Bucaramanga.
EL TIEMPO	30 de julio de 2011	Aprueban consulta por Santurbán	Editorial	"¿Está de acuerdo en que los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua en Santander se declaren bienes de utilidad pública e interés común para su protección?". Esta sería la pregunta que se incluiría en las elecciones del 30 de octubre en los 87 municipios de Santander, después de que la Asamblea le aprobó al gobernador, Horacio Serpa, la solicitud de consulta popular para proteger las 44.272 hectáreas del páramo de Santurbán.
EL TIEMPO	Diciembre de 2012	La Canallada de Santurbán	Editorial Andrés Hurtado	En este artículo Andrés Hurtado denuncia que se han dado progresivamente recortes sobre el área que constituiría parte del parque natural sin estudios técnicos previos. Se sustrajeron 177 hectáreas al parque precisamente en el sector de Angostura, donde la empresa canadiense Eco Oro (antes Greystar) tiene su enorme yacimiento de oro.
				En respuesta a demandas por los impactos ambientales del proyecto de Eco Oro Minero (antes Greystar) en Santurbán, el Grupo Banco Mundial acaba de admitir la queja contra la Corporación Financiera Internacional (CFI), entidad de dicho grupo que financia empresas privadas e invirtió US\$11.79 millones en este proyecto, que afectaría

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de editoriales EL TIEMPO

Las anteriores recogen en buena parte aspectos señalados acerca de la problemática que rodea la situación del Páramo. Sin embargo en el 2013, el diario EL ESPECTADOR señala, las multinacionales asociadas al conflicto y realiza una exposición de las hectáreas sobre las cuales se especula que se realizarían explotaciones de oro. Resumen de algunas de ellas se presentan a continuación:

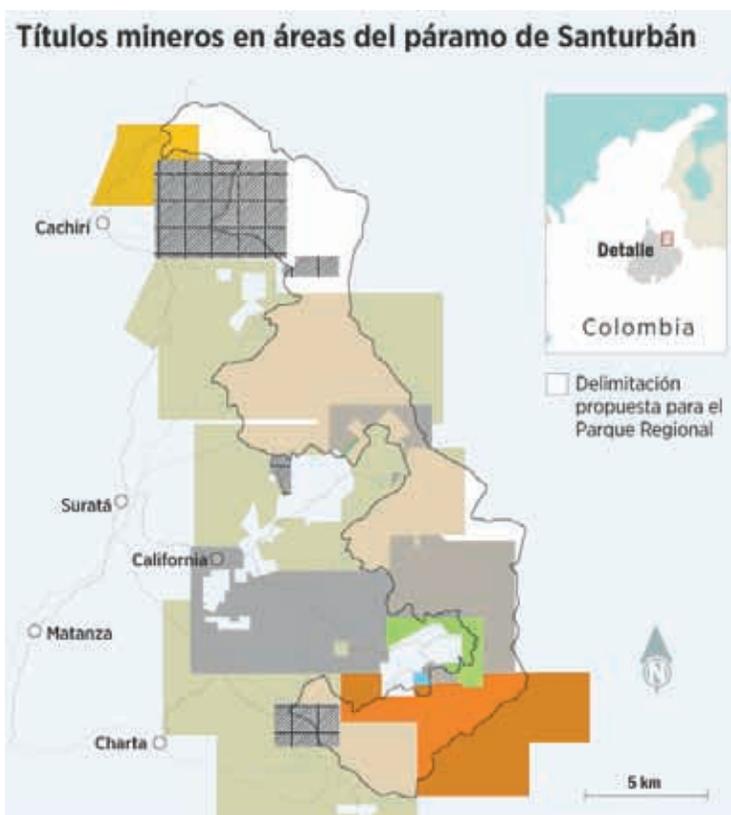
Santurbán, un parque rodeado de minas 16 de enero de 2013 por: Viviana Lodoño

Detrás de la creación del Parque Natural Regional Santurbán hay un asunto del que poco se ha hablado: ¿qué va a pasar con los 29 títulos mineros que se habían otorgado dentro del área del nuevo parque?

