



Bogotá D.C. 19 de marzo de 2021

Honorable Senador

MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref. Informe de ponencia para Primer Debate en Segunda Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado - 458 de 2020 Cámara** “por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de paramos”

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5° de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Segunda Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado** “*Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos*”, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Se trata de un proyecto de acto legislativo de origen parlamentario presentado el 16 de septiembre de 2020 por varios congresistas de la bancada del Centro Democrático: H.S. Paola Andrea Holguín Moreno, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, José Obdulio Gaviria Vélez, María Del Rosario Guerra De La Espriella, Ruby Helena Chagüi



Spath, H.R. Juan Espinal, Gabriel Jaime Vallejo, Ricardo Ferro Lozano, Juan David Vélez, Esteban Quintero Cardona. La exposición de motivos fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 969 de 2020.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado designó como ponentes a los Honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Juan Carlos García Gómez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Eduardo Pacheco Cuello, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Angélica Lozano Correa, Rodrigo Lara Restrepo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Carlos Guevara Villalón y Alexander López Maya.

Luego, se presentó Informe de Ponencia para primer debate en Senado de la República y fue publicado en la Gaceta 1089 de 2020 y el 14 de octubre de 2020 fue aprobado por unanimidad en Primer Debate en la Comisión Primera de Senado

Acto seguido, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado designó como ponentes para segundo debate, a los mismos Honorables Senadores de la ponencia para primer debate.

Posteriormente, se radicaron dos ponencias para dar segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado (Gaceta 1121 de 2020).

El 27 octubre 2020, la Plenaria del Senado aprobó en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado - 458 de 2020 Cámara “Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 Adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”

Seguidamente, la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado - 458 de 2020 Cámara “Por medio del cual se reforma la constitución política de colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”.

Luego del trámite en primera vuelta del proyecto de reforma constitucional, el Gobierno Nacional en cumplimiento de los artículos 375 de la Constitución Política y 225 de la Ley 5

de 1992, por medio del Decreto 052 del 19 de enero de 2021, publicó el Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado -458 de 2020 Cámara “Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”, tal como consta en el Diario Oficial No. 51.562.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo sometido a consideración de la Comisión, tiene como finalidad, establecer de manera constitucional la protección de páramos y prohibir en ellos la exploración y explotación minera.

El proyecto de ley consta de dos (2) artículos, que se describen a continuación:

El artículo primero adiciona un inciso al artículo 79 de la Constitución política de Colombia, en el sentido de prohibir la exploración y explotación minera en ecosistemas de páramo.

El artículo segundo prescribe la vigencia.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 22 de 2020 Senado, 458 de 2020 Cámara.</p> <p>TEXTO APROBADO PLENARIA DE CAMARA</p>	<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 22 de 2020 Senado, 458 de 2020 Cámara.</p> <p>TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA</p>
<p>“por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”</p>	<p>“Por medio del cual se reforma el artículo 79 de la constitución política de Colombia prohibiendo expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”</p>
<p>Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La</p>

Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene una especial deber de protección del agua.

Queda prohibida de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Quedan prohibidas las actividades de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos, en los ecosistemas de páramos y **en el área de referencia de la transición del bosque alto andino definida por la autoridad competente, que no esté incluida dentro del área del páramo delimitado.** También estará prohibida la determinación de suelos de expansión urbana y de suelos rurales suburbanos en páramos.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial, **y de acuerdo con las determinantes ambientales y los lineamientos de las Autoridades Ambientales, establecerán los usos del suelo en las áreas de referencia colindantes a los páramos establecidas por la autoridad competente, todo lo anterior dando cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.** En todo caso, no podrán ser afectadas las actividades parte de la prestación de servicios públicos.

Las actividades productivas, que a la fecha de entrada en vigencia el presente acto legislativo, se desarrollen legalmente en el área de referencia de la transición del bosque alto andino que no esté incluida dentro del área del páramo

	<p>podrán seguirse realizando bajo el régimen legal vigente al momento del otorgamiento y hasta por el periodo que fueron concedidas. En todo caso, se respetarán los procesos de sustitución y reconversión de las actividades de las comunidades en páramos, que se estén desarrollando y se desarrollen en virtud de lo dispuesto por la ley.</p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es menester retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

El siguiente proyecto de ley, que se somete a consideración del Honorable Senado de la República, tiene por propósito modificar la legislatura vigente con el fin de erradicar la exploración, explotación minera en páramos.

