

Bogotá, D. C., octubre de 2022

SECRETARÍA GENERAL
LEYES

Dr. David Racero Mayorca

Presidente Cámara de Representantes

05 OCT 2022

RECIBIDO

Asunto: **Proposición de modificación**

Respetado Señor presidente,

Con fundamento en lo contemplado en la ley 5ta de 1992 y normas concordantes, se presenta proposición ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, de modificación al artículo 3º del Proyecto de Ley N° 241 de 2021 Cámara *"Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de parques naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones"* El cual quedará así:

Artículo 3º. Principios. En la aplicación de esta normatividad se deberán considerar los siguientes principios:

Principio de progresividad y no regresividad: La protección ambiental podrá aumentar más no retroceder. Así, una vez alcanzado cierto nivel de protección se debe evitar el retroceso o la reducción de estándares de protección ambiental ya garantizados.

Principio de precaución: Cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. La falta de certeza científica absoluta sobre la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas por la materialización de un riesgo, no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo, ni deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Así, la precaución principalmente exige una postura activa de anticipación con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.

Principio de prevención: parte de la base de la existencia suficiente certeza de los efectos e impactos que una actividad determinada va a causar al ambiente, de forma que es posible adoptar medidas para prevenirlos o en su defecto, mitigarlos, corregirlos o compensarlos.

Principio de diversidad étnica y cultural: Las comunidades indígenas y los pueblos étnicos, tales como las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico rom o gitano, gozan de una protección especial de su cultura - costumbres, valores, tradiciones ancestrales-, cosmovisión, identidad social, religiosa y jurídica, autonomía, autodeterminación y territorio. De este modo le corresponde al Estado garantizarla a través de mecanismos adecuados que faciliten la participación libre e informada de estas comunidades indígenas y pueblos étnicos, pues de lo contrario, supondría una amenaza para la pervivencia de los mismos.

Atentamente,



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ

Representante a la Cámara, Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina
Partido Cambio Radical.

MOTIVACIÓN

Se sugiere modificar la definición del principio de precaución y adicionar el principio de precaución toda vez que el principio de precaución en materia ambiental se distingue del principio de prevención porque el primero exige tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra, mientras que el principio de prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce el daño ambiental que puede producirse.

En sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el principio de precaución está llamado a operar **antes** de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo. La diferencia con el principio de prevención es que este **parte de la base de la existencia** de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño.

El principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no se pueden conocer materialmente los efectos a mediano y largo plazo de una acción, indicó el alto tribunal (C. P. Hernán Andrade).

Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 760012331000200050427101 (37603)

Principio de prevención (riesgo cierto, daño dudoso) Este principio se caracteriza por la:

1. obligación del sujeto de adoptar previsiones atento la certeza científica sobre los riesgos que entraña la actividad;
2. -obligación de actuar de modo proporcional a las fuerzas en juego para evitar daños;
3. -Imposición de restricciones o prohibiciones a las actividades

Principio de precaución (riesgo dudoso) Este principio de caracteriza por la -convenciencia, pero **no "obligación"**, de adoptar previsiones por parte del sujeto dada la falta de certeza científica sobre si la actividad entraña riesgo;

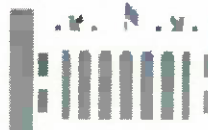
En lo relativo al soporte constitucional del principio de prevención, la Sentencia T-652 de 2013 afirmó que, en materia ambiental, el principio de prevención es uno de los

contenidos derivados de los artículos 8.º, 79 y 95 numeral 8 de la Constitución. En la Sentencia C-703 de 2010 se subraya el soporte constitucional del principio afirmando que el artículo 80 es fundamento de ... una labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya protección se le otorga una singular importancia a la evitación de la vulneración o del daño que pueda llegar a presentarse, dado que buena parte de las causas de perturbación, de concretarse, tendrían impactos irreversibles y en caso de resultar posible la reversibilidad de los efectos, las medidas de corrección suelen implicar costos muy elevados.

