



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1121

Bogotá, D. C., jueves, 15 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2020 SENADO

por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos

Bogotá D.C. 15 de octubre de 2020

Honorable Senador
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref. Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado "Por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos"

Respetado señor Presidente:

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

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

Spath, H.R. Juan Espinal, Gabriel Jaime Vallejo, Ricardo Ferro Lozano, Juan David Vélez, Esteban Quintero Cardona.

La exposición de motivos fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 969 de 2020.

El día 14 de octubre de 2020 fue aprobado por unanimidad en primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

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

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

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

El artículo segundo prescribe la vigencia.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

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

Diferentes circunstancias convierten a los páramos en ecosistemas indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico, la regulación hídrica, y el sostenimiento de diferentes especies endémicas; pero la producción permanente de agua los convierte en

<p>sitios de los que se surten embalses para la producción energética, consumo humano, actividades industriales y demás actividades antrópicas que aportan a la sostenibilidad energética y financiera del país.</p> <p>Sin duda alguna, la actividad minera representa en igual sentido una despensa de minerales que tienen usos tan diversos como las comunicaciones, la salud, la conducción eléctrica y la construcción pero que no puede competir con la protección de suelos estratégicos de la nación, la preservación de la biodiversidad y la consolidación del desarrollo sostenible como política de estado conforme los diversos compromisos internacionales a los que se ha adherido el país</p> <p>De allí surge la importancia estratégica de este proyecto, que no pretende satanizar las practicas extractivas, en tanto que se reconocen como fundamentales para la consolidación de la economía nacional, pero si restringir áreas de especial interés ecosistémico, que asegura la sostenibilidad de la despensa hídrica nacional, y que contribuye a articular esfuerzos para la preservación del Sistema Nacional de áreas protegidas.</p> <p>De acuerdo con la Publicación “El gran Libro de los Páramos” publicado por el Instituto Alexander Von Humboldt, Colombia es considerado un país mega diverso por su privilegiada posición en el planeta y el particular origen y evolución de sus condiciones físicas y biológicas. Su maravillosa biodiversidad, representada por la variabilidad de seres vivos, ya sean terrestres o marinos y las estructuras ecológicas que los soportan como los bosques, arrecifes, humedales, sabanas y Páramos, es la que garantiza en gran medida nuestra sostenibilidad.</p> <p>Es sobre los medios naturales que está soportada la producción de alimentos, la provisión de agua, la materia prima de casi todos los productos de los que dependemos y los numerosos servicios ecosistémicos a menudo imperceptibles pero fundamentales.¹</p> <p>De conformidad con Estudio realizado por ANA MARÍA ROMERO LÓPEZ de la Universidad Militar Nueva Granada denominado REVISIÓN DE LA AFECTACIÓN DE</p> <p>¹ Baptiste, Brigitte 2013 El Gran Libro de los Paramos Pág. 9</p>	<p>LA ACTIVIDAD MINERA EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO A NIVEL ECOLÓGICO en Colombia, los ecosistemas de páramo se extienden sobre los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta y se relacionan con áreas de temperaturas bajas, húmedas y nubladas, con buena cantidad de irradiación solar y suelos ricos en materia orgánica con significativos niveles de retención de agua que le permiten albergar una rica flora de montañas con vegetación abierta, dentro de la que se destacan los distintivos frailejones, además de gran cantidad de especies endémicas que aportan una singularidad biológica que resalta la alta diversidad de especies y hábitats.²</p> <p>Los páramos prestan importantes servicios ecosistémicos que son fundamentales para el bienestar de la población como la continua provisión de agua, el almacenamiento y captura de gas carbónico de la atmósfera, que contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas, además, de representar sitios sagrados para una gran cantidad de culturas ancestrales, entre muchos otros beneficios.</p> <p>En el mismo sentido, en el estudio adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales denominado “Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático”, se determina su importancia relacionada principalmente con su poder de captación y regulación de agua; en ellos se genera y nace gran parte de las fuentes de agua que comprenden la compleja red hidrológica nacional. Prestan servicios ambientales muy importantes para las comunidades rurales y urbanas, un alto grado de endemismo, lo que ha llevado a estimarlos como más biodiversos que los ecosistemas de la selva húmeda tropical.