El futuro que tendrán los 29 títulos mineros entregados en los últimos 20 años en terrenos del recién creado Parque Natural Regional Santurbán es bastante confuso. La imagen del mapa del parque demuestra que no se trata de un problema menor: poco más del 81% de su área está comprendida en los títulos mineros de ocho empresas y algunos particulares. Todos tienen un título registrado en Catastro y Registro Minero y a esta hora esperan una respuesta de parte del gobierno nacional.

Los que también esperan una explicación acerca de lo que va a pasar con los títulos son los defensores del páramo y el resto de colombianos que han seguido de cerca el polémico proceso de creación del parque. Lo cierto, sin embargo, es que del lado oficial las respuestas hasta ahora son más bien difusas.

Ayer, minutos antes de que se firmara el decreto que da luz verde al parque, el director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), Ludwing Arley Anaya, le aseguró a este diario que a partir de este momento “será sancionada cualquier actividad minera” dentro del parque de 11.700 hectáreas y 600 más que conforman el Distrito de Manejo



Titular	Títulos	Hectáreas	Hectáreas en el parque	Porcentaje afectado del título	Porcentaje en el parque
Eco Oro	8	25.099,55	6.399,26	25,496	52,027
Aux Gold	4	4.333,38	1.002,16	23,127	8,148
Continental Gold de Colombia	1	3.798,26	1.003,65	26,424	8,160
Particulares	8	3.017,84	1.138,03	37,710	9,252
Oro Barracuda Ltda.	1	888,66	214,55	24,143	1,744
Galway	1	418,34	222,09	53,088	1,806
Emp. Minera San Antonio de Yolombó	1	80,16	26,64	33,234	0,217
Sociedad Minera La Esmeralda	1	13,01	11,74	90,238	0,095
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	4	8,05	2,77	34,415	0,023
Total	29	37.657,25	10.020,89	347,874	81,471

Gráfico www.elespectador.com

Integrado. Sin embargo, días antes había señalado que algunos proyectos, como los de Eco Oro (antigua Greystar) y Aux, podrían continuar en la zona pero sin ampliarse.

Tampoco han podido ponerse de acuerdo los ministerios de Ambiente y de Minas y Energía, que hasta ayer seguían analizando el futuro de los títulos. El Espectador conoció que ya se han adelantado algunas reuniones con el área jurídica en el Ministerio de Minas para definir su posición. Pero las declaraciones de los últimos días, tanto del ministro de Ambiente como del de Minas, demuestran que hay poca coordinación frente al asunto.

Por un lado el jefe de la cartera de Ambiente, Juan Gabriel Uribe, señaló que “en esas 11.700 hectáreas no se podrá hacer ni exploración ni explotación minera”. Por el otro, el ministro de Minas, Federico Renjifo, ha dicho que si los títulos fueron entregados y además iniciaron la explotación antes de 2010, podrán seguir con su actividad.

Sin embargo, como pudo constatar este diario con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ninguno de los 29 títulos (ver gráfico) que hay en la zona tiene licencia ambiental, lo que significa que legalmente no pueden empezar el proceso de explotación. Así las cosas, ningún título podría continuar en la zona. La Agencia Nacional de Minería señaló que se realizará un profundo análisis, que permita definir no sólo cuántos títulos sino además su situación jurídica y bajo qué normativa están amparados.

La CDMB confirma que, efectivamente, ningún título tiene licencia y que pese a

que por el tiempo ya podrían estar en etapa de exploración —algunos se otorgaron en 1992—, nunca adelantaron los procesos con las autoridades ambientales para adquirir el permiso.

Aun así no se descartan demandas por parte de las mineras, como le dijo a este diario un funcionario cercano a la Agencia Nacional de Minería, “por lo que hay que analizar los marcos jurídicos con mucho cuidado”.

Lo único claro hasta ahora son los títulos que quedaron en el parque: de los 29, ocho pertenecen a Eco Oro (antigua Greystar), el 52% de los cuales está dentro del parque; cuatro a AUX, con 23% en la zona protegida, y ocho más a particulares, que verán afectadas 1.138 hectáreas (ver gráfico).

El mapa demuestra además que aunque el 81% del parque tenía títulos, la gran parte de las intenciones mineras están en sus alrededores. De acuerdo con información de la CDMB, estos 29 títulos que tienen dentro del parque 11.740 hectáreas se expanden por fuera de él hasta completar 37.657 hectáreas, lo que da como resultado un parque protegido pero sitiado por las futuras minas (ver mapa).