En cuanto a la forma en que se materializa el principio de prevención, las sentencias C-703 de 2010, T-204 de 2014 y T-733 de 2017 explicaron que ocurre mediante ... mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

Principio de Prevención	Principio Precautorio
<ul style="list-style-type: none"> Opera sobre el riesgo o peligro existente con medidas de prevención y supervisión. Este principio pondera sobre prevenir efectos negativos. Tiene dos formas de actuación: la primera en cuanto a que obras, megaproyectos, que tengan la intención de realizarse deben atender a los mecanismos de evaluación para prever los daños que ocasionarán. La segunda reside en atender las acciones, omisión, actividad que se este realizando con el fin de prevenir la consumación del daño, actuando no sólo en la reparación del mismo sino en la prevención, antes, durante y después del daño. Se prevén mecanismos como la Evaluación de Impacto Ambiental, Permiso Ambiental, Auditoría Ambiental, Consulta previa, libre e informada; entre otros. Evitar y prever el daño de forma tal que puede ser y no ser prohibida, en este último puede estar condicionada. 	<ul style="list-style-type: none"> La incertidumbre representa el mecanismo de alerta de peligro, daño grave o irreversible al medio ambiente y salud humana a corto, mediano y largo plazo. La actividad empírica refleja una actividad de riesgo La certeza científica no es limitante para la adopción de medidas cautelares. Adopta medidas eficaces para impedir la degradación del daño. El Estado tiene la facultad de adoptar medidas cautelares de forma inmediata o urgente. Limita al Estado a través de las autoridades otorgar permiso o autorización a obras, proyectos. Ha acentuado su aplicación en el ámbito ambiental, salud, biotecnológico. Eficaz en función de costo. Aplicable en un peligro de daño grave o irreversible, pero no se tenga certeza científica absoluta al respecto.

Fuente: Tabla elaborada por el autor. Es importante distinguir que la diferencia de principio preventivo y precaución recaen en el modo de operar.



Bogotá, 28 de septiembre del 2022.

Honorable,
Presidente Cámara de Representantes.
Congreso de la República de Colombia.
Ciudad.

Asunto: PROPOSICION dentro del PROYECTO DE LEY 241 DE 2021

Solicito se ponga a consideración de la plenaria dentro del Proyecto de ley No. 241 de 2021 "*por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Nacionales y sus amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones*" la siguiente proposición, para realizar una adición al párrafo primero del artículo 4, el cual solicitamos quede así:

"Parágrafo 1. En el término de 3 años a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Ambiente junto con Parques Nacionales Naturales determinarán cuáles son las zonas amortiguadoras para cada uno de los Parques Nacionales Naturales. Así, deberá georreferenciar dichas zonas de manera que sean claramente identificables. Adicionalmente deberá reglamentar cómo será la administración y financiamiento de estas zonas amortiguadoras. En este proceso se deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones, entidades y comunidades presentes alrededor del Parque Nacional Natural respectivo, en el marco de la política de participación de Parques Nacionales Naturales. **En el marco de este proceso, el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales Naturales deberá proteger los derechos de los poseedores materiales de buena fe de estos predios.**"

Atentamente

H.R JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar- Antioquia)



DET 5



Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

PROPOSICIÓN MODIFICATIVA

Modifíquese el artículo 5° del Proyecto de Ley No. 241 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de parques naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones", así:

Artículo 5°. Planes de manejo de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Las autoridades encargadas de la administración de cada zona amortiguadora, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente al respecto, deberán establecer planes de manejo donde se indiquen los usos que tendrá la zona amortiguadora respectiva y la gestión para su conservación. Esto, con el objetivo de mantener la integridad del área protegida mediante el adelantamiento de una evaluación del impacto ambiental de cada actividad considerada.

En todo el proceso de construcción, así como de aprobación y adopción de los planes de manejo deberá garantizarse la participación de las comunidades campesinas y los grupos étnicos presentes en la zona amortiguadora respectiva. A la vez, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia asesorará el diseño y ejecución de este plan. Esta Subdirección y la Agencia Nacional de Tierras articularán esfuerzos para el reconocimiento y regularización del dominio por parte de comunidades campesinas y grupos étnicos en zonas de amortiguamiento.

En la determinación de las actividades que pueden ser realizadas en estas zonas, se deberá promover el desarrollo de actividades de bajo impacto ambiental, así como aquellas actividades que minimicen afectaciones al área protegida. También deberá garantizarse la protección del medio económico de las comunidades locales. Esto, buscando reconocer a la población local, sus derechos y su cultura, y evitar la invisibilización del modelo económico local y sus actividades productivas. En cualquier caso, se deberá considerar la no vulneración de derechos adquiridos y propender por la efectiva gobernanza en el proceso de determinación del manejo de la zona amortiguadora respectiva.

Se deberá así mismo respetar las actividades de subsistencia, las actividades campesinas, artesanales y ancestrales que se desarrollen en el área de la zona amortiguadora, de manera que no se afecte la actividad económica y cultural de las comunidades ubicadas en estas zonas.

En caso de presencia de cultivos de uso ilícito asociados a economías familiares de subsistencia en comunidades campesinas o grupos étnicos, el Estado propenderá por la vinculación de estas familias a programas de sustitución voluntaria y su articulación con economías legales.