³</p> <p>La disponibilidad de agua depende de la capacidad de los ecosistemas para captarla y mantenerla, así como del buen manejo de los páramos y de las formas e intensidad del consumo del recurso por parte de los distintos grupos sociales. La función de captación de tal recurso es considerada un servicio ambiental, del cual se beneficia toda la sociedad, posibilitando el desarrollo de actividades de producción y reproducción social. En este sentido, se entiende que el deterioro de los ecosistemas involucrados en las cuencas hidrográficas, como el páramo, afecta directamente la oferta hídrica y por tanto la calidad</p> <p>² Romero, Ana María 2017 Revisión de la Afectación de la actividad Minera en Ecosistemas de Páramo a nivel ecológico Pág. 3 (Universidad Militar Nueva Granada)</p> <p>³ Serrano, Claudia Cristina 2008 Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático Pág. 17 (Procuraduría delegada Para Asuntos Ambientales)</p>
<p>de vida poblacional (Max Neef, M. 1993)⁴</p> <p>En informe Primera Comunicacional Nacional de Colombia para la Convención Marco de Naciones Unidas Para el Cambio Climático realizada por el IDEAM, se determinó que los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. Con un aumento proyectado para el 2050 en la temperatura media anual del aire para el territorio nacional entre 1°C y 2°C y una variación en la precipitación del 15% se espera que el 78% de los nevados y el 56% de los páramos desaparezcan.</p> <p>En este sentido, no se tratará solamente de la pérdida de la biodiversidad, sino de un problema de seguridad nacional relacionado con la pérdida de buena parte de los bienes y servicios ambientales del país, entre los cuales está principalmente la oferta hídrica de la Nación⁵</p> <p>La minería no es tampoco una problemática ajena a la conservación de los ecosistemas de montaña, sobre todo si se tiene en cuenta las técnicas, materiales e intervenciones antrópicas necesarias para llevar a cabo dichas actividades de extracción.</p> <p>De acuerdo con el Instituto Alexander Von Humboldt, las solicitudes vigentes en el 2008 de títulos mineros eran 986, distribuidas en 27 complejos de páramos de los 34 que existen en Colombia e implicando un 32.5% de ecosistemas de páramo solicitados para la explotación de minerales</p> <p>Colombia cuenta con el 49% de los páramos del mundo, es decir, 1.932.987 hectáreas en total y a pesar de que el Código Minero, la Constitución Política y las Sentencias de la Corte Constitucional son claros en ordenar la protección especial a estos ecosistemas, existen 108.972 hectáreas concesionadas para la exploración y explotación a través de 391 títulos mineros.⁶</p> <p>⁴ Max Neef, Manfred 1998 Desarrollo a Escala Humana Pág. 147</p> <p>⁵ Alarcón, Juan Carlos y Otros 2001 Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Pág. 186</p> <p>⁶ Hofstede, Robert 2003 Proyecto Atlas Mundial de los páramos Pág. 39</p> <p>El Artículo 34 de la ley 685 de 2001, Código de Minas, establece que No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.</p>	<p>La Defensoría del Pueblo realizó un detallado diagnóstico de la situación y determinó que 22 páramos se encuentran en alto riesgo de desaparecer como consecuencia de los efectos de la minería. Los hallazgos de oro y carbón en estas zonas han incentivado la masiva llegada de compañías mineras, lo que implica una seria amenaza para los ecosistemas que surten el 70% del agua que consume el país, entre los ejemplos más importantes se encuentran:</p> <p>Rabanal y río Bogotá: En la zona del altiplano cundiboyacense, entre Samacá y Lenguazaque, existe uno de estos páramos que están en riesgo por los 17 títulos mineros. Allí, la explotación ha afectado a 11 localidades contaminando sus suelos y sus aguas subterráneas.</p> <p>Pisba: Situado entre Boyacá y Casanare, es un complejo que integra a 11 municipios en una extensión de 81.481 hectáreas. Allí se han concedido 88 títulos mineros y el impacto más evidente es el daño a la zona de amortiguación del páramo de Pisba, que nutre al río Cravo Norte.</p> <p>Santurbán: En los límites entre Santander y Norte de Santander se levanta una de las zonas de páramo más ricas de Colombia. Allí se detectó uno de los yacimientos de oro más grandes de América del Sur, por lo que han llegado un sinnúmero de importantes multinacionales en busca de explotar el mineral, sin tener en cuenta que en este páramo nace el agua que alimenta el área metropolitana de Bucaramanga y muchos municipios de Norte de Santander.</p> <p>Aunque la ley expresamente determina que no se pueden ejecutar trabajos y obras de explotación y exploración minera en áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la RAMSAR, se ha evidenciado la transformación de dichos ecosistemas por parte de los diferentes tipos de minería.</p> <p>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.</p> <p>Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación</p>

