



PROYECTO DE LEY N ° ____ DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto: Establecer la obligación de la inclusión de la zona de transición bosque alto andino - páramo, al momento de la delimitación de subpáramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental sobre los ecosistemas de páramo.

ARTÍCULO 2°. Principios: La presente ley se rige según los principios contenidos en la Ley 1930 de 2018 (Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.)

ARTÍCULO 3°. El Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá en un periodo no superior a dos años las zonas de transición en los páramos que hayan sido delimitados a la fecha en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 4°. Inclusión de las zonas de transición: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará las zonas de transición con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional, las universidades acreditadas, el IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



ARTÍCULO 5°. Adiciónese al artículo 5° de la ley 1930 de 2018 el siguiente numeral:

14. Se prohíbe todo tipo de minería a gran escala en la zona de transición.

ARTÍCULO 6°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar. Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el Artículo 5° de conformidad con el procedimiento y competencias previstas en la Ley 1930 de 2018.

ARTÍCULO 7°. Bonos de carbono: El Gobierno nacional iniciará el proceso de medición y certificación internacional de la capacidad de captura de carbono de los páramos con la finalidad de constituir bonos de carbono.

Los recursos producto de estos bonos serán destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramos y actividades de conservación de los ecosistemas de páramo, de conformidad con las destinaciones contenidas en el fondo estipulado en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.

ARTÍCULO 8°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara

Departamento de Santander



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N ° ____ DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”

ANTECEDENTES:

En el ordenamiento jurídico nacional encontramos como antecedentes en materia de delimitación y protección de ecosistemas estratégicos de páramo el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010. En este mismo sentido y reiterando la prohibición de realización de actividades extractivas en zonas de páramo encontramos el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. El artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, establece la siguiente premisa jurídica:

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

La ley 1753 de 2015 en su artículo 20 al regular las áreas de reserva para el desarrollo minero incluye en su inciso final la prohibición en el sentido de que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.

No obstante, la interpretación sistémica de la norma evidenciaba un vacío en la protección que a pesar del contenido del artículo 173 de la misma ley no brindaba garantías suficientes lo que se inscribe en una línea jurisprudencial en torno a la materia inaugurada en las Sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, donde se establece que:



Existe un “deber estatal de delimitación y protección de áreas de especial importancia ecológica, en particular, de los páramos” y que los páramos están excluidos de las zonas de explotación minera. Para sustentar esta afirmación.

Esta misma línea es recogida por la sentencia C-035 de 2016, bajo el entendido que:

“La creación de las áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades, tales como: (i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.”

La sentencia T- 361 de 2017 de forma expresa, señala los principios a tener presente en los procesos de delimitación como el descrito en el presente proyecto, así indica:

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe tener en cuenta los siguientes criterios al momento de delimitar los páramos y fijar el contenido de la resolución (...): i) la justicia distributiva, que advierte la equidad en el acceso a servicios y beneficios ambientales. Este mandato incluye la igualdad en el reparto de cargas contaminantes y la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentran vedadas por afectar el ambiente. Es importante resaltar el derecho que tienen todas las personas a vivir en un ambiente saludable sin importar su raza, origen étnico o sus ingresos económicos; ii) la participación de las personas que se ven afectadas con la determinación de las fronteras de los páramos, intervención que incluye su trámite de expedición y el control a las medidas; iii) el desarrollo sostenible,



aspecto que debe garantizar que las generaciones futuras gocen de los ecosistemas paramunos, de modo que los procesos económicos y sociales que recaen sobre ellos deben ser reproducibles sin su deterioro; y iv) la vigencia del principio de precaución, mandato que impone el deber de abstención a las autoridades de permitir la ejecución de una conducta, cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a los entornos ecológicos de páramo. En esta faceta, el Ministerio tiene la obligación de tener en cuenta la extrema fragilidad de los ecosistemas paramunos y su poca capacidad de resiliencia.”

Entre otros principios señalados por la Corte Constitucional en la misma sentencia, se ha indicado que:

13.3. *La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. A continuación, la Sala entrará a esbozar algunos lineamientos de cada faceta mencionada del derecho a la participación ambiental.*

13.4) *De acuerdo con el marco normativo expuesto en la supra 13.2, la Constitución de 1991 reconoció que la participación ambiental se mueve en los ámbitos político, judicial y administrativo. El primero abarca el ejercicio de la ciudadanía y el respeto del principio mayoritario a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y semidirecta. El segundo comprende la utilización de acciones o medios de control ante los jueces para obtener la protección del orden jurídico o de los derechos. El tercero se refiere a la intervención de la comunidad en las decisiones de la administración que impactan sus formas de vida. En cada uno de esos campos existen formas de participación concretas consignadas en la norma superior y la ley.*



CONTEXTO

Partimos de la definición del páramo como una amalgama de realidades socioculturales y procesos biogeofísicos, un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. No se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde centurias. De acuerdo con Rangel-Ch. (2000), «la región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana».¹

Actualmente hay trescientos cuarenta y siete (347) títulos en páramos que cuentan con licencias ambientales.² Los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, 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. La no precaución implicaría un detrimento *“Por los altos costos que implicaría para el Estado colombiano los daños ocasionados por cuenta de la actividad minera y petrolera en los páramos en su mayoría baldíos reservados y por los costos que implicaría para el Estado la recuperación de dichos ecosistemas – recuperación total que resulta imposible-, así como la consecución de nuevas fuentes para soportar la demanda de agua”*³

Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales. A pesar de que esta área corresponde solo al 2% del territorio nacional, nos destacamos a nivel mundial como el país con la mayor área de estos

¹ Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

² Sentencia C 035 de 2016

³ 2 Ibid



ecosistemas. Este aspecto resalta la responsabilidad que tenemos en cuanto a la conservación de estos ecosistemas exclusivos del norte de la Cordillera de los Andes, hábitat de un importante número de especies de plantas y animales entre las cuales sobresalen especies endémicas o en alguna categoría de amenaza de extinción. Puede destacarse que el 90% de la flora de los páramos es endémica y el 8% del total de endemismos de la flora nacional se encuentra en estos ecosistemas.⁴

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

A pesar de la notable importancia de estos ecosistemas, desde hace décadas se registran altos índices de poblamiento y ocupación de los páramos, expresados en profundas transformaciones ecosistémicas originados en procesos productivos como la agricultura, la ganadería y en algunos casos la minería. Estas transformaciones han estado acompañadas por el aumento en la contaminación y la invasión biológica, al tiempo que ha venido aumentando la vulnerabilidad de estos ecosistemas al cambio climático que a su vez han ocasionado alteraciones en los límites naturales de estos ecosistemas, la pérdida de hábitats y especies, y la

⁴ Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.



disminución en la capacidad de prestar servicios ecosistémicos, lo que genera dificultades en el desarrollo de actividades de manejo y conservación.⁵

El páramo tiene mayor capacidad de absorción de carbono que la selva húmeda tropical y las llanuras. Las mediciones arrojaron que las bajas temperaturas generan procesos que favorecen la captura del CO₂ y lo convierten en materia orgánica. Una hectárea de un páramo protegido puede llegar a capturar 200 toneladas al año de CO₂ equivalente, y estamos hablando de 535.000 hectáreas de páramos solo en la jurisdicción de Corpoboyacá.⁶

Definir un límite trasciende los elementos técnicos y operativos. Delimitar cualquier zona es, ante todo, una decisión política, un ejercicio de territorialidad encaminado a la regulación de la vida social. Delimitar es una acción compleja que involucra conocimientos científicos, considerando un denso conjunto de presupuestos morales y éticos

El presente proyecto busca conciliar la permanencia de los habitantes en el páramo, y la realización de actividades de conservación, al mismo tiempo que aboga por brindar herramientas de gestión fiscal que soporten la reconversión productiva, buscando la garantía de la calidad de la vida de la gente que vive en ellos, esta iniciativa propende integrarse a un cuerpo normativo que impulse la zonificación concertada predio a predio con el fin de levantar el inventario de las condiciones sociales y económicas de los habitantes localizados allí, estableciendo la proscripción de mega minería en las áreas de páramo buscando alternativas económicas que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines constitucionales.

CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del

⁵ Ibid 3

⁶ ‘Suelos de los páramos de Boyacá. Ecosistemas potenciales para la captura de carbono’ 2017/02/20



artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara

Departamento de Santander