



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 082 DE 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE ORDENAN LA DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE SUBPÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL"

Doctor

JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ

SECRETARIO

Comisión Quinta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Cámara del Proyecto de Ley N° 082 del 2020 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional"

Atendiendo la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5° de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 082 del 2020 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional".

La iniciativa presentada por el Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata es una propuesta que presenta buenas intenciones en el propósito de generar mecanismos para la protección de los ecosistemas que rodean los páramos del país. A pesar de ello, es claro que la propuesta presenta algunas cuestiones tanto de trámite normativo como de pertinencia y relevancia frente a las disposiciones que de ella emergen.

De hecho, el contenido de la iniciativa, comenzando por su título plantea aspectos problemáticos, en especial de solvencia conceptual y científica, que permitan dotar la intención de algo más que buenas intenciones. Derivado de esto se recogen en los argumentos de dos conceptos allegados, uno por el Ministerio de Agricultura y



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Desarrollo Rural y el segundo por el Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Esta es la base del presente informe de ponencia, que se ve limitado por la viabilidad de la propuesta.

I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca establecer la obligación de incluir la zona de transición del bosque alto andino, al momento de la delimitación de subpáramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental sobre estos ecosistemas. Para ello además de la prohibición que modifica el artículo 5° de la ley 1930 de 2018, estableciendo la prohibición de realizar minería en las zonas objeto de la propuesta, incorpora asimismo disposiciones de medidas preventivas y sancionatorias y el desarrollo de la estrategia de bonos de carbono a partir de la estimación de la contribución de estos ecosistemas en la captura de este.

II. ANTECEDENTES Y TRAMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 082 de 2021 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional" fue radicado el 20 de julio de 2020 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata.

El proyecto fue publicado, con el lleno de requisitos de Ley, en la Gaceta del Congreso 764 del 21 de agosto de 2020. Una vez radicado y publicado, conforme con lo expresado en el artículo 150 de la ley 5° de 1992, la secretaría de la Honorable Comisión Quinta nos designó como ponentes al Representante César Augusto Ortiz Zorro y a mí para primer debate.

En nuestra calidad de ponentes solicitamos concepto a los Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural y Minas y Energía entendiendo que estos sectores, son los directamente designados por el ordenamiento jurídico colombiano para conceptuar sobre la materia abordada por la iniciativa legislativa de la Dr. Díaz Plata. De los tres conceptos solicitados a los Ministerios mencionados, solo el de Agricultura y Desarrollo Rural allegó sus comentarios en los cuales señaló no dar aval a la propuesta dadas las implicaciones sociales y económicas que de él se desprenden. A partir de este concepto se definió el sentido y contenido del presente informe de ponencia.

Asimismo, recibimos el concepto realizado a solicitud de la H.S Paola Holguín y el H.R. Juan Fernando Espinal, a propósito del Proyecto de Acto Legislativo que tramitaba en la Cámara de Representantes incorporando en el ordenamiento



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

constitucional la prohibición de realizar minería en páramos. Por considerarlo análogo y aplicable a lo contenido en el proyecto de ley aquí analizado, sus argumentos fueron tenidos en cuenta en el presente informe de ponencia.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley estudiado se compone de ocho artículos. En el primero de ellos se establece el objeto de la propuesta, definiendo el ámbito de aplicación y alcance. El segundo establece los principios, acogiendo y homologando aquellos contemplados en la Ley 1930 de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia".

El tercer artículo, establece la disposición de incorporar en la delimitación de los páramos, en el plazo de dos años las zonas de transición que hayan sido delimitadas. El artículo cuarto, por su parte establece las condiciones de delimitación de las zonas de transición alrededor de los ecosistemas de páramo.