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

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

De otro lado, el Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo del Anterior Gobierno Nacional, consagra que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

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

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las

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

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

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

páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

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

No. total de títulos superpuestos en Zona de Páramo Inscritos antes del 09 de Febrero de 2010: 448
 Área Superposición: 118.461,73 Ha.
 Catastro: 05 de Marzo de 2015

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

FUNDAMENTO JURÍDICO

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

- La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de Washington D.C. ratificado mediante Ley 17 de 1981;
- La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;
- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre diversidad biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio

Ambiente y Desarrollo, (Ratificado mediante Ley 165 de 1994);

- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;
- La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002; y
- La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia en el año 2002 y en la que se establece "La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema..."

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 8º).

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

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

Leyes, Decretos y otras regulaciones.

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

El Decreto 2811 de 1974 con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley

23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial los páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

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

<p>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”.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>El Gobierno Nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el Artículo 20° estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.” Adicionalmente el Artículo 173° del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.</p>	<p>El 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 por medio de la cual delimitó el páramo de Santurbán-Berlín. Esta resolución fue objeto de Acción de Tutela y fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Posteriormente la Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión. La Sala Octava de Revisión, a través de la Sentencia T-361 del 2017 señaló que la Resolución 2090 de 2014 se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados y resolvió que el Ministerio de Ambiente debería trazar una nueva delimitación del páramo.</p> <p>Posteriormente el 26 de marzo de 2016 fueron delimitados 8 complejos de páramos a través de las Resoluciones 0491 Miraflores, 0492 Farallones de Cali, 0493 Sonsón, 0494 Paramillo, 0495 Tatamá, 0496 Frontino - Urrao "Páramos del Sol - Las Alegrías, 0497 Belmira-Santa Inés, 0498 Los Picachos. Mediante Resolución No. 0710 del 6 de mayo de 2016 fue delimitado asimismo el páramo de Chingaza.</p> <p>El 26 de septiembre de 2016 fueron delimitados los páramos de Chili-Barragan (Res. 1553), de Yaraguies (Res.1554), Iguaque-Merchán (Res.1555) y Tamá (Res. 1556). Más tarde, el 28 de octubre de 2016 el Ministerio delimitó el complejo de páramos Rabanal-Rio Bogotá por medio de la Resolución 1768, el de Guerrero con la Resolución 1769, el páramo del Altiplano Cundiboyacense a través de la Resolución 1770 y el complejo Totabijagal-Mamapacha según la Resolución 1771. Por su parte a partir de la Resolución 1987 del 30 de noviembre de 2016 el gobierno nacional delimitó el páramo Los Nevados y el de Las Baldías fue delimitado por medio de la Resolución 2140 de 19 de diciembre de 2016.</p> <p>Para 2017 el páramo de Las Hermosas fue delimitado por medio de la Resolución 0211 de 10 de febrero de 2017, el 28 de junio de 2017 con la Resolución 1296 de Guanativa-la Rusia y el 14 de julio de 2017 según la Resolución 1434 fue delimitado el páramo de Cruz Verde- Sumapaz. En 2018 fueron delimitados los páramos de Perijá y el Almorzadero (Res. 0151 y 152 del 31 de enero de 2018) y el 6 de febrero de 2018 fueron delimitados Citará (Res. 0178), Sotará (Res. 0179), Guanacas-Puracé-Coconucos (Res. 0180) y el complejo Nevado del Huila- Moras (Res. 0182).</p> <p>Por último, el artículo 5° de la Ley de Páramos “Ley 1930 de 2018” establece:</p> <p>Artículo 5°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Agencia Nacional de