Parágrafo 1°. En el proceso de adopción de estos planes de manejo, al ser una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, se deberán generar instancias de participación de las comunidades (consulta previa) en los términos del artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente. A la vez en el diseño de estos planes se deberán considerar las disposiciones del artículo 2.2.2.1.6.5 de dicho Decreto respecto al contenido y plazos de los planes de manejo de las áreas protegidas.

Parágrafo 2°. Los Planes de Manejo de las zonas amortiguadoras que hubiesen sido debidamente aprobados deberán considerar los esquemas de manejo comunitario que ya se hubiesen consolidado y no podrán desconocer derechos adquiridos previamente por terceros. Adicionalmente la construcción del Plan de Manejo deberá considerar la compatibilidad, diálogo o conciliación de actividades con los planes de ordenamiento territorial, así como con las competencias de otras entidades tales como las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el territorio.

Respetuosamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

JUSTIFICACIÓN

Entendería que la inclusión de la palabra "campesinas" tuvo que haber estado enmarcado como una iniciativa de discriminación positiva para generar mayor inclusión al campesinado; no obstante, considero que como venía inicialmente el proyecto haciendo referencia a comunidades en general, salvo los grupos étnicos para los cuales se establece un trato diferencia, estarían *per se* incluidas las comunidades campesinas y no se desconocerían otras comunidades como las locales, la misma sociedad civil o particulares que a la fecha puedan tener derechos adquiridos como el de la propiedad al interior de dichas áreas que con el proyecto pretenden declararse como zonas amortiguadoras.

Es menester recalcar que, el artículo 58 constitucional, garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, ***los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*** Y aunque si bien, nos encontramos frente a una ponderación de derechos al ambiente sano (de interés general) Vs derecho al dominio (de interés particular), incluir la palabra campesina limitaría y desconocería otras comunidades que no se encuentren enmarcadas dentro del término "campesino" que además, a la fecha, no se encuentra regulado en ninguna Ley y que implicaría la vulneración y el desconocimiento de derechos adquiridos que independientemente de la persona, deben ser respetados y garantizarse su participación.

Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2022.

Señor
David Racero
Presidente
Mesa Directiva
Cámara de Representantes

PROPOSICIÓN DE MODIFICACIÓN

Artículo 6. Proyecto de Ley No. 241 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones”.

Se propone la siguiente modificación para el artículo 6° del Proyecto de Ley N° 241 de 2021:
Eliminación del parágrafo 1 del artículo 6. El artículo 6 quedará así:

Artículo 6. Actividades prohibidas en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales: Con independencia de si hay o no un plan de manejo para la zona amortiguadora, no podrán adelantarse en estas zonas las siguientes actividades o proyectos:

1. Puertos multimodales de aguas profundas.
2. Las actividades portuarias.
3. Proyectos de minería a gran escala.
4. Exploración y explotación de hidrocarburos.

Parágrafo. Cuando se trate de territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas, así como territorios colectivos titulados o en proceso de titulación, esta prohibición no desconocerá el derecho a la consulta previa.

Atentamente



ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara - Putumayo
Pacto Histórico

28 SEP 2022

2:50pm

ART 7

Bogotá, D. C., octubre de 2022

SECRETARÍA GENERAL
LEYES

Doctor

David Racero Mayorca

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

05 OCT 2022

Asunto: **Proposición de modificación**

Respetado Señor presidente,

Con fundamento en lo contemplado en la ley 5ta de 1992 y normas concordantes, se presenta proposición ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, de modificación al artículo 7º del Proyecto de Ley N° 241 de 2021 Cámara *"Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de parques naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones"* El cual quedará así:

Artículo 7º. Mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales, las autoridades y comunidades locales la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida.

Parágrafo 1º. Este mecanismo deberá contar con procedimientos de transparencia activa a través de plataformas digitales o medios que permitan conocer, de manera abierta, completa y oportuna, los avances que se tienen en torno al cumplimiento de la ley.

Parágrafo 2º. Este mecanismo deberá también contar con la participación de la sociedad civil, **en especial las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico rom o gitano**

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente reglamentará en el término de un año a partir de la promulgación de esta ley las sanciones a que hubiere lugar por el incumplimiento en los plazos para la elaboración de los planes de

manejo de las áreas protegidas del SPNN, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Estas sanciones podrán incluir multas para las respectivas entidades administradoras de estas áreas.

Atentamente,



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ

Representante a la Cámara, Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina
Partido Cambio Radical.



MOTIVACIÓN

Se sugiere adicionar al parágrafo 2 del artículo 7º, a las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico rom o gitano al mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia teniendo en cuenta la prevalencia y los derechos que gozan dichas comunidades sobre las decisiones de zonas protegidas .