El artículo quinto adiciona, como un numeral 14 al artículo 5° de la Ley 1930, la prohibición de actividades de minería en todas las zonas de transición. El sexto artículo establece las medidas preventivas y sancionatorias. El artículo séptimo establece la obligación del gobierno nacional de medir la capacidad de captura de carbono, con el propósito de expedir y recaudar dichos bonos destinados a la protección de los ecosistemas de páramo. El artículo final, establece la vigencia de la Ley.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Al abordar el tema de los antecedentes normativos del Proyecto de Ley es posible diferenciar dos matrices que, aunque interrelacionadas, permiten contextualizar los aspectos jurídicos que lo enmarcan. Son estos, por un lado, los desarrollos legales de orden internacional, y por el otro, aquellos que tienen que ver con las disposiciones normativas de orden interno.

a) Tratados y acuerdos internacionales.

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:



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

- 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 París, 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..."

b) 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



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

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 como 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 2º 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,



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

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 3º 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



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

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.

Dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el Gobierno Nacional presentó 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.

Finalmente, tras un largo proceso que llevó más de dos décadas, el Congreso de la República aprobó la Ley 1930 de 2018, la cual por primera vez estableció un conjunto de medidas integrales para la protección de los ecosistemas de páramos. Dicha Ley, no solo estableció el conjunto de prohibiciones de actividades realizadas en páramos, sino que dispuso las responsabilidades institucionales, así como las competencias para su delimitación. Por último, la Ley estableció las condiciones de transición hacia procesos de reconversión productiva y el enfoque poblacional para el trabajo con los habitantes tradicionales de páramos. A pesar de que hace casi tres años que fue promulgada esta ley aun hoy su implementación es bastante tímida.

V. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

Para dar cabal cumplimiento a la designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes plantearé las consideraciones al Proyecto de Ley N°. 082 del 2020 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional".

a. Inconveniencia de la propuesta



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

A menudo las propuestas que abordan la protección ambiental se encuentran delimitadas por la doble frontera de lo deseable y de lo posible. Es el caso de esta iniciativa presentada por el Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata. En ella, se contiene el espíritu de una disposición normativa que en el marco de lo deseable hace uso de instrumentos que no necesariamente se encuentran entre lo posible.

Como ya se ha señalado, la propuesta legislativa de la Representante Díaz busca establecer la obligación de incluir la zona de transición del bosque alto andino, al momento de la delimitación de subpáramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental sobre estos ecosistemas, si bien solo se considera la minería.

El proyecto de ley adolece falta de precisión en sus definiciones técnicas, así como de información suficiente sobre el conjunto de ecosistemas que quieren proteger. Así, por ejemplo, desde su mismo título la propuesta incurre en imprecisiones al señalar al subpáramo como el objeto de protección de la iniciativa. La literatura existente, sin embargo, parece haber llegado al acuerdo de que el subpáramo se entiende comprendido en el páramo y de hecho constituye una de sus cuatro zonas generales desde el punto de vista de la vegetación dominante (las otras tres son: la zona de transición Bosque-Páramo, el Páramo medio y el Superpáramo o páramo alto)¹.

Estos subpáramos, además, pueden ser entendidos como la "franja en la cual predomina la vegetación de porte arbustivo, incluyendo asimismo bosques bajos altoandinos entrando en contacto con el páramo medio". De este modo, por entenderse como comprendido en el área del páramo ya cuenta con la protección emanada de la Ley 1930 de 2018 y en especial de las prohibiciones contenidas en su artículo 5º, al igual que lo que en el articulado del Proyecto de Ley estudiado aparece como el área de transición.

De igual forma, si se opta por una definición amplia del Bosque alto andino y andino alto, es decir como aquellos bosques que están comprendidos en una franja entre los 2.500 y los 3.600 msnm y que se caracterizan como "Un estrato de árboles y arbustos entre 3 y 8 metros de alto, con predominio de compuestas", es posible señalar que dicha definición resulta de una enorme imprecisión. En el país más de

¹ SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, CADENA VARGAS, Camilo Esteban, SARMIENTO GIRALDO, María Victoria, ZAPATA JIMÉNEZ, Jessica Andrea (2013). Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia: actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

12 millones de hectáreas corresponden a ecosistemas de Bosque andino (Bosque andino 9.108.474 has, y Bosque andino fragmentado 3.040.711 has).