<p>Minería en coordinación con las autoridades ambientales regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros tradicionales de subsistencia, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos. 3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas. 4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías. 5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo. 6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos. 7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras. 8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido. 8. Se prohíben las quemas. 9. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental. 10. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias. 11. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa. 12. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado. <p>Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se trasladen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.</p>	<p>Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.</p> <p>Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviendo actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.</p> <p>A la luz de las anteriores consideraciones, se puede deducir, que no existe actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, una herramienta de tal entidad normativa, que permita asegurar de manera eficaz, urgente pero principalmente con vocación de permanencia, la protección del recurso hídrico, especialmente aquel que se produce en los ecosistemas de montaña como los páramos y que podría verse ostensiblemente afectado por intervenciones antrópicas, relacionadas con la extracción de minerales y en general con la actividad minera.</p> <p>Lo anterior, reporta especial interés si se atiende a la finalidad de este acto legislativo que propone adicionar un inciso al artículo 79 de la Constitución Política que consagra el derecho al ambiente sano y que constituye actualmente la columna vertebral del sistema Nacional Ambiental.</p> <p>Por otra parte, es importante resaltar la Sentencia T 80 de 2015 de la Corte Constitucional, en donde se hace un análisis de temas tan importantes como “la protección constitucional de la naturaleza y los principios rectores del derecho ambiental”, “elementos de la responsabilidad ambiental” y “restablecimiento o resarcimiento del daño ambiental”; en los siguientes términos:</p> <p>La Constitución Política de 1991 realizó un reconocimiento al medio ambiente, entendido de carácter de interés superior, por medio de un catálogo de disposiciones que componen la llamada constitución ecológica; estas disposiciones, según lo dice la Corte, consagran principios, derechos y deberes, que se encuentran dentro de la noción del Estado social y democrático de derecho.</p>

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

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

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

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

Principio de Desarrollo Sostenible:

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

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

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

Principio de Prevención:

En el orden internacional se entiende que este principio pretende que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales; razón por la cual se

requiere de acciones y medidas que regulen, administren, entre otras que se realicen en una fase temprana, antes de la producción del daño y el agravamiento del mismo. Se enmarca en un modelo preventivo, antes que curativo.

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

Principio de Precaución:

La Declaración de Río de Janeiro lo entiende como:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” 7

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

Principio de Quien Contamina Paga:

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

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

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional demuestra gran preocupación en materia

⁷Declaración de Río de Janeiro. Principio 15

de derecho ambiental al considerar que:

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

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

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

Se concluye que, atendiendo a la importancia de los páramos como fuente de producción de agua y vegetación, se les debe brindar la protección constitucional que sea necesaria en procura de evitar daños o alteraciones susceptibles de impactar de manera negativa la existencia de estos ecosistemas y, consecuentemente la calidad de vida de la población, de este modo se debe prohibir cualquier actividad económica o científica que pueda poner en peligro los páramos, como es el caso las actividades de exploración y explotación Mineras en estos lugares.