Anglogold Ashanti le dijo a El Espectador que en octubre devolvió el título que se cruzaba con el parque. Por su parte, Eco Oro señaló que sólo se pronunciará acerca del tema luego de analizar cada uno de sus títulos.

En el parque no sólo había grandes mineras, también pobladores que durante décadas se habían dedicado a la minería artesanal.

Anaya, director de la CDMB, asegura que ya se está adelantado con el Ministerio de Ambiente un modelo de pago de servicios ambientales para que los campesinos no resulten afectados.

A partir de las crónicas presentadas en El Espectador entre 2010 y 2013 se abrió un interrogante ante la opinión pública entorno al valor del agua, cuánto vale el agua para las comunidades afectadas? ¿Cuánto vale el páramo? ¿cuánto vale afecta los recursos?, ¿existe compensación por los posibles daños?, ¿Cuál es papel de las instituciones?, ¿Por qué cada día el número de hectáreas de área protegida se reduce?.

Abordaje del Costo ambiental y mecanismos desde el derecho frente a la problemática.

A partir de la revisión efectuada sobre la situación actual del Páramo Santurbán, a pesar de señalar ampliamente los perjuicios ocasionados sobre el completo de ecosistemas en dónde los impactos no solo se limitan al área de Páramo delimitada por altura y bioindicadores, sino que altera los demás pisos térmicos y tres fuertes consecuencias de variabilidad climática, el problema no de una zona del país, el problema se extiende hacia el interés general de la nación.



Fuente: El Espectador 2012

El reconocimiento de esta problemática no puede ser ajena a la integración y reconocimiento de estos impactos, precisamente desde las auditorías ambientales que en este momento deben presentar y sentar un precedente en la etapa de exploración de los recursos de oro y plata en el Páramo.

Existe una necesidad de confrontar lo informado por parte del costo tradicional porque si bien no se afirma que la información no sea veraz y probable, si se puede decir que en algunos casos son excluyentes del reconocimiento de elementos que deberían explicarse dentro de la relación de producción de las organizaciones. La ausencia del reconocimiento de cierta información ambiental y social en la economía no es ajena a la respuesta por parte de las comunidades.

Instrumentalmente, desde los Costos tradicionales los impactos reconocidos en la etapa de la exploración son mínimos y se restringen al cumplimiento de actividades tendientes a cubrir multas o tasas ambientales. Existe un problema de valoración en todas las etapas del proyecto que permitan reconocer dentro de la información financiera de la empresa los impactos causados, en el caso particular por la exploración en el Páramo.

Dentro de los principales problemas del Costo se encuentra la valoración monetaria de las externalidades. De acuerdo con Martínez J. (2001), en el caso de lo que denomina como externalidades reversibles, es sencillo porque la asignación monetaria es igual al valor del costo de restauración. Sin embargo es más difícil tratar de dar valor monetario al costo de restauración del

perjuicio causado o el costo del remplazo del recurso natural agotado cómo el caso del agua contaminada o la remoción de terreno y erradicación de especies endémicas.

El vínculo del reconocimiento del Costo ambiental y los mecanismos jurídicos para la protección del ambiente se ven ampliamente expuestos a través de la clasificación e identificación de los instrumentos económicos y de control para la protección del medio ambiente. Lo anterior debido a que los primeros buscan influenciar directamente en la actividad económica, mientras que el control y la persuasión son de naturaleza administrativa y jurídica (Martínez 2008 p. 82).

De igual forma, la incidencia e importancia de la internalización de los costos ambientales (externalidades) en las organizaciones desde la perspectiva Jurídica y su relación con la comunidad se puede analizar desde la lectura de la constitución hasta la confrontación de los principios del derecho. De acuerdo con la clasificación de (Mesa 2007 p. 130- 138) algunos de estos derechos son realidad, solidaridad, responsabilidad, precaución, conjunción de aspectos colectivos e individuales, el que contamina paga, participación ambiental y rigor subsidiario e integralidad.

De acuerdo con las constitución política de 1991 en el artículo No 8 se establece que “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. En este sentido es importante resaltar que el papel del estado respecto a relación comunidad – naturaleza cobra un sentido de responsabilidad que si bien en principio de incuestionable si se

observan inconsistencia normativas desde su instrumentalización.