Los bosques andinos altos son un porcentaje importante de estos ecosistemas y pueden llegar a representar el 35 y 40% del total de los bosques andinos, lo que significa que se pretendería delimitar un área cercana a los 5 millones de hectáreas, algo menos del doble de lo contemplado para su delimitación las áreas de páramos (cerca de 3 millones de has). Ello significa que cerca de 8 millones de hectáreas deberían ser delimitadas e incorporadas en el ordenamiento territorial como susceptibles de protección frente a las actividades mineras.

A modo de comparación, debe recordarse que el área de la frontera agrícola del país, es decir el área total destinada a la producción agrícola es, según el último censo nacional agropecuario, de cerca de 7,1 millones de has. Estas dimensiones señalan el enorme desafío que significaría el esfuerzo de delimitar estas zonas entendidas en este sentido y llaman la atención sobre la necesidad de precisar el alcance del proyecto.

Así las cosas, de la lectura del proyecto en consideración no resulta claro cómo sería viable técnicamente ampliar la prohibición existente en los páramos a esas zonas, ni el modo en que ello contribuiría a la protección efectiva de estos ecosistemas. Muy por el contrario, una disposición de este tipo podría exacerbar los conflictos socio-ambientales existentes e incluso generar nuevos, ya no sólo en los páramos delimitados, sino en las áreas hacia donde se pretende extender la prohibición.

De acuerdo con lo establecido por el Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, una ley en este sentido supondría determinar usos de suelo especiales para franjas urbanas y suburbanas, con las consecuencias que de ello se desprenden para el ordenamiento territorial y sus herramientas de planificación. Ello en últimas significaría poner en conflicto tanto las competencias entre autoridades, como los instrumentos de ordenamiento territorial con los instrumentos de planificación ambiental.

Por todas estas razones y al considerar que la propuesta no presenta la solvencia técnica suficiente que permita concretar su pertinencia y relevancia, y al ser una iniciativa cuya conveniencia y viabilidad resultan inciertas ya que su análisis no permite establecer la relación costo efectiva de la misma, el sentido de este informe de ponencia sugiere su archivo. Sin embargo, como ponentes resaltamos la intención del Representante Plata y le sugerimos tramitar una propuesta normativa que apoyada en la investigación científica disponible contribuya a proteger claramente los ecosistemas de los que depende el ciclo hídrico en nuestro país.

VI. CONCLUSIONES

Resulta evidente la pertinencia y la relevancia de instrumentos legislativos que avancen de forma decidida en la toma de conciencia del momento crítico actual del ambiente y desarrollen un nuevo tipo de relación entre los seres humanos y su entorno ambiental. Toda propuesta en ese sentido debe ser saludada como un esfuerzo para reducir el grave deterioro del planeta y en nuestro país de todos los ecosistemas que generan la enorme riqueza biótica que nos caracteriza.

A pesar de esto, es deber del legislador velar porque en el conjunto de iniciativas, las propuestas encaminadas a tan loable fin se construyan sobre principios facticos y de realidad. Ello porque no es infrecuente que proyectos con loables propósitos terminen generando problemas públicos más complejos que aquellos que tratan de resolver.

Aunque como ponente y representante a la Cámara con interés profundo en estos temas considero que es necesario que desde el legislativo se insista en construir un marco coherente, sistemático y robusto para el sector ambiental, esta labor debe estar precedida por el rigor científico y el enfoque basado en evidencia, que aplique los principios de prevención y de precaución en la protección del ambiente.

Es por todas estas razones que considero que, aunque bien intencionado, el Proyecto de Ley 082 del 2020 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional" resulta inconveniente y por lo tanto solicitó su archivo.

Esperando haber cumplido con el honroso encargo de la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, quedo atento a cualquier observación adicional que sea requerida.

Atentamente,



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

PROPOSICION

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento PONENCIA NEGATIVA y solicito a la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 082 del 2020 Cámara "Por el cual se ordenan la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional".

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
H. Representante a la Cámara
Ponente