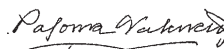
4. CONFLICTO DE INTERES

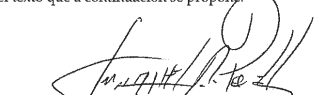
Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ta de 1992 y se dictan otras disposiciones, a través del cual se modifica el artículo 291, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición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


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

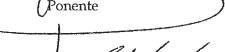
5. PROPOSICIÓN


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


Paloma Valencia Laserna -
Senadora de la República.
Coordinadora Ponente


Miguel Angel Pinto Hernandez
Senador de la República
Ponente



Carlos Guevara Vilabón
Senador de la República.
Ponente



Juan Carlos Garcia
Senador de la República
Ponente



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República.
Ponente


Rodrigo Lara Restrepo
Senador de la República
Ponente


Rosvel Rodríguez Rengifo
Senador de la República.
Ponente


Edmundo Pacheco Cuéllar
Senador de la República
Ponente


Julián Calvo Cubillos
Senador de la República.
Ponente


Gustavo Petro Urrego
Senador de la República
Ponente

Alexander Lopez Maya Senador de la Republica Ponente

6. TEXTO PROPUESTO

El texto de este proyecto se fue aprobado tal y como se presentó en primer debate en la Comisión Primera del Senado, sin embargo en el transcurso del debate quedaron unas proposiciones de diferentes senadores sobre modificaciones al texto, por lo cual se concilió y se presentó una nueva redacción donde se incluya no solo la explotación minera sino de hidrocarburos, asimismo se extiende la prohibición a las zonas de expansiones urbanas y suburbanas y las zonas de amortiguamiento de páramos.

Por lo antes expuesto, el texto a segundo debate es el siguiente:

Proyecto De Acto Legislativo 22 De 2020 Senado

“Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de Actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo”

El Congreso de la República De Colombia

DECRETA:

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

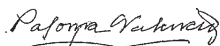
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar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

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

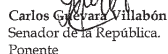
Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daño sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes a para mitigar el impacto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

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

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna.
Senadora de la República.
Coordinadora Ponente



Carlos Górriz Villabón
Senador de la República.
Ponente

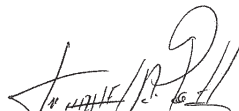
Angélica Lozano Correa
Senadora de la República.
Ponente



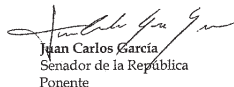
Roosevelt Rodríguez Rengifo
Senador de la República.
Ponente



Julián Gallo Cuyillos
Senador de la República.
Ponente

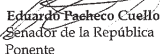


Miguel Ángel Pinto Hernández.
Senador de la República.
Ponente

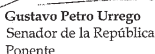


Juan Carlos García
Senador de la República.
Ponente

Rodrigo Lara Restrepo
Senador de la República.
Ponente



Eduardo Pacheco Cuello
Senador de la República.
Ponente



Gustavo Petro Urrego
Senador de la República.
Ponente

Alexander Lopez Maya Senador de la Republica Ponente

15-10-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. n la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, suscrita por varios Senadores.


Guillermo León Giraldo Gil
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

15-10-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Secretario General,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2020 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramo.

1. OBJETIVO DE PONENCIA

Los ecosistemas de alta montaña son ecosistemas estratégicos y frágiles y se encuentran en riesgo por el Cambio Climático. Su protección especial se fundamenta principalmente en el servicio ecosistémico hídrico que prestan, el cual garantiza el derecho humano de acceso al agua. Para garantizar la funcionalidad ecosistémica de los páramos, su servicio ecosistémico hídrico y el derecho humano de acceso al agua, se requiere que se otorgue protección constitucional a los bosques alto andinos.

Destacar la importancia de la franja bosque alto andino e incluirla dentro del articulado propuesto por la senadora Paloma Valencia para darle curso al trámite legislativo. La no inclusión de la franja de bosque alto andino implicaría que, en la práctica, la modificación a la Constitución lograra el efecto contrario, en tanto no protegería al páramo como ecosistema integral, sino que lo fragmentaría. Dado que los ecosistemas de páramo tienen conectividades con sus ecosistemas circunvecinos como el bosque alto andino, por lo cual una propuesta legislativa que tenga como objetivo proteger desde el rango constitucional los 37 páramos del país, debe incluir y comprender la importancia de la interconexión de los ecosistemas adyacentes a la zona paramuna.