Diferentes circunstancias convierten a los páramos en ecosistemas indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico, la regulación hídrica, y el sostenimiento de diferentes especies endémicas; pero la producción permanente de agua los convierte en sitios de los que se surten embalses para la producción energética, consumo humano, actividades industriales y demás actividades antrópicas que aportan a la sostenibilidad energética y financiera del país.

Sin duda alguna, la actividad minera representa en igual sentido una despena de minerales que tienen usos tan diversos como las comunicaciones, la salud, la conducción eléctrica y la construcción pero que no puede competir con la protección de suelos estratégicos de la

nación, la preservación de la biodiversidad y la consolidación del desarrollo sostenible como política de estado conforme los diversos compromisos internacionales a los que se ha adherido el país

De allí surge la importancia estratégica de este proyecto, que no pretende satanizar las practicas extractivas, en tanto que se reconocen como fundamentales para la consolidación de la economía nacional, pero si restringir áreas de especial interés ecosistémico, que asegura la sostenibilidad de la despensa hídrica nacional, y que contribuye a articular esfuerzos para la preservación del Sistema Nacional de áreas protegidas.

De acuerdo con la Publicación “El gran Libro de los Páramos” publicado por el Instituto Alexander Von Humboldt, Colombia es considerado un país mega diverso por su privilegiada posición en el planeta y el particular origen y evolución de sus condiciones físicas y biológicas. Su maravillosa biodiversidad, representada por la variabilidad de seres vivos, ya sean terrestres o marinos y las estructuras ecológicas que los soportan como los bosques, arrecifes, humedales, sabanas y Páramos, es la que garantiza en gran medida nuestra sostenibilidad.

Es sobre los medios naturales que está soportada la producción de alimentos, la provisión de agua, la materia prima de casi todos los productos de los que dependemos y los numerosos servicios ecosistémicos a menudo imperceptibles pero fundamentales.¹

De conformidad con Estudio realizado por ANA MARÍA ROMERO LÓPEZ de la Universidad Militar Nueva Granada denominado REVISIÓN DE LA AFECTACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO A NIVEL ECOLÓGICO en Colombia, los ecosistemas de páramo se extienden sobre los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta y se relacionan con áreas de temperaturas bajas, húmedas y nubladas, con buena cantidad de irradiación solar y suelos ricos en materia orgánica con significativos niveles de retención de agua que le permiten albergar una rica flora de montañas con vegetación abierta, dentro de la que se destacan los distintivos frailejones, además de gran cantidad de especies endémicas que aportan una singularidad biológica que resalta

¹ Baptiste, Brigitte 2013 El Gran Libro de los Paramos Pág. 9

la alta diversidad de especies y hábitats.²

Los páramos prestan importantes servicios ecosistémicos que son fundamentales para el bienestar de la población como la continua provisión de agua, el almacenamiento y captura de gas carbónico de la atmósfera, que contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas, además, de representar sitios sagrados para una gran cantidad de culturas ancestrales, entre muchos otros beneficios.

En el mismo sentido, en el estudio adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales denominado “Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático”, se determina su importancia relacionada principalmente con su poder de captación y regulación de agua; en ellos se genera y nace gran parte de las fuentes de agua que comprenden la compleja red hidrológica nacional. Prestan servicios ambientales muy importantes para las comunidades rurales y urbanas, un alto grado de endemismo, lo que ha llevado a estimarlos como más biodiversos que los ecosistemas de la selva húmeda tropical.³

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. La función de captación de tal recurso es considerada un servicio ambiental, del cual se beneficia toda la sociedad, posibilitando el desarrollo de actividades de producción y reproducción social. En este sentido, se entiende que el deterioro de los ecosistemas involucrados en las cuencas hidrográficas, como el páramo, afecta directamente la oferta hídrica y por tanto la calidad de vida poblacional (Max Neef, M. 1993) ⁴

En informe Primera Comunicacional Nacional de Colombia para la Convención Marco de Naciones Unidas Para el Cambio Climático realizada por el IDEAM, se determinó que los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. Con un aumento proyectado para el 2050 en la temperatura media anual del aire para el territorio nacional entre 1°C y 2°C y una variación en la precipitación del

² Romero, Ana María 2017 Revisión de la Afectación de la actividad Minera en Ecosistemas de Páramo a nivel ecológico Pág. 3 (Universidad Militar Nueva Granada)

³ Serrano, Claudia Cristina 2008 Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático Pág. 17 (Procuraduría delegada Para Asuntos Ambientales)

⁴ Max Neef, Manfred 1998 Desarrollo a Escala Humana Pág. 147

15% se espera que el 78% de los nevados y el 56% de los páramos desaparezcan.