Dentro de los limitantes para la protección al ambiente, identificados para el desarrollo de la presente investigación, se encuentra precisamente que la instrumentalización desde lo jurídico y normativo no ha logrado hasta el momento asegurar una conducta que promueva la internalización de los costos ambientales y que por otra parte las empresas tiendan eludir el reconocimiento de impactos negativos derivados del desarrollo de sus actividades que tengan que ver con la afectación a la comunidad. De esta forma volvemos al reconocimiento de los costos ambientales recurrentes (De acuerdo con Fronti) dejando un vacío en el reconocimiento y valoración de los costos ambientales no recurrentes como la participación de las comunidades afectadas por las acciones empresariales, en este caso los principios de solidaridad y realidad enunciados por (Mesa 2008) se ven seriamente cuestionados.

De manera directa no se establece aún un mecanismo que obligue a las empresas a internalizar los costos ambientales dentro de su estructura formal. Dentro de la tipología de instrumentos para la protección del ambiente de acuerdo con la clasificación de (Martínez 2008) y por otra parte (Turner 1995) se construye la figura 1, "Tipología de instrumentos para la proyección del medio ambiente".

Desde la estrategia microeconómica se puede partir, como lo plantea (Martínez 2008) del supuesto en el cual las decisiones individuales se encuentran enfocadas desde las posibilidades que ofrecen para los agentes, la relación de costo- beneficio que

podría percibir el agente o las prioridades (esta última ligada a los objetivos estratégicos del agente).

De estrategia se desprenden tres enfoques posibles que partirían desde el sector público para tratar el problema de la contaminación, el control directo, los instrumentos económicos y la persuasión o el mercado.

El control bajo la perspectiva de la Unión Europea pretende operar con el principio de "el que contamina paga" que de acuerdo con (Martínez 2008):

".. En este sentido, primero se propone un enfoque de anticipación o de prevención del daño, y segundo, una vez que el daño se ha producido, se exige la responsabilidad" (p.93).

Dentro de los argumentos en contra a este principio se encuentran restricciones como por ejemplo que a pesar de las normas la reglamentación de la norma es compleja, además de diversas presiones hacia la construcción de la norma. Por un lado existiría de acuerdo con el análisis de Martínez (2008), dos problemas, el primero desde el ámbito de aplicación de las normas y el otro resulta de reconocer la asimetría del tipo de contaminador a gran o pequeña escala, en este sentido vale la pena considerar que no es lo mismo exigirle la internalización de costos ambientales a una pequeña empresa que a una multinacional. Sin embargo en concordancia con el principio de responsabilidad y realidad debería realizarse.

Dentro de los elementos que OCDE (OPSCHOOR Y VOS, 1989) determinan

como “comunes” en el comportamiento de los agentes frente a los instrumentos económicos se encuentran la existencia de estímulos financieros, posibilidades de acción voluntaria, intervención de las autoridades y la intención del mejorar la calidad ambiental.

Adicionalmente se propone desde OCDE (1989) la inclusión dentro de la categoría de instrumento económico a todos los que influyen sobre los costos y beneficios que además incitan a la dirección o modificación de sus acciones en un sentido favorable para el medio ambiente.

El elemento que distingue principalmente a partir del análisis realizado de los textos de (Pearce y Turner 1995) y de (Martínez M. 2008), es que “al contrario” de los controles directos que pretenden coaccionar a los agentes, los instrumentos incitan a que los agentes reaccionen “libremente”. Es por esta razón que el trabajo de investigación por parte de organismos estatales, la academia y las mismas organizaciones hacia este tema es urgente ya puede vincular una alternativa sobre el abordaje y reconocimiento de los problemas ambientales y de la internalización de los costos.

Dentro de las ventajas señaladas por la OCDE en (Martínez 2008) sobre la implementación de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente, se encuentran: Mayor eficiencia con respecto a los costos, estímulo para reducir la contaminación, flexibilidad tanto para los poderes públicos como para los agentes contaminadores, posibilidad de financiación.

Aunque el análisis teórico de los instrumentos se muestra alentador como alternativa de solución hacia algunos problemas ambientales y en el caso particular hacia el tratamiento de costos ambientales y posibilidad de reconocimiento de la participación de las comunidades afectadas. El principio de realidad desde el derecho y de solidaridad sigue estando por fuera del ámbito de aplicación de la norma, por lo cual se constituye en un tema de discusión y de construcción continua.

Algunos de los casos que se pueden clasificar dentro de los instrumentos económicos son los siguientes:

- Impuestos al consumo: De acuerdo con algunos ejemplos empleados por (Martínez 2008) se encuentran los impuestos diferenciales para los productos más respetuosos con el medio ambiente.
- Subsidios para el cambio tecnológico: Motivación hacia la inversión en tecnología limpia, incluyen en algunos casos facilidades de financiación para acceder a este tipo de innovación.
- Tasas retributivas por utilización de elementos ambientales como sumideros de emisiones contaminantes. Estos recursos se invierten en proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad
- Tasas compensatorias destinadas a la protección y renovación del recurso natural respectivo
- Tasas por utilización: por el uso de algún bien ambiental (e. g. tasas por utilización del agua)
- Exenciones tributarias por actividades que mejoran la calidad

ambiental, por la transferencia de tecnologías limpias.

De acuerdo con (Rodríguez M y Uribe 1996), La Ley 99 de 1993 señala dentro de los principios generales ambientales: “El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención. Corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables”. (Artículo 1, numeral 7).

De esta primera parte desde el Costo se pueden presentar las siguientes conclusiones:

A pesar de que la implementación de instrumentos ambientales dentro de la política pública y la cultura organizacional resulta un mecanismo alternativo, se debe reconocer que el ámbito de aplicación de estos instrumentos se encuentran transversalizados por el mismo elemento que ha permitido su funcionamiento y es la relación costo beneficio para la organización por eso pertinente ahora señalar algunos limitantes dentro del análisis de los instrumentos económicos, con el fin de poderlos vincular posteriormente en el análisis del caso particular de esta investigación se proponen los siguientes:

- Dificultad en el diseño de instrumentos, generalización y respuesta en términos de tiempo a transformaciones ambientales. (Se puede dar el caso en el cual el diseño de un instrumento y el momento de aplicación no responda a las necesidades ambientales).
- Grado de intervención de las empresas en el diseño y normalización del

instrumento: Para el caso particular la tasa de uso del 1%, fue motivo de discusión desde el ámbito de aplicación ya que vale la pena indagar si el porcentaje establecido responde bajo el principio de responsabilidad a los daños causados al ambiente.

- Alcance del instrumento, este puede derivarse del anterior aún más si se tiene en cuenta la clasificación del tipo de contaminador. En este caso la implementación de un instrumento como las tasas puede representar para una gran empresa una “posibilidad más barata de pagar por contaminar” que para una empresa pequeña.
- Existe la necesidad de evaluar hasta qué punto el instrumento amparado en la norma justifica o valida las formas de contaminación de las grandes empresas.

ELEMENTOS DESDE EL DERECHO FRENTE AL PROBLEMA DE LOS TÍTULOS MINEROS OTORGADOS (CONFLICTO DE PROPIEDAD)

Para el desarrollo de la minería en Colombia y de acuerdo a lo estipulado por la Ley 685 de 2001 que reglamenta el Código Minero, podrán otorgarse concesiones para la exploración y explotación del recurso minero de propiedad estatal a través de un contrato de concesión otorgado e inscrito por el Registro Minero Nacional.

En lo relacionado con medidas legislativas que regulen aspectos concernientes a cosmovisiones étnicas sobre el territorio y los recursos naturales, las minorías deben participar efectivamente (Secretaría del Senado de la República, s.f.).

Sin embargo, el Decreto 2715 de 2010 reglamenta parcialmente la Ley 1382 de 2010 (Comisión Colombiana de Juristas, s.f.).

- Decreto 4923 de 2011 que modifica la Ley 756 de 2002 en el cual están referidos los criterios de distribución de las regalías a través del Sistema General de Regalías (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., s.f.) y el Acto Legislativo 05 de 2011 modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política (Secretaría del Senado de la República, s.f.)

Sobre la Reforma a las Regalías, Antonio Hernández Gamarra (Hernández, 2010) advierte las dos posiciones que en su momento estuvieron encontradas. Existen quienes creen que el mal aprovechamiento de las regalías tiene su origen en que estas sean propiedad de las regiones y que la Nación esté excluida de su participación.

Otros, en cambio, consideran que la reforma a estos dos artículos de la Constitución busca subsanar de modo alguno el Déficit Fiscal del Gobierno Nacional (Hernández, 2010).

En el texto de modificación de los artículos de la Constitución Política, según Antonio Hernández Gamarra, se evidencian los siguientes cambios sustanciales:

- Distinción entre los beneficiarios del Sistema General de Regalías y quienes tienen derecho a participar de las regalías y compensaciones.
- El Congreso pierde la facultad de regular el Régimen de Regalías y solo por iniciativa del Gobierno podrá ejercer esa labor.

- Decreto 1335 de 1987 que contiene el reglamento de seguridad para labores realizadas en área subterráneas, dentro de las cuales se incluye la minería (Federación de Aseguradores Colombianos, s.f.).
- Decreto 2222 de 1993 que expide el Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial para las labores mineras en Colombia (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1993).

CONCLUSIONES

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

La pertinencia del análisis desde el derecho es relevante dentro de la gestión y parte de la solución del conflicto, teniendo en cuenta que las afectaciones son de carácter ambiental.

Desde los mismos EIA de las multinacionales que presionan para la explotación de oro en el páramo, se visualiza que los efectos nocivos de la actividad no se generan solo desde la extracción sino desde la misma exploración, lo cual ha desencadenado respuestas de rechazo por parte de la población en el área de influencia.

La denominación del Páramo Santurbán como parte de parques nacionales ha pasado durante los dos últimos años por delimitaciones que no vinculan los ecosistemas asociados como el bosque alto y se aleja a medida que avanza el tiempo de establecer una cobertura extensiva a reducir gradualmente el número de hectáreas protegidas.

La discusión sobre los títulos mineros otorgados en la zona tiene implícito también un carácter económico desde la especulación financiera lo cual aumenta la presión por la explotación de los recursos en el Páramo Santurbán.

BIBLIOGRAFÍA

Castaño Carlos (2010). Colombia Alto Andina Y La Significancia Ambiental Del Bioma Páramo En El Contexto De Los Andes Tropicales: Una Aproximación A Los Efectos Futuros Por El Cambio Climático Global (Global Climatic Tensor).

Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2011.

D.W. Pearce y R.K. Turner (1995). Economía de los recursos naturales y del medio ambiente. Madrid. Celeste.

ECOAN (1996). El Páramo ecosistema a proteger. Bogotá

Fierro Julio (2012) Políticas mineras en Colombia. Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA. ISBN 978-958-8341-38-5.

Martínez Alier J & Roca Justi (2001) Economía ecológica y política ambiental. Ed. Fondo de cultura económica. México.

Martínez Merino Juan Luis (2008) Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente. Ed. Dikynson. Madrid.

Mesa Cuadros, Gregorio. 2010. Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho. 2.ed. (1ª.ed. 2007) Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias

Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

Vargas, Ríos O. Velasco-Linares, P. (2011). Reviviendo nuestros Páramos. Restauración ecológica del Páramo. Colombia Proyecto Páramo Andino.

OBSERVATORIO NACIONAL DE PAZ (2010) Documentos mensuales de análisis y divulgación sobre conflictos, Región Nororiente. El Páramo De Santurbán: ¿Amenaza Al Desarrollo Minero Del País?

Pabón, G. Hurtado José Daniel. (2011) La Variabilidad Y El Cambio Climático y Su Efecto En Los Biomas De Páramo.

Pahlen R., Fronti L. (2004) Contabilidad social y ambiental. Ediciones Macchi. Buenos Aires. 359 p.

Procuraduría General de la Nación (2008). Situación de los páramos en Colombia frente a la Actividad antrópica y el cambio climático - PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS - Informe preventivo. En Colección de Asuntos ambientales No. 4. Colombia

Reyes Pedro (1996). El páramo ecosistema a proteger. Fundación Ecosistemas Andinos.

El páramo: ecosistema a proteger / (Bogotá)

Rubiano Galvis, Sebastián. (2012). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. Foro Nacional Ambiental.

Archivo digital EL ESPECTADOR 2006-2013

Archivo digital EL TIEMPO 2005- 2012