28 SEP 2022

2

PROPOSICIÓN

Con fundamento en los deberes constitucionales y legales de la Cámara de Representantes, destinados a la aprobación de leyes e iniciativas legislativas que respondan a las necesidades y aspiraciones de todas las comunidades y regiones del país, solicito a la plenaria de la Cámara de Representantes, la designación de una comisión accidental multipartidista conformada por miembros de todas las bancadas regionales con el fin de visitar todos los territorios, realizar audiencias públicas presenciales en ellos con el propósito de conocer las diferentes propuestas, posturas y conceptos de los diferentes sectores y actores sociales interesados en el proyecto y adelantar mesas de trabajo con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales naturales para recopilar las afectaciones que puedan derivarse con la aprobación del proyecto de Ley No. 241 de 2021 Cámara *"Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de parques naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones"*, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Considerando necesario atender el concepto emitido el 15 de diciembre de 2021 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza del sector ambiente y del Sistema Nacional Ambiental donde plasmó los siguientes argumentos:
 - a) No es conveniente definir de entrada lo que es una zona amortiguadora mediante una ley pues debería haber mayor facilidad para enriquecer la definición con el tiempo y la experiencia.
 - b) La definición de bajo impacto ambiental debe estar asociada a los cambios o alteraciones sobre los atributos ecológicos de composición, estructura y función los objetos de conservación. Se considera que la propuesta de definición es improcedente.
 - c) La determinación de la zona amortiguadora depende de las presiones que deben ser manejadas para evitar alteraciones de los objetos de conservación. Estas pueden o deben cambiar en tiempo y espacio considerando las presiones que periódicamente se identifiquen. Es entonces inconveniente establecer un tiempo único para identificarlas.
 - d) La función amortiguadora ya cumple el objetivo de las zonas amortiguadoras.
 - e) La planeación, administración y manejo de una zona amortiguadora no puede plantearse como un instrumento adicional al de planeación de un área protegida.
 - f) Al momento de proponerse una zona amortiguadora, deben definirse y reglamentarse las actividades para mitigar presiones que afectan los objetos de conservación.
 - g) Es el contexto el que da las herramientas para verdaderamente delimitar las zonas amortiguadoras. En consecuencia, los actores del territorio, sus deseos y necesidades, su relación

con sus recursos naturales y las visiones de desarrollo, son importantes para la definición y manejo de estas zonas.

- h) Las propuestas normativas que pretendan hacer algún tipo de refuerzo al marco normativo vigente deberían apuntar a la generación de mecanismos de origen legal que faciliten la gestión diferenciada y atenta al contexto de las áreas protegidas y sus zonas amortiguadoras, con foco especial en los actores que inciden en esta temática y los espacios de concertación que se pueden establecer para ello.
- i) **Si bien en principio se considera la inconveniencia del proyecto de ley, propone adelantar mesas de trabajo con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente para lograr ajustes necesarios en el proyecto.**

Si bien, este concepto fue emitido por el Gobierno nacional inmediatamente anterior, sería importante conocer el concepto y las consideraciones que merezca el proyecto de Ley por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del gobierno actual en cabeza de la Ministra Susana Muhammad y **adelantar las mesas de trabajo a las que refiere este concepto con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos pero también, con Parques Nacionales Naturales como autoridad ambiental al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, toda vez que para un proyecto de esta envergadura es de vital importancia que concurren los expertos técnicos en la materia para evitar generar ambigüedades en el proyecto de Ley y atender lo conceptuado por Parques Nacionales e incluido en la exposición de motivos del proyecto de Ley donde menciona:**

"Es necesario el desarrollo de espacios de análisis y entendimiento tanto del territorio como de los requerimientos de amortiguación. De lo contrario, la determinación de una zona amortiguadora podría extender conflictos sociales y ambientales, generar limitaciones al uso y resistencia al desarrollo de estas acciones que mitiguen esos conflictos".

En virtud de lo anterior y sin desconocer la audiencia pública virtual que se desarrolló el 4 de noviembre de 2021, en aras de evitar y extender conflictos sociales y ambientales, es necesario el desarrollo de audiencias públicas en los territorios que garantice la participación efectiva de los diferentes actores y sectores que puedan verse afectados con este proyecto de Ley para generar consensos en torno al mismo que permitan sacar adelante esta iniciativa.

Así las cosas, se propone la creación de una subcomisión

Respetuosamente,

OLMES DE JESUS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

Genaro Acosta.

Hugo Danilo Rozano P.

Caroeth Sanchez

Edgar Triana C.D.

Christian M. Han

Ricardo Fajardo

USCATEGUI