Asimismo, la exclusión en la reforma constitucional de las franjas de bosque alto andino legitimaría la entrada de actividades mineras dentro de la integralidad del ecosistema. De acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, hablar sobre los ecosistemas de páramo implica considerar la estrecha relación que tiene con el bosque altoandino. Para efectos de la gestión ambiental, el Instituto Alexander Von Humboldt propone de manera expresa que se incluya la Zona de Transición Bosque-Páramo como un elemento del páramo y frontera natural. Esa conclusión se sustenta en que:

"[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." [329]

2. SUSTENTO CIENTÍFICO Y JURÍDICO PARA OTORGAR PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LOS BOSQUES ALTOANDINOS

Los Bosques Alto andinos son ecosistemas estratégicos y frágiles con un alto valor para la biodiversidad, que prestan los servicios ecosistémicos esenciales de regulación hídrica^{1 2}, recarga de acuíferos^{3 4}, regulación climática⁵ y protección de especies endémicas y en amenaza^{6 7}; estos a su vez se encuentran en riesgo por el Cambio Climático⁸.

En ese sentido, el derecho ambiental internacional, la jurisprudencia constitucional y la ley nacional les ha concedido protección especial tal como se evidencia en las siguientes normas:

- El Acuerdo de París para Combatir el Cambio Climático (Ratificado por la Ley 1844 de 2017, Bloque de Constitucionalidad), artículo 5:** "Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero a que se hace referencia en el artículo 4, párrafo 1 d), de la Convención, incluidos los bosques (...)"
- El Convenio Sobre Diversidad Biológica (Ratificado mediante la Ley 165 de 1994, Bloque de Constitucionalidad), artículo 8:** "Conservación in situ Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas".

¹ CDMB, Avellaneda Mario (2012): Estudio Páramo de Santurbán, 2.1 componente Biótico, páginas 3-4. Recuperado de: http://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/2b-Parte-COMPONENTE_BIOTICO.pdf

² Quintero Vallejo, E., Benavides, A.M., Moreno, N., GonzalezCaro, S. (ed.). (2017). Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia. Medellín, Colombia: Fundación Jardín Botánico de Medellín Joaquín Antonio Uribe Programa Bosques Andinos (COSUDE), páginas 406-408. Recuperado de: http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2018/01/Libro_Bosques_Andinos_Interactivo.pdf

³ CDMB, Avellaneda Mario (2012): Estudio Páramo de Santurbán, 2.1 componente Biótico, páginas 3-4. Recuperado de: <http://santurban.minambiente.gov.co/index.php/2-santurban/194-antecedentes>

⁴ Conrado Tobón, Barrionuevo, M., Barrero, J., De Bievre, B., Cretaz, M... (2009): Los bosques andinos y el agua, páginas: 20, 40-43. Recuperado de: <http://infobosques.com/portal/wp-content/uploads/2016/08/b6a7765786f0c8556b4861b514e76d6.pdf>

⁵ Quintero Vallejo, E., Benavides, A.M., Moreno, N., GonzalezCaro, S. (ed.). (2017). Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia. Medellín, Colombia: Fundación Jardín Botánico de Medellín Joaquín Antonio Uribe Programa Bosques Andinos (COSUDE), páginas 132-133, 149. Recuperado de: http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2018/01/Libro_Bosques_Andinos_Interactivo.pdf

⁶ Quintero Vallejo, E., Benavides, A.M., Moreno, N., GonzalezCaro, S. (ed.). (2017). Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia. Medellín, Colombia: Fundación Jardín Botánico de Medellín Joaquín Antonio Uribe Programa Bosques Andinos (COSUDE), páginas 88-89. Recuperado de: http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2018/01/Libro_Bosques_Andinos_Interactivo.pdf

⁷ CDMB, Avellaneda Mario (2012): Estudio Páramