



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO 172 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Doctor,  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
SECRETARIO  
Comisión Quinta Constitucional  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto **172 de 2021** Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Atendiendo la 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 **172 de 2021** - Cámara **“Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”**

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 y mecanismos de financiación a través de los Bonos de Carbono, destinados principalmente a la reconversión productiva.



El contenido de la iniciativa plantea aspectos problemáticos de manera particular a propósito de los aspectos conceptuales y técnicos de acuerdo a la delimitación hecha a los páramos y que está en vigencia.

Los argumentos que expondremos tienen su fundamento conforme a los documentos publicados por el Instituto Von Humboldt y por la experiencia de la delimitación de los páramos y las problemáticas socio-ambientales recogidas en las comunidades y al sector productivo de las zonas de páramo.

## **I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO.**

El Proyecto de Ley busca incluir las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo dentro de la delimitación, que prohibiría la exploración y explotación de minería a gran escala en las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo; de igual forma prohibiría la exploración y explotación de hidrocarburos en las zonas de Bosque Alto Andino-Páramo.

Se destaca también un mecanismo de financiación a través de los Bonos de Carbono que serían destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramos y actividades de conservación de los ecosistemas de páramo.

## **II. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO.**

El Proyecto de **Ley 172 de 2021** Cámara “**Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones**” fue radicado el 03 de agosto de 2021 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 No. 1029 del 19 de agosto de 2021. 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 me designó como ponente.



### **III. CONTENIDO DEL PROYECTO.**

El Proyecto de Ley estudiado se compone de ocho (8) artículos:

-En el primero de ellos 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 las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo; periodo que no puede ser superior a dos (2) años.

-El artículo cuarto, por su parte, establece las condiciones de delimitación de las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo.

-El artículo quinto adiciona, con los numerales 14 y 15 al artículo 5° de la Ley 1930 de 2018, la prohibición de actividades de exploración y explotación de minería a gran escala, e hidrocarburos.

-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 reconversión productiva de los habitantes de páramo y actividades de conservación de estos ecosistemas.

-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 tiene 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 en el Continente, para la protección del Medio Ambiente y los 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...”



## ***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 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 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 a los páramos, los nacimientos de agua y a 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.

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 sólo 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.

Así las cosas, existe una robusta regulación con la finalidad de conservar los ecosistemas de páramos, generar disposiciones normativas que adionen o regulaciones ya existentes y puestas en práctica, con el mismo propósito, como en este caso, lo que generan es incertidumbre e inseguridad jurídica, afectando también a las comunidades que habitan estas áreas generando mayor tensión socio- ambiental.

## **V. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY**

Para dar 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 172 de 2021 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

### **a. Respeto del Proyecto de Ley 172 de 2021 Cámara.**

El Proyecto de Ley presentado por el Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata, cuya propuesta legislativa presenta imprecisiones de carácter técnico y legal, los cuales sustentan en los siguientes apartes:

- “El objeto que persigue esta ley ya está dentro de la jurisprudencia del proceso de la delimitación de los páramos en el país. La sentencia de la Corte Constitucional C-035 de 2016 ya establece, explícitamente, que este concepto



(transición bosque – páramo) debe ser incluido en la delimitación, de la forma en que previamente la definió el Instituto Humboldt (ver Sarmiento y León, 2015) dada la importancia que ha sido plenamente reconocida por la literatura científica y las autoridades ambientales, cuando no las mismas comunidades.

El art. 4 desdibuja por completo el proceso llevado hasta el momento. Las mencionadas “áreas de referencia” suministradas por el instituto al Ministerio de Ambiente en el marco de lo establecido en la Art. 173 de la Ley 1753 de 2015 (Plan de desarrollo del segundo mandato del J.M. Santos), ya incorporan el espacio geográfico definido como “zona de transición bosque páramo” y la gran mayoría de páramos del país fueron delimitados bajo esa metodología. Por lo mismo, la Corte en la sentencia señalada, indicó que esa es la información de referencia que el Ministerio de Ambiente debe usar en el proceso de delimitación. Por ello, no sería necesario iniciar nuevos estudios ni involucrar otras entidades.

El art. 7 no cuenta con bases técnicas adecuadas. El mercado de carbono voluntario opera bajo metodologías y estándares específicos, y es ante todo un acuerdo entre privados (empresas que quieren reducir sus emisiones pero no poseen los medios para ajustar sus tecnologías, pero que buscan proyectos locales de reducción de emisiones para comprar estos derechos a manera de bonos). Existen proyectos gubernamentales, que son conocidos como proyectos jurisdiccionales, que igualmente apuntan a que los gobiernos que quieran reducir sus propias emisiones puedan apoyar acciones de reducción o captura de emisiones en otros países como Colombia. En ambos casos se conocen como mecanismos de pago basado en resultados, pues se paga en función de las reducciones o capturas efectivamente certificadas por un auditor. Por lo anterior, no se certifica “la capacidad de almacenamiento” sino las reducciones o capturas de GEI adecuadamente verificadas y certificadas. En cualquier caso, el país ya cuenta con regulaciones específicas en dicha materia como son la ley 1931 de 2018, así como la resolución 1447 de 2018 entre otras. Incluso existen ya varias iniciativas que buscan diseñar proyectos de reducción de emisiones de GEI en territorios de páramo.”

Corroboramos la anterior afirmación, pues la pretensión del proyecto ya existe. Según concepto del Instituto Alexander Von Humboldt - IAvH del 24-02-2021 enviado al Congreso de la Republica se expresa:

*“...las áreas de páramo, tal como las identifica actualmente el Instituto Humboldt, incluye una franja de transición con los ecosistemas colindantes, franja que cumple un papel clave en la funcionalidad del ecosistema y se considera parte integral del mismo”. (Negrilla fuera de texto original)*

Los procesos establecidos para la delimitación de los páramos por el Instituto Alexander Von Humboldt - IAvH, se incluye en límite inferior del páramo **aquella franja que cambiará en la transición selva alto andina-páramo** bajo; teniéndose en cuenta los escenarios de cambio climático.<sup>1</sup>

Llama la atención como el Instituto Alexander von Humboldt – IavH, hace un llamado a la cordura cuando en el citado documento expresa:

*“Los paradigmas dominantes en la conservación a nivel global se basan en la construcción de alianzas y acuerdos entre actores sociales y en la prevención, resolución y transformación de conflictos socio-ambientales en el territorio. **En este sentido la medida podría producir el efecto contrario al esperado en cuanto a la efectiva protección de los páramos al provocar un retroceso en su gobernanza ambiental.***

---

<sup>1</sup> El alcance de estos términos se refiere tanto al desarrollo de los estudios sobre el estado actual de los páramos (EEAP)<sup>1</sup>, así como la formulación de los planes de manejo ambiental (PMA), considerando que estos dos elementos son procesos complementarios y continuos. Esta misma resolución indica cómo debe efectuarse la delimitación del páramo y cita:

*2.1 localización y delimitación del páramo.*

*(...) se determinaran los límites aproximados del **ecosistema y sus áreas de influencia directa**, con las respectivas coordenadas planas y geográficas de las áreas o polígonos que delimitan el páramo.*

*Los EEAP deben ser aprobados por la autoridad competente al igual que su posterior Plan de Manejo Ambiental (PMA) según la resolución 1128 del 2006 del MADS.*

*La propuesta puede agudizar los conflictos en torno a la conservación de los páramos en la medida que; **a)** genera una nueva unidad (zona de amortiguación / zonas colindantes), que requeriría ser delimitada cartográficamente con el fin exclusivo de una prohibición (...), **b)** establece nuevas prohibiciones que se sumarían a lo percibido por las poblaciones de la alta montaña como vulneraciones a su derecho constitucional a la participación en la medida que pueden afectarlos sin tener en cuenta su situación particular.*

***El país aún no resuelve sus conflictos en los 2.9 millones de hectáreas en páramos delimitados, por lo que intentar una nueva categoría de protección a través de una nueva prohibición, de rango constitucional, podría no ser la vía más expedita para avanzar en la resolución de conflictos, la gobernanza ambiental y por ende en la conservación de la alta montaña. (...).***

Además de la delimitación de páramos existen múltiples figuras de conservación y/o protección que protegen a los páramos y sus áreas adyacentes y que lo más sensato es crear o generarle mecanismos de para la implementación de las herramientas de gestión y manejo contempladas en la Ley 1930 del 2018, pues esta ley ya propone alternativas para el ordenamiento y manejo de los páramos que podrían contribuir efectivamente a la conservación y a la construcción de acuerdos y gobernanza ambiental.

Ampliar esta restricción sin profundos estudios técnicos, sociales, ni económicos, con seguridad no cumplirá los objetivos de conservación, sino llevará a grandes impactos culturales, sociales y económicos.

- **¿Es necesario crear nuevas disposiciones para la protección de Ecosistemas de Páramo?**

NO es necesario. En el marco jurídico colombiano existe una amplia gama de disposiciones, inclusive legales, que determinan la protección especial de los ecosistemas de páramo y otros ecosistemas integrados por vegetación original, sumado al desarrollo Jurisprudencial que robustecido el conjunto de medidas para su protección. Además de la delimitación de páramos, existen varias figuras de conservación que protegen los páramos y sus zonas adyacentes, y que además cuentan con una institucionalidad en torno a su implementación y seguimiento, tales como parques naturales regionales y otras figuras de gestión, mediante las cuales se debe garantizar su protección. Existen también instrumentos e instancias para el licenciamiento de las actividades de minería, que justamente le apuntan a prevenir

impactos sobre ecosistemas y lugares importantes para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, luego la preocupación de las autoridades debe garantizar su eficacia.

Es evidente que el marco regulatorio actual ha permitido la declaratoria de 36 de los 37 ecosistemas de páramo existentes e identificados en el territorio colombiano, en los que se encuentra prohibido el desarrollo, entre otras actividades, de la extracción de minerales, trayendo como consecuencia la imposibilidad de que sean otorgados nuevos títulos minero en las áreas delimitadas y de que los beneficiarios de títulos mineros existentes hayan optado por renunciar a sus contratos, renunciar a las polígonos superpuestos o iniciar las labores de cierre y abandono de las operaciones.

A continuación, breve resumen del marco regulatorio para la protección de los ecosistemas de páramo como áreas de especial importancia ecológica:

- **Artículo 79 de la Constitución Política:** 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:

- **Ley 99 de 1993**, que en su artículo primero, numeral cuarto, establece los principios que la determinan, el legislador estipuló que gozarán de especial protección las zonas de páramo, sub-páramos, nacimientos de agua y las zonas que estén recargadas de acuíferos.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución **769 de 2002**, estableció disposiciones para la protección, conservación y esclareció los términos para la determinación de los páramos. Así mismo definió el páramo como un ecosistema montañoso donde encontramos humedales como quebradas, lagos, ríos, entre otros, así como vegetación herbácea.

- Las Leyes **1450 de 2011**<sup>2</sup> y **1753 de 2015** por las cuales se expiden los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, reiteraron la exclusión de actividad minera de ecosistemas de páramo y humedales.
- El **Código de Minas** (Ley 685/2001) Art. 34, establece las zonas excluibles de la minería<sup>3</sup>, las anteriores leyes se acogen y quedan en firme para que se prohíba el desarrollo de actividades mineras en estas zonas.
- En el año 2018 se promulga la **Ley 1930 de 2018** “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*”, establece como ecosistemas estratégicos los páramos y fija los principios y directrices que propendan por la integralidad, preservación, restauración y uso sostenible de dichas áreas. En su Art. 5º Prohibiciones, señala entre otras prohibiciones el “*Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera*”.

**i. Resultados del marco regulatorio actual. Evidencia inter-temporal del comportamiento de la titulación minera colombiana, frente a las definiciones de áreas de páramos.**

---

<sup>2</sup> La Ley 1450 propuso realizar la delimitación a una escala de 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente o quien haga sus veces y la delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

<sup>3</sup> Art. 34. **Zonas excluibles de la minería.** No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras 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.

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 mineras 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.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

La delimitación de páramos se inició oficialmente desde en el año 2010 con la suscripción del Convenio 06 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, cuyo resultado es la “*Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*” presentada en el año 2011, documento que indica: “*Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales*”. Asimismo, sobre su delimitación precisa: “*...se hace necesario definir los límites precisos de estos ecosistemas, con el fin de evitar el desarrollo de actividades productivas que puedan alterar sus características ecosistémicas y garantizar de esta manera su protección...*”

De los **37** ecosistemas de páramos identificados en el país, **25** de ellos registran áreas de títulos superpuestas. A continuación, se presenta una tabla que resume el total del área de Páramo, números de contratos mineros y el área superpuesta:

Nombre de la Zona de Páramo	Acto administrativo delimitación - fecha de incorporación al CMC	Área (Ha.) Páramo	No. Contratos Mineros	Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo	% Superposic .
<b>Almorzadero</b>	RESOLUCIÓN 0152 FECHA DEL ACTO 31/01/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.528 DEL 07 DE MARZO DE 2018. Radicado ANM 20181000293932, POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	157.705	4	160	0,10%

<b>Altiplano Cundiboyacense</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1770 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	5.799	20	800	13,79%
<b>Belmira - Santa Inés</b>	VIGENTE DESDE 30/03/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 0497 DE 22/03/2016 - DIARIO OFICIAL No. 49.829 DE 30/03/2016 - INCORPORADO 12/04/2016	10.622	3	2.252	21,20%
<b>Cerro Plateado</b>	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222 - INCORPORADO 03/09/2014	17.070	1	651	3,81%
<b>Chiles Cumbal</b>	RESOLUCIÓN 1398 DEL 25/07/2018 MINAMBIENTE- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL 50673 DEL 02/08/2018- Escala 1:25.000	64.654	13	2.430	3,76%

<b>Chilí Barrangán</b>	-	VIGENTE DESDE 26/09/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1553 DE 26/09/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.008 DE 26/09/2016 - INCORPORADO 10/10/2016	80.708	1	82	0,10%
<b>Chingaza</b>		VIGENTE DESDE 11/05/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 0710 DE 06/05/2016 - DIARIO OFICIAL No. 49.870 DE 11/05/2016 - INCORPORADO 17/05/2016	111.667	4	359	0,32%
<b>Citará</b>		ESCALA 100K SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO, RESOLUCIÓN 0178 FECHA DEL ACTO 06/02/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL	11.233	1	454	4,04%
<b>Cruz Verde Sumapaz</b>	-	RESOLUCION 1434 de Julio 14 de 2017 Escala 25K - DIARIO OFICIAL 50301 del 21 de Julio de 2017 - INCORPORADO	315.066	7	147	0,05%

	11/09/2017				
<b>Doña Juana-Chimayoy</b>	RESOLUCIÓN 0342 FECHA DEL ACTO 07/03/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 60.186 50.573 DEL 23 DE ABRIL DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	2	66	0,11%	
<b>Frontino - Urrao 'Del Sol Las Alegrías'</b>	VIGENTE DESDE 30/03/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 0496 DE 22/03/2016 - 15.396 DIARIO OFICIAL No. 49.829 DE 30/03/2016 - INCORPORADO 12/04/2016	6	1.223	7,95%	
<b>Guanacas-Puracé-Coconucos</b>	RESOLUCIÓN 0180 FECHA DEL ACTO 06/02/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 137.760 50.529 DEL 08 DE MARZO DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	1	371	0,27%	
<b>Guantiva - La Rusia</b>	RESOLUCION 1296 de Junio 28 de 2017 Escala 25K - DIARIO	8	797	0,67%	

	OFICIAL 50301 del 21 de Julio de 2017 - INCORPORADO 11/09/2017				
<b>Guerrero</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1769 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	43.479	29	2.840	6,53%
<b>Iguaque Merchán</b>	VIGENTE DESDE 26/09/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1555 DE 26/09/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.008 DE 26/09/2016 - INCORPORADO 10/10/2016	26.565	4	73	0,28%
<b>La Cocha Patascoy</b>	RESOLUCIÓN 1406 DEL 25/07/2018 MINAMBIENTE - PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL 50673 DEL 02/08/2018- Escala 1:25.000. INCORPORADO AL CMC 05/09/2	152.830	3	847	0,55%

<b>Los Nevados</b>	VIGENTE DESDE 11/12/2016 - RESOLUCIÓN MINAMBIENTE 1987 DE 30/11/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.084 DE 11/12/2016 - INCORPORADO 20/12/2016. SE INCLUYE ESCALA 1:25000, SEGÚN RESOLUCIÓN 1987 DE 2016-MADS.	133.666	9	4.497	3,36%
<b>Páramo Jurisdicc. Santurbán Berlín</b>	VIGENTE DESDE 22/12/2014 - RESOLUCION MINAMBIENTE 2090 DE 19/12/2014 - DIARIO OFICIAL No. 49.373 DE 22/12/2014 - INCORPORADO 13/02/2015	129.743	30	4.090	3,15%
<b>Perijá</b>	RESOLUCIÓN 0151 FECHA DEL ACTO 31/01/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.528 DEL 07 DE MARZO DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	28.984	1	273	0,94%

<b>Pisba</b>	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222 - INCORPORADO 03/09/2014	106.243	71	9.037	8,51%
<b>Rabanal y Río Bogotá</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1768 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	24.650	17	8.277	33,58%
<b>Sierra Nevada del Cocuy</b>	SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO DELIMITADO A ESCALA 1:100.000- RESOLUCIÓN 1405 FECHA DEL ACTO 25/07/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50674	271.033	9	2.961	1,09%
<b>Sotará</b>	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222 - INCORPORADO 03/09/2014 - SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCIÓN 0179	80.929	6	835	1,03%

	FECHA DEL ACTO 06/02/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL				
<b>Tamá</b>	VIGENTE DESDE 26/09/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1556 DE 26/09/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.008 DE 26/09/2016 - INCORPORADO 10/10/2016	21.374	3	2.360	11,04%
<b>Tota - Bijagual - Mamapacha</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1771 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	151.247	45	3.529	2,33%
	<b>Total</b>	<b>2.277.619</b>	<b>298</b>	<b>49.412</b>	<b>2,17%</b>

Fuentes: MADS, ANM (29 de enero de 2021).

Nota: permanentemente se actualizan áreas por parte de las autoridades, de modo que lo presentado es de referencia, no es un dato estático.

De acuerdo a las delimitaciones de páramos realizadas por las Autoridades competentes, en este caso el Ministerio de Ambiente y la Agencia Nacional de Minería-ANM, ha adoptado estas delimitaciones dentro del Catastro Minero y, en

consecuencia, desde el año 2011 no ha otorgado títulos mineros sobre esos ecosistemas.

Frente a los títulos existentes previos a la Ley, la Agencia optó por aplicar los efectos de exclusión o restricción de pleno derecho que se encuentra contenida en el Art. 36 de la Ley 685 de 2001, dando lugar a reducciones de área de los títulos parcialmente superpuestos y a terminaciones de contrato bien sea por renunciaciones o por incumplimiento.

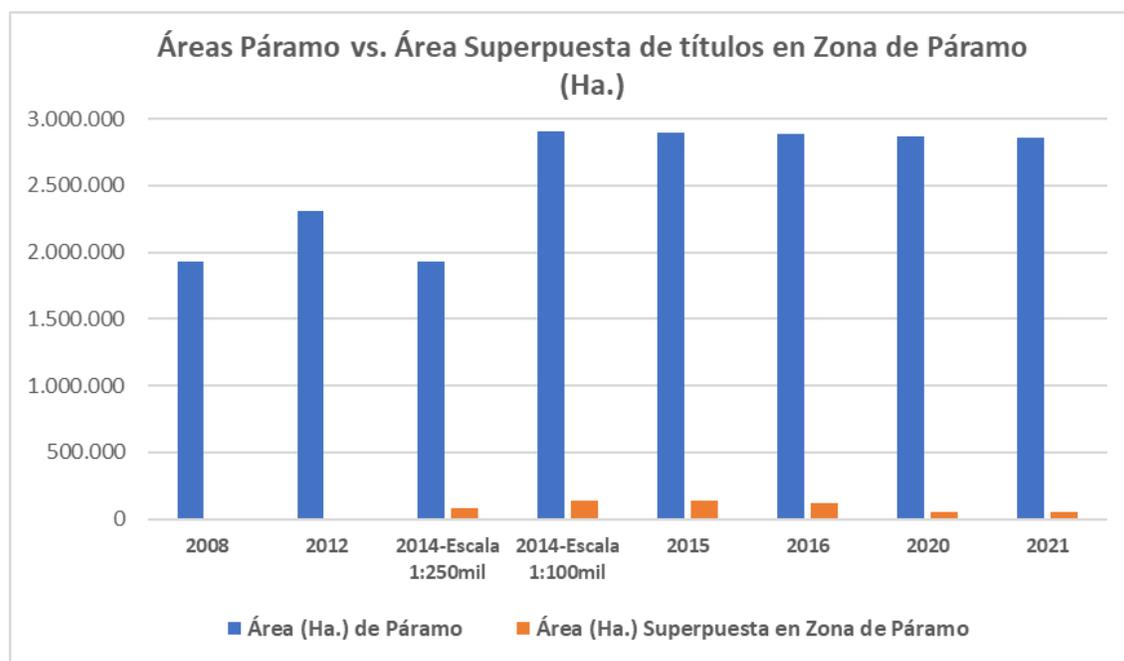
La evolución o los cambios desde el 2008 a 2021, tanto en las áreas delimitadas de páramos, así como en el número de títulos en dichas áreas, se puede observar de la siguiente manera:

<b>AÑO</b>	<b>Escala</b>	<b>Área (Ha.) de Páramo</b>	<b>No. Títulos Mineros en Zona de Páramo</b>	<b>Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo</b>	<b>% Páramo</b>	<b>Var % anual # Títulos</b>	<b>Var % anual Total Área (Ha.) de Páramo</b>	<b>% de Superpuesta</b>
<b>2008</b>	1:250.000	1.932.987,00	986	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	--	--
<b>2012</b>	1:100.000	2.313.281,00	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	44,8%	--
<b>2014</b>	1:250.000	1.933.039,11	354	81.738,60	4,2%	Sin Dato	-16,4%	--
<b>2014</b>	1:100.000	2.906.148,41	519	140.425,25	4,8%	46,6%	50,3%	71,8%
<b>2015</b>	1:100.000	2.893.287,39	491	133.637,31	4,6%	-5,4%	-0,4%	-4,8%

<b>2016</b>	1:100.000	2.891.100,70	476	123.739,11	4,3%	-3,1%	-0,1%	-7,4%
<b>2020</b>	1:100.000	2.873.632,14	297	50.459,68	1,8%	-37,6%	-72,1%	-59,2%
<b>2021</b>	1:100.000	2.856.163,58	293	49.411,63	1,7%	-1,3%	253,9%	-2,1%

Fuentes: 2008: PAL 022. 2012: Nueva cartografía de Páramos. 2014 al 2021: ANM.

Como se observa, el cambio de escala aumentó la extensión del área delimitada de páramos, ampliándola en un 44 %, la cual desde 2014 en adelante se mantiene casi invariable alrededor de las 2'800.000 hectáreas. Mientras que en dicho período el número de títulos presenta un descenso del 70 % y sus áreas al 2021 registran una superposición de tan solo el **1,7 % de las áreas declaradas de páramos**, lo que permite afirmar que la normatividad vigente ha sido efectiva y ha funcionado en materia de restringir las actividades mineras formales en áreas de páramo.



Fuentes: 2008: PAL 022. 2012: Nueva cartografía de Páramos. 2014 al 2021: ANM.

## ii. Caracterización de la titulación minera actual.

A enero de 2021 se encuentran **293 títulos vigentes**, que serían el número de contratos mineros que como mínimo se verían nuevamente amenazados respecto a la ambigüedad del texto que propone ampliar las áreas de páramos a “**zonas de amortiguamiento**”, con la posible excepción de que los alcaldes establezcan lo referente a minería artesanal y de subsistencia.

Respecto a la modalidad de contrato que está superpuesto a áreas de páramos, se tiene que el 67% de los titulares tiene contrato de concesión de la Ley 685/2001, el 11 % son de contratos en virtud de aporte y el 10 % contratos de concesión de la Ley 2655 de 1988.

Modalidad	No. Contratos	Área Ha otorgada en ZP	Exploración	Construcción y Montaje	Explotación
Autorización Temporal	3	9,84	0	0	3
Contrato de Concesión (D 2655)	28	3.627,85	0	0	28
Contrato de Concesión (L 685)	195	32.459,77	10	8	177
Contrato en Virtud de Aporte	32	10.871,99	0	6	26
Licencia de Exploración	7	1.301,81	4	1	2
Licencia de Explotación	18	1.051,58	0	0	18
Licencia Especial Materiales de Construcción	6	6,92	0	0	6

Permiso	2	31,11	0	0	2
Reconocimiento Propiedad Privada	2	50,76	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>49.411,63</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>263</b>
<b>%</b>			<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>90%</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

De acuerdo al tipo de mineral, tenemos que 55% de los contratos son de carbón seguidos por materiales de construcción en 23%.

Mineral	No. Contratos	Part. %	Área Ha otorgada en ZP	Exploración	Construcción y Montaje	Explotación
Carbón	160	55%	27.670	0	9	151
Níquel - Otros Minerales	2	1%	672	1	0	1
Materiales de Construcción	67	23%	8.289	6	4	57
Oro y Metales Preciosos - Cobre	42	14%	9.838	7	3	32
Otros Minerales	22	8%	2.942	0	0	22
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>100%</b>	<b>49.411,63</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>263</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

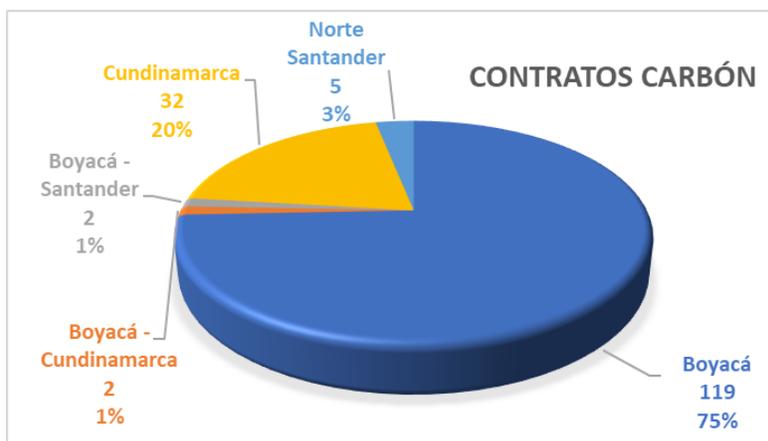
Para el caso del carbón, se tiene que de los 160 títulos de este recurso todos son de mediana y pequeña escala (mediana: 30% y pequeña: 70%), el 94% se encuentran en etapa de explotación y 86% está bajo la modalidad de concesión de la L685 y en virtud de aporte, sobre esta última modalidad es de resaltar que los concesionarios se encuentran en un estado indeterminado, pues al interior de la ANM son casos que están en régimen de transición que a la fecha no se ha definido por parte de la Autoridad.

Modalidad	No. Contratos Carbón	Part. %	Área Ha otorgada en ZP	Construcción y Montaje	Explotación
Contrato de Concesión (d 2655)	17	11%	1.312,54	0	17
Contrato de Concesión (l 685)	106	66%	15.190,64	2	104
Contrato en virtud de aporte	31	19%	10.504,88	6	25
Licencia de Explotación	5	3%	625,61	0	5
Reconocimiento Propiedad Privada	1	1%	36,12	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>	<b>27.670</b>	<b>9</b>	<b>151</b>
<b>%</b>				<b>6%</b>	<b>94%</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

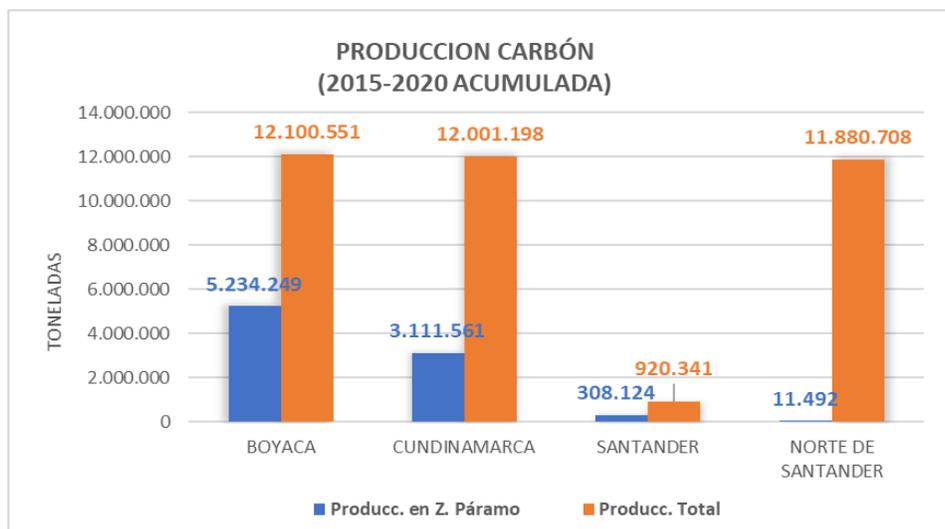
De los 160 contratos de carbón, el 60% cuentan con instrumento.

Por otra parte, los contratos de carbón con sobre posición en áreas de páramos suman 27.670 hectáreas, de los cuales en el 94% de los casos se ubican en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.



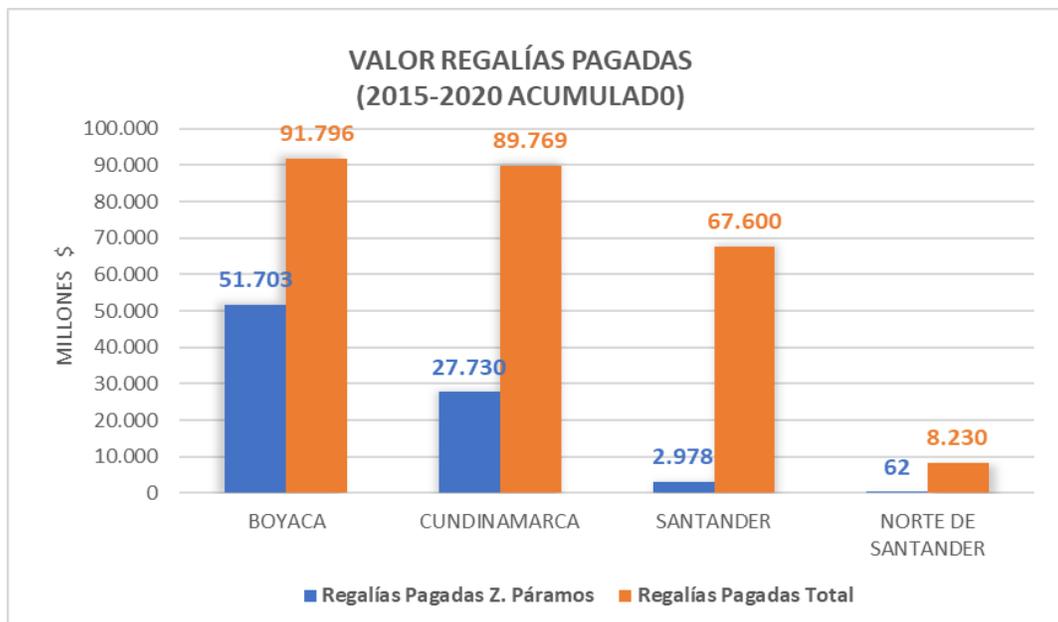
Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

Por último, se indica que en materia de producción de carbón y valores pagados por concepto de regalías, se registra que durante los últimos cinco años los títulos de carbón en áreas de zonas de páramos produjeron cerca de 1,7 millones de toneladas promedio anual, que equivalieron a un total del 23% del total de la producción registrada en esos departamentos.



Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

Respecto al pago de regalías durante los últimos cinco años los títulos de carbón en áreas de zonas de páramos pagaron \$16.495 millones promedio anual, que equivalieron a un total del 32% del total de regalías pagadas en esos departamentos.



Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

### iii. Qué nos hace falta para garantizar la protección... planes de manejo, procesos de reconversión y sustitución....

Si bien contamos en Colombia con instrumentos e instancias para el licenciamiento de las actividades de minería, que justamente le apuntan a prevenir impactos sobre ecosistemas y lugares importantes para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, su efectividad supone el fortalecimiento en términos de recursos y capacidades para la gestión y manejo, tanto de las autoridades ambientales como de las comunidades habitantes del páramo y sus zonas colindantes, que garanticen la implementación de las disposiciones existentes. En tal sentido, la incorporación expresa de una prohibición de ecosistemas de paramo o de cualquier otra área de especial importancia ecológica es innecesario, esto no aseguraría tampoco la eficacia y efectividad de los instrumentos existentes.

## VI. CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico colombiano protege los ecosistemas de páramo de manera suficiente, el cual ha permitido el desarrollo de instrumentos para su efectiva protección, algunos de los cuales se encuentran en proceso de implementación.

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia protege a los ecosistemas de páramo imponiendo al Estado la obligación de conservar las zonas de importancia ecológica. En el marco de esta obligación se han proferido normas que han prohibido el desarrollo de actividades mineras en las áreas delimitadas como páramos y que en consecuencia han permitido a la Autoridad Minera rechazar y archivar todas las solicitudes de contratos mineros sobre estas áreas.

Los títulos mineros existentes en zonas de páramo, así como las áreas que ocupan, se han reducido ostensiblemente, dando cuenta del efecto legal de las disposiciones normativas que protegen los ecosistemas de páramo. En la actualidad se ha identificado que en su gran mayoría responden a proyectos de pequeña minería que se encuentra a espera de la definición regulatoria de las condiciones en las que se dará paso a la reconversión o/y sustitución de las actividades extractivas en los términos señalado por la Ley de páramos.

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.

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 Proyecto 172 de 2021 Cámara ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***, *resulta técnica y jurídicamente inviable.*

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,

---

**RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS**

Representante a la Cámara

Por Cundinamarca

Ponente



## PROPOSICIÓN

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento ponencia negativa y solicito a la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes archivar el proyecto 172 de 2021 cámara “Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”

---

**RUBÉN DARIÓ MOLANO PIÑEROS**

Representante a la Cámara

Por Cundinamarca

Ponente