

Yopal, junio del 2021

Doctor

JAIR EBRATT DÍAZ

Secretario Comisión V Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 082 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”

Respetado señor presidente;

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remito a su despacho, con el fin que se ponga a consideración para discusión de la Comisión V de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto Ley No. 082 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”**

Cordialmente,



CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO

Representante a la Cámara por Casanare

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO LEY NO. 082 DE 2020 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE SUBPÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL”

La presente ponencia contiene lo siguiente:

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**
- II. OBJETO DE LA PROPUESTA**
- III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**
 1. Definiciones
 2. Objetivos
 3. Análisis del contexto
 4. Antecedentes jurídicos y legales
- IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**
- V. PROPOSICIÓN**
- VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

DESARROLLO

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley No. 082 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”, fue radicado el 20 de julio 2020 en la secretaría general de la Cámara de Representantes, siendo autor el Honorable Representante a la Cámara FABIÁN DÍAZ PLATA. El texto original radica en la Gaceta 764 de 2020

Para la elaboración del presente informe de ponencia, se tuvo en cuenta los conceptos remitidos por el Ministerio de Agricultura con fecha de 22 de enero de la presente anualidad; así mismo, se recibió concepto por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible recibido el pasado 27 de mayo del año en curso.

II. OBJETO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 082 de 2020 Cámara tiene por objeto, establecer la obligación de la inclusión de la zona de transición entre el bosque alto andino y el páramo (subpáramo, bosque alto andino y zona de amortiguación), al momento de la delimitación de los páramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental, como la mega minería, sobre los ecosistemas de páramo.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de reestructurar y mejorar la exposición de motivos del Proyecto de Ley 082, el presente Informe de Ponencia, se ha dividido en cuatro (4) puntos, así: (1) Definiciones. (2) Objetivos. (3) Análisis del Contexto. (4) Antecedentes Jurídicos y Legales.

1. Definiciones

Partimos de la definición del páramo como una amalgama de realidades socioculturales y procesos biogeofísicos. Un páramo constituye una zona de biodiversidad y servicios únicos para el planeta. Un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. Por su estructura ígneo metamórfica y sedimentaria, muy fracturada producto de los esfuerzos convergentes de las placas tectónicas, son capaces de guardar el agua en invierno y entregarla en verano para que todos los que vivimos a su alrededor, podamos continuar desarrollando el país en armonía con su entorno. Por otro lado, los páramos se constituyen en el mejor sumidero de gases efecto invernadero, incluso más efectivos que los bosques.

Los ecosistemas de los páramos se componen, desde las partes más altas de nuestras cordilleras, en: súper páramos, páramos, **subpáramos**, **bosque alto andino** y **zonas de amortiguación**. (Esta clasificación fue hecha por CuatroCasas desde 1934). Son una unidad biogeográfica, socio económica hidrogeológica y ecológica indisoluble. Ellos son la fábrica de agua que permite la vida de ese 70 % de colombianos, en todos los niveles climáticos, que habitan en ellos y sus áreas aledañas y zonas de influencia aguas abajo. Son ecosistemas biomas extremadamente frágiles, que han tardado más de cinco millones de años en adaptarse biológica y fisiológicamente. Estas determinantes hacen de los páramos, una concepción más estricta de comunidad biótica, asociada al “Espeletium-Calamagrostis”, que solo se presenta plenamente en tres países del mundo

(Venezuela, Colombia y Ecuador), y en una pequeña porción de los Andes norteños del Perú. Además, permite que elementos de origen genético muy diferenciados se congreguen en este nicho. Las características más importantes que han surgido de este enclave biológico son:

- Alto rango de adaptabilidad a condiciones tan extremas de los ciclos diurnos, nocturnos (muy diferentes a los rangos estacionales - cuatrimestrales o semestrales - del resto del planeta).
- Fragilidad a variaciones climáticas, ya que la fisiología de casi todas sus plantas y de algunos animales es altamente especializada.
- Restricción en la distribución de sus especies, es decir su nivel de endemismo; las tasas en muchas de las especies en anfibios, reptiles, aves, mamíferos, vertebrados terrestres y plantas vasculares muestran índices de endemismo mayores que en cualquier otro lugar del planeta.

Al delimitarse un páramo, no se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde hace 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

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

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 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 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

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.

⁵ Ibid 3

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.

Las premisas fundamentales por las cuales las áreas de **subpáramos**, **bosque andino** y las **zonas de amortiguación**, deben ser protegidas dentro de los mismos pilares que soportan la actual protección de los páramos y súper páramos, especialmente de la mega minería, son:

1. Tanto el subpáramo, como el bosque alto andino y la zona de amortiguación, hacen parte de la unidad biogeográfica y socio económica del páramo; por lo cual un límite arbitrario del súper páramo y del páramo, NO cambia la geografía regional.

2. Con la mega minería en el subpáramo, en el bosque andino o en una zona de amortiguación, ya sea a cielo abierto o subterránea, el daño no lo va a causar solamente el cianuro y el mercurio, como lo afirman muchos expertos. El daño a todo el sistema ecológico se producirá, fundamentalmente, por la invasión al hábitat por parte del hombre, con su logística de infraestructura, como vías y maquinaria, afectando la migración de especies entre la parte alta de la montaña y los valles y llanuras. La rotura de la montaña a través de túneles causa la pérdida de los manantiales, acuíferos y agua de escorrentía, debido a la interrupción de los flujos subterráneos que migran por fallas naturales, diaclasas y rocas permeables; y genera la profundización de las aguas superficiales. El 70% de las aguas de las cuencas hídricas o de los ríos, son de origen subterráneo, teniendo como zona de recarga los páramos; de manera que el inminente cambio del curso de estas aguas, llevarán inevitablemente a una disminución de sus caudales.

3. En los subpáramos, bosque andino o zonas de amortiguación, es imposible hablar de mega minería sostenible ambientalmente, porque cuando se extraigan los materiales rocosos (que serán molidos y lavados para concentrar los minerales), los desechos terminarán en ZODME's o RELAVES, donde se generarán lixiviados que convertirán las aguas potables en aguas ácidas, debido a la oxidación de los sulfuros de hierro, presentes en la pirita y la pirrotina que acompaña los minerales de interés como el oro, hierro, níquel, uranio, plomo, cobre y otros. La reacción de los sulfuros y

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

otros minerales pesados como el cobre, cadmio, zinc y plomo, con el oxígeno del aire y el agua, genera ambientes ácidos, bajando el PH del agua. Las aguas ácidas son una de las principales causas de los cánceres que sufre el hombre; y el cáncer, como es conocido, es la principal causa de muerte en el ser humano.

4. La mayoría de rocas o formaciones que contienen los minerales explotables, tienen una alta concentración de azufre (convertible en ácido sulfúrico), y minerales o metales pesados y radioactivos como: cadmio, plomo, manganeso, indio, talio, galio, radio y uranio; los cuales, en los subpáramos y zonas de amortiguación, terminan mezclándose con las aguas de escorrentía superficiales y subterráneas, que bajan de los páramos, generando aguas altamente tóxicas y perjudiciales para cualquier tipo de vida.

5. La explotación minera en los subpáramos es tan apocalíptica y nefasta como en los páramos; solo basta con observar las consecuencias nefastas de las minas en Montana, Estado Unidos, donde tienen 20.000 minas abandonadas drenando aguas ácidas por cientos de años; y en la cuenca del río Ruhr en Alemania, donde la explotación de carbón trajo como consecuencia la necesidad de bombear agua a perpetuidad, con más de 200 estaciones de bombeo, para evitar la contaminación del río con lixiviados, e impedir que las viviendas de una ciudad de 20 mil habitantes, se sumerjan.

2. Objetivos:

General: establecer la obligación de la inclusión de la zona de transición, bosque alto andino y subpáramo, al momento de la delimitación de los páramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental, como la mega minería, sobre los ecosistemas de páramo.

Específicos:

- Conciliar la permanencia de los habitantes en el páramo, subpáramo, bosque andino y zonas de transición, con la realización de actividades de conservación, haciendo uso de herramientas de gestión fiscal que soporten la reconversión productiva, y buscando la garantía de la calidad de la vida de la gente que vive en estos ecosistemas.
- Establecer un cuerpo normativo que impulse la zonificación concertada de los subpáramos, bosque andino y zonas de transición, 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 la mega minería en

estas áreas, buscando alternativas económicas que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines constitucionales.

3. Análisis del Contexto

La sociedad mundial enfrenta actualmente dos grandes desafíos que inciden directamente sobre la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo justo y equitativo. Los dos grandes desafíos son: cambio climático y mega minería en los ecosistemas de páramos y subpáramos.

La amenaza es particularmente grave en nuestros ecosistemas de páramos y subpáramos, que están catalogados como “ambientes secos”, de acuerdo con el Instituto Alexander Von Humboldt. Ellos no llegaron a esta situación por casualidad. Desde la llegada de los españoles fueron intervenidos con actividades agrícolas, ganaderas y mineras de baja intensidad; lo cual, a lo largo de 500 años de abuso continuo e inconsciente, los ha llevado a su conversión en páramos y subpáramos secos... razón suficiente para insistir, en forma reiterada, en su conservación y remediación.

El Banco Mundial, el 6 de abril de 2011, en un estudio elaborado bajo la dirección del colombiano Walter Vergara, manifiesta que el cambio climático se hará sentir con mayor severidad en la alta montaña, que en las partes bajas de la geografía. En los Andes está llevando a la pérdida acelerada de los glaciares. En Colombia durante los últimos treinta (30) años se ha pasado de 34 a solo 6 glaciares. También se presenta pérdida acelerada de la humedad de los páramos y mayor frecuencia de climas extremos, con sequías, lluvias torrenciales y el cambio en el régimen de lluvias. Para este estudio se tuvieron en cuenta tres aspectos importantes:

- 1) Las microcuencas.
- 2) El análisis del clima para prever futuros escenarios.
- 3) La hidrología para correlacionar glaciares y páramos.

Se utilizaron modelos matemáticos desarrollados en Japón y EE UU, se compararon las predicciones con lo ocurrido en los últimos veinte (20) años en el Perú. De modelo se usaron dos cuencas en el Perú. Se utilizó el periodo 1970-1984 para calibrar y 1995 – 1998 para validarlo.

El estudio pudo medir que en el Perú se presentó una disminución de la cantidad de agua disponible, entre el 18 y el 21%. Trasladado a nuestro país, como Colombia tiene la mitad de los páramos del planeta, el IDEAM pronosticó una disminución de por lo

menos el 30% en la cantidad de agua disponible, para los próximos 20 años... lo cual está a la vuelta de la esquina.

Dado que la población colombiana se ubica en un 70% en zonas de páramos y en zonas aledañas a ellos, o depende de estas fábricas de agua... el efecto del cambio climático nos va a afectar desde la Guajira hasta Nariño; es decir, casi todo el territorio está siendo afectado. Como se puede apreciar, la situación es gravísima para los que habitan en esta zona de páramos, o sus zonas de influencia aguas abajo.

De otra parte, es importante señalar que en este territorio se denota una mayor preocupación por el grado de amenaza y una mayor predisposición a la vulnerabilidad biológica en razón de: la restricción de distribución de las especies, la ocurrencia frecuente de espasmos de extinción que se han venido sucediendo desde el pleniglaciario, la destrucción masiva de los hábitats naturales (más del 70 % del área ha perdido su cobertura original), y el aumento demográfico de la población. El páramo y subpáramo entendido como un ecosistema en toda su extensión: vertical y horizontalmente ha jugado un papel insustituible en el desarrollo de la sociedad colombiana. En sus faldas se ha asentado, casi toda nuestra civilización desde la época de nuestros ancestros indígenas.

Las dos formas de lluvia (la vertical y la horizontal), continuamente están permitiendo la recarga de los acuíferos a los diferentes niveles altitudinales. Porque es importante decir que no solo se capta la lluvia en la parte más alta, sino que todos los bosques en la zona de subpáramos, bosque alto andino y zonas de amortiguación, reciben al contacto de las nubes por el choque con el follaje, importantes cantidades de lluvia, la cual pasa a engrosar las fuentes superficiales y, en mayor proporción, las aguas subterráneas.

Basados en la información precedente es dable establecer las siguientes conclusiones:

- Desde el punto de vista del cambio climático Colombia se encuentra en una condición grave de potencial desabastecimiento de agua.
- El proceso de deterioro de los páramos en su unidad integral, desde arriba hasta la zona de amortiguación, contribuye a menguar el agua superficial y subterránea.
- Hablar de una delimitación de páramo para legitimar la mega minería de esa línea hacia abajo, no tiene soporte técnico desde el punto de vista de la geología y la hidrogeología.
- No es posible, según la legislación colombiana, que existan procesos mineros aguas arriba de las captaciones de los acueductos. Todos los permisos están por encima de las captaciones.

- La Constitución Política que nos rige actualmente, establece claramente en los Artículos: 2°, 8°, 58°,79°,80° *“que los ciudadanos tenemos derecho a un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de los ciudadanos en las decisiones que puedan afectarlo”*.
- En Colombia no existe un solo estudio hidrogeológico en extensión y profundidad, que permita cuantificar el daño irreparable que se haría a las aguas subterráneas, si se llega a realizar mega minería en zonas de páramo, subpáramo, bosque andino o zona de transición.
- Tampoco existen estudios que cuantifiquen los daños causados a medio país, por la descarga, durante decenas de años, de las aguas ácidas ricas en minerales pesados, insumos tóxicos e isótopos radioactivos.
- Los resultados de la mega minería a nivel mundial han demostrado, hasta la saciedad, la pérdida del tejido social, el deterioro de la economía en razón de las expectativas de mejores ingresos para unos pocos pobladores, el desplazamiento forzado de los pobladores, la sustitución de las funciones del Estado con dádivas engañosas, y la pérdida de autonomía de las autoridades locales convirtiéndose la mega minera en cogobierno.

4. Antecedentes Jurídicos y Legales

En el ordenamiento jurídico nacional encontramos como antecedentes en materia de delimitación y protección de ecosistemas estratégicos de páramo el artículo 3° 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 (...).”

Igualmente, el Decreto 2372 de 2010, del Ministerio de Ambiente, en el Artículo 29 dice:

“ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS: Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades

ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto”.

El mismo decreto 2372 de 2010, en el artículo 31 dice:

“FUNCIÓN AMORTIGUADORA: El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas”.

Por otro lado, 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.

Igualmente, la Constitución Nacional ha establecido otras premisas:

- Es obligación del Estado permitir la participación plena de todos los ciudadanos, en cualquier situación que los pueda afectar (Art. 2°).
- Es obligación de Estado proteger las riquezas culturales y naturales del país (Art. 8°).
- Los ciudadanos tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Es deber del Estado proteger las áreas de importancia ecológica, para la vida, y educar en este sentido (Art. 79°).
- El Estado propenderá por el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, asegurando su conservación, desarrollo sostenible y preservación; controlando los factores de deterioro ambiental (Art. 80°).

Finalmente, la Ley 99 de 1993, la cual crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), establece:

- “Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial” (Art. 1°, numeral 4).
- “En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso” (Art. 1°, numeral 5).
- “La formulación de las políticas ambientales tendrán en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente” (Art. 1°, numeral 6).
- “Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal” (Art. 61). Artículo que debe ser extendido de la misma manera para todos los páramos del país.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
“Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”	“Por medio de la cual se ordena la delimitación de la zona de transición, comprendida por las áreas de subpáramo, bosque alto andino y las zonas de amortiguación, en el territorio nacional”	Se cambia la expresión “áreas de subpáramo” por “zona de transición”, dejando la expresión “áreas de subpáramo”, e incluyendo “el

		bosque alto andino y las zonas de amortiguación”, para que sea más explícito qué es una zona de transición.
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 1°. Objeto: Establecer la obligación de la inclusión de la zona de transición, comprendida por la zona de amortiguación, bosque alto andino y subpáramo, al momento de la delimitación de páramos, con la finalidad de excluir las actividades de gran impacto ambiental sobre los ecosistemas de páramo.	Se cambia la redacción para dejar más claro el objeto del Proyecto de Ley.
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 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)	No se realizaron cambios.
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 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.	No se realizaron cambios
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	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	No se realizaron cambios.

<p>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.</p>	<p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>No se realizaron cambios.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>No se realizaron cambios.</p>
<p>ARTICULO 7°. Bonos de carbono: El Gobierno</p>	<p>ARTICULO 7°. Bonos de carbono: El Gobierno</p>	<p>No se realizaron cambios.</p>

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>ARTÍCULO 8°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 8°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No se realizaron cambios.</p>

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, le solicitamos a la Honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto Ley No. 082 de 2020 *“Por medio de la cual se ordena la delimitación de áreas de subpáramo en el territorio nacional”*.

Cordialmente,



CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara por Casanare
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 082 DE 2020
CÁMARA**

PROYECTO DE LEY N °082 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se ordena la delimitación de la zona de transición, comprendida por las áreas de subpáramo, bosque alto andino y las zonas de amortiguación, en el territorio nacional”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto: Establecer la obligación de la inclusión de la zona de transición, comprendida por la zona de amortiguación, bosque alto andino y subpáramo, al momento de la delimitación de páramos, 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, el subpáramo, el bosque alto andino y las zonas de amortiguación, 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.

Del Honorable Representante,



CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara por Casanare
Ponente