En este sentido, no se tratará solamente de la pérdida de la biodiversidad, sino de un problema de seguridad nacional relacionado con la pérdida de buena parte de los bienes y servicios ambientales del país, entre los cuales está principalmente la oferta hídrica de la Nación⁵

La minería no es tampoco una problemática ajena a la conservación de los ecosistemas de montaña, sobre todo si se tiene en cuenta las técnicas, materiales e intervenciones antrópicas necesarias para llevar a cabo dichas actividades de extracción.

De acuerdo con el Instituto Alexander Von Humboldt, las solicitudes vigentes en el 2008 de títulos mineros eran 986, distribuidas en 27 complejos de páramos de los 34 que existen en Colombia e implicando un 32.5% de ecosistemas de páramo solicitados para la explotación de minerales Colombia cuenta con el 49% de los páramos del mundo, es decir, 1.932.987 hectáreas en total y a pesar de que el Código Minero, la Constitución Política y las Sentencias de la Corte Constitucional son claros en ordenar la protección especial a estos ecosistemas, existen 108.972 hectáreas concesionadas para la exploración y explotación a través de 391 títulos mineros.⁶

La Defensoría del Pueblo realizó un detallado diagnóstico de la situación y determinó que 22 páramos se encuentran en alto riesgo de desaparecer como consecuencia de los efectos de la minería. Los hallazgos de oro y carbón en estas zonas han incentivado la masiva llegada de compañías mineras, lo que implica una seria amenaza para los ecosistemas que surten el 70% del agua que consume el país, entre los ejemplos más importantes se encuentran:

Rabanal y río Bogotá: En la zona del altiplano cundiboyacense, entre Samacá y Lenguazaque, existe uno de estos páramos que están en riesgo por los 17 títulos mineros. Allí, la explotación ha afectado a 11 localidades contaminando sus suelos y sus aguas

⁵ Alarcón, Juan Carlos y Otros 2001 Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Pág. 186

⁶ Hofstede, Robert 2003 Proyecto Atlas Mundial de los páramos Pág. 39

El Artículo 34 de la ley 685 de 2001, Código de Minas, establece que No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

subterráneas.

Pisba: Situado entre Boyacá y Casanare, es un complejo que integra a 11 municipios en una extensión de 81.481 hectáreas. Allí se han concedido 88 títulos mineros y el impacto más evidente es el daño a la zona de amortiguación del páramo de Pisba, que nutre al río Cravo Norte.

Santurbán: En los límites entre Santander y Norte de Santander se levanta una de las zonas de páramo más ricas de Colombia. Allí se detectó uno de los yacimientos de oro más grandes de América del Sur, por lo que han llegado un sinnúmero de importantes multinacionales en busca de explotar el mineral, sin tener en cuenta que en este páramo nace el agua que alimenta el área metropolitana de Bucaramanga y muchos municipios de Norte de Santander.

Aunque la ley expresamente determina que no se pueden ejecutar trabajos y obras de explotación y exploración minera en áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la RAMSAR, se ha evidenciado la transformación de dichos ecosistemas por parte de los diferentes tipos de minería.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación minera en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

En este orden de ideas, no existe restricción expresa para la ejecución de labores mineras en ecosistemas de páramo.

De otro lado, el Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo del Anterior Gobierno Nacional, consagra que 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.

De igual forma, mediante sentencia C/035 del 8 de febrero de 2016, la Corte Constitucional determinó la Inexequibilidad de los Incisos 1º, 2º y 3º de dicho Artículo que rezaban así:

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, 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. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las

Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<INCISO 2> En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

<INCISO 3> Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

No obstante, dicha restricción constitucional y la consistente intención de prohibir la minería en estos ecosistemas estratégicos, el siguiente es el diagnóstico de superposición de títulos mineros con zonas de páramo:

No. total de títulos superpuestos en Zona de Páramo inscritos antes del 09 de Febrero de 2010: 448					
Área Superposición: 118.461,73 Ha.					
Catastro: 06 de Marzo de 2015					
TÍTULOS MINEROS POR MODALIDAD Y ETAPA EN LA ZONAS DE PÁRAMO					
PERIODO: ANTES DE LA LEY 1382 DEL 09 DE FEBRERO DE 2010					
Modalidad	No de Títulos	Área Ha Superposición en Zona Páramo	Etapa		
			Exploración	Construcción y Montaje	Explotación
AUTORIZACIÓN TEMPORAL	1	427,27	0	0	1
CONTRATO DE CONCESION (D 2655)	49	9.670,96	0	13	36
CONTRATO DE CONCESION (L 685)	293	88.809,63	87	161	45
CONTRATO VIRTUD DE APORTE	53	13.091,52	0	0	53
LICENCIA DE EXPLORACION	15	4.247,03	14	0	1
LICENCIA DE EXPLOTACION	27	2.070,51	0	0	27
LICENCIA ESPECIAL MATERIALES DE CONSTRUCCION	6	8,37	0	0	6
PERMISO	2	56,86	0	0	2
RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA	2	79,56	0	0	2
TOTAL	448	118.461,73	101	174	173

FUNDAMENTO JURÍDICO

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y continental para la protección del medio ambiente y recursos naturales, el país ha participado en convenciones y declaraciones dirigidas específicamente a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica. Entre estos se encuentran:

- La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de Washington D.C. ratificado mediante Ley 17 de 1981;
- La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, dado en Paris, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;
- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre diversidad biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Ratificado mediante Ley 165 de 1994);
- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;
- La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002; y

- La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia en el año 2002 y en la que se establece “La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema...”

Normativa Nacional.

Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación” (artículo 8°).

De igual forma en los artículos 79 y 80 se establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.

El artículo 80 agrega, que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo en consecuencia, de medidas sancionatorias legales correspondientes.

Leyes, Decretos y otras regulaciones.

La Ley 2ª de 1959 declara Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que, para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículos 2° y 13).

El Decreto 2811 de 1974 con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial los páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés

social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

Asimismo, la Ley 165 Por medio de la cual se aprobó el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el decreto 2372 de 2010. El Decreto 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el Decreto estableció la clasificación de las Áreas Protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que "...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, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...".

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el decreto 0937 de 2011 mediante la cual se "adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y

delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.

En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3° modificaba el Artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.

Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: “En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

El Gobierno Nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el Artículo 20° estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.” Adicionalmente el Artículo 173° del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.

El 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 por medio de la cual delimitó el páramo de Santurbán-Berlín. Esta resolución fue objeto de Acción de Tutela y fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Posteriormente la Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión. La Sala Octava de Revisión, a través de la Sentencia T-361 del 2017 señaló que la Resolución 2090 de 2014 se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados y resolvió que el Ministerio de Ambiente debería trazar una nueva delimitación del páramo.

Posteriormente el 26 de marzo de 2016 fueron delimitados 8 complejos de páramos a través de las Resoluciones 0491 Miraflores, 0492 Farallones de Cali, 0493 Sonsón, 0494

Paramillo, 0495 Tatamá, 0496 Frontino - Urrao "Páramos del Sol - Las Alegrías, 0497 Belmira-Santa Inés, 0498 Los Picachos. Mediante Resolución No. 0710 del 6 de mayo de 2016 fue delimitado asimismo el páramo de Chingaza.

El 26 de septiembre de 2016 fueron delimitados los páramos de Chili-Barragan (Res. 1553), de Yaraguies (Res.1554), Iguaque-Merchán (Res.1555) y Tamá (Res. 1556). Más tarde, el 28 de octubre de 2016 el Ministerio delimitó el complejo de páramos Rabanal-Rio Bogotá por medio de la Resolución 1768, el de Guerrero con la Resolución 1769, el páramo del Altiplano Cundiboyacense a través de la Resolución 1770 y el complejo Tota-Bijagual-Mamapacha según la Resolución 1771. Por su parte a partir de la Resolución 1987 del 30 de noviembre de 2016 el gobierno nacional delimitó el páramo Los Nevados y el de Las Baldías fue delimitado por medio de la Resolución 2140 de 19 de diciembre de 2016.

Para 2017 el páramo de Las Hermosas fue delimitado por medio de la Resolución 0211 de 10 de febrero de 2017, el 28 de junio de 2017 con la Resolución 1296 el de Guanativa-la Rusia y el 14 de julio de 2017 según la Resolución 1434 fue delimitado el páramo de Cruz Verde- Sumapaz. En 2018 fueron delimitados los páramos de Perijá y el Almorzadero (Res. 0151 y 152 del 31 de enero de 2018) y el 6 de febrero de 2018 fueron delimitados Citará (Res. 0178), Sotará (Res. 0179), Guanacas-Puracé-Coconucos (Res. 0180) y el complejo Nevado del Huila- Moras (Res. 0182).

Por último, el artículo 5º de la Ley de Páramos “Ley 1930 de 2018” establece:

Artículo 5º. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Agencia Nacional de Minería en coordinación con las autoridades ambientales regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros tradicionales de subsistencia, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.
2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.
4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.
5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades

- agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.
6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
 7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
 8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivas y químicas está prohibido.
 8. Se prohíben las quemas.
 9. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.
 10. Se prohíbe la fumigación y aspersion de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.
 11. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.
 12. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se trasladen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Parágrafo 3°. 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 presente artículo.

Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la

frontera agrícola.

A la luz de las anteriores consideraciones, se puede deducir, que no existe actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, una herramienta de tal entidad normativa, que permita asegurar de manera eficaz, urgente pero principalmente con vocación de permanencia, la protección del recurso hídrico, especialmente aquel que se produce en los ecosistemas de montaña como los páramos y que podría verse ostensiblemente afectado por intervenciones antrópicas, relacionadas con la extracción de minerales y en general con la actividad minera.

Lo anterior, reporta especial interés si se atiende a la finalidad de este acto legislativo que propone adicionar un inciso al artículo 79 de la Constitución Política que consagra el derecho al ambiente sano y que constituye actualmente la columna vertebral del sistema Nacional Ambiental.

Por otra parte, es importante resaltar la Sentencia T-80 de 2015 de la Corte Constitucional, en donde se hace un análisis de temas tan importantes como “la protección constitucional de la naturaleza y los principios rectores del derecho ambiental”, “elementos de la responsabilidad ambiental” y “restablecimiento o resarcimiento del daño ambiental”; en los siguientes términos:

La Constitución Política de 1991 realizó un reconocimiento al medio ambiente, entendido de carácter de interés superior, por medio de un catálogo de disposiciones que componen la llamada constitución ecológica; estas disposiciones, según lo dice la Corte, consagran principios, derechos y deberes, que se encuentran dentro de la noción del Estado social y democrático de derecho.

En este mismo sentido, el medio ambiente es un elemento que tiene gran relevancia en el constitucionalismo colombiano, la cual se ha adquirido desde distintas connotaciones en el ordenamiento jurídico; en tanto este elemento, se puede encuadrar como un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho, un derecho fundamental por conexidad, un derecho colectivo y un deber constitucional en cabeza de todos.

Se resalta que la naturaleza es un elemento directamente ligado al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae tanto con relación a los seres humanos, dada la necesidad de contar con un ambiente sano para lograr una vida digna, como en la protección de los demás organismos vivos; los cuales no requieren una visión utilitarista para ser protegidos en sí mismos. Consiste en el entendimiento de la interdependencia que conecta al ser humano con todos los seres vivos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha estado construyendo una doctrina en relación a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, aún más cuando el conflicto gira en torno a la tierra, la cual tiene una protección colectiva y reforzada en

la Constitución Política, dado la cultura de los pueblos tribales relacionada con el territorio.

La Corte por medio de esta sentencia hace alusión a los principios rectores del derecho ambiental; estos son:

Principio de Desarrollo Sostenible:

Entendido como “el desarrollo “que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades””.

El Estado social de derecho se inclina por una injerencia del poder público en las fases del proceso económico, en el que se garantice la racionalización de la economía con el objeto de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación de un ambiente sano.

Así las cosas, la prohibición de las actividades mineras en las zonas de paramo a través de un artículo constitucional representa sin lugar a dudas un acto de responsabilidad con las generaciones futuras, cuya conservación dependerá no sólo de la voluntad del legislador, sino del constituyente primario, en tanto que es titular del mismo derecho que se pretende proteger.

Principio de Prevención:

En el orden internacional se entiende que este principio pretende que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales; razón por la cual se requiere de acciones y medidas que regulen, administren, entre otras que se realicen en una fase temprana, antes de la producción del daño y el agravamiento del mismo. Se enmarca en un modelo preventivo, antes que curativo.

Este principio es aplicable en los casos en los que se puede conocer las consecuencias que puede tener sobre el ambiente el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido, la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de la producción del riesgo o del daño.

Principio de Precaución:

La Declaración de Río de Janeiro lo entiende como:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá

utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.⁷

La autoridad puede adoptar decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución cuando: Exista peligro del daño, que el peligro sea grave e irreversible, debe haber un principio de certeza científica, aunque no sea absoluta, que la decisión adoptada por la autoridad se encamine a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Principio de Quien Contamina Paga:

Busca que las personas que sean responsables de una contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas que se requieran para prevenirla o mitigarla y reducirla. Se busca también el uso de sistemas de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. En este sentido, se busca más que el pago pecuniario, es a mejorar el comportamiento de los agentes públicos y privados en pro del respeto y la protección de los recursos naturales.

En este sentido, es evidente que este Acto Legislativo apunta al cumplimiento de todos los principios del derecho ambiental, y le brinda la posibilidad al Estado de salvaguardar el medio ambiente en todas sus connotaciones; además el establecimiento de esta reforma, conlleva al cumplimiento de un deber estatal, en pro de la protección de los recursos naturales.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional demuestra gran preocupación en materia de derecho ambiental al considerar que:

La insuficiencia de las categorías jurídicas clásicas de la responsabilidad civil para establecer criterios de imputación razonables en materia ambiental, los obstáculos técnicos propios de las ciencias naturales para cuantificar con exactitud un impacto

y los métodos económicos poco satisfactorios para calcular el valor intrínseco de un bien natural generan, en su conjunto, que en la actualidad aún no exista un sistema uniforme de establecimiento de responsabilidad y reparación ecológica.⁸

La anterior consideración, hace más necesaria una regulación normativa de índole constitucional que propenda por la protección y el cuidado de los recursos naturales y, que ayuden a mitigar los riesgos a que son sometidos nuestros ecosistemas con la finalidad única de obtener remuneración de carácter pecuniario.

Se concluye que, atendiendo a la importancia de los páramos como fuente de producción de agua y vegetación, se les debe brindar la protección constitucional que sea necesaria en procura de evitar daños o alteraciones susceptibles de impactar de manera negativa la

⁷ Declaración de Río de Janeiro. Principio 15

existencia de estos ecosistemas y, consecuentemente la calidad de vida de la población, de este modo se debe prohibir cualquier actividad económica o científica que pueda poner en peligro los páramos, como es el caso las actividades de exploración y explotación Mineras en estos lugares.

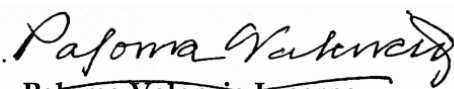
5. CONFLICTO DE INTERES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ta de 1992 y se dictan otras disposiciones, a través del cual se modifica el artículo 291, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de intereses para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a que si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente a este proyecto se considera que no genera conflicto de intereses, ya que no generará beneficios particulares, actuales y directos conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que se busca la protección ambiental de los páramos.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito dar Primer Debate en Segunda Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado** *“Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”*, de conformidad con el texto que a continuación se propone.


~~Paloma Valencia Laserna.~~
Senadora de la República.
Ponente

7. TEXTO PROPUESTO

El texto que a continuación se propone para primer debate en segunda vuelta es el siguiente:

Proyecto de Acto Legislativo 22 de 2020 Senado

“Por medio del cual se reforma el artículo 79 de la constitución política de Colombia prohibiendo expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos”

El Congreso de la República De Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Quedan prohibidas las actividades de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos, en los ecosistemas de páramos y en el área de referencia de la transición del bosque alto andino definida por la autoridad competente, que no esté incluida dentro del área del páramo delimitado. También estará prohibida la determinación de suelos de expansión urbana y de suelos rurales suburbanos en páramos.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial, y de acuerdo con las determinantes ambientales y los lineamientos de las Autoridades Ambientales, establecerán los usos del suelo en las áreas de referencia colindantes a los páramos establecidas por la autoridad competente, todo lo anterior dando cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En todo caso, no podrán ser afectadas las actividades parte de la prestación de servicios públicos.

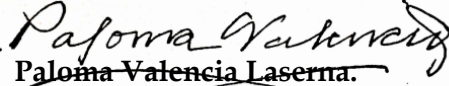
Las actividades productivas, que a la fecha de entrada en vigencia el presente acto legislativo, se desarrollen legalmente en el área de referencia de la transición del bosque alto andino que no esté incluida dentro del área del páramo podrán seguirse realizando bajo el régimen legal vigente al momento del otorgamiento y hasta por el periodo que fueron concedidas. En todo caso, se respetarán los procesos de sustitución y reconversión



de las actividades de las comunidades en páramos, que se estén desarrollando y se desarrollen en virtud de lo dispuesto por la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Atentamente,


~~Paloma Valencia Laserna.~~
Senadora de la República.
Coordinadora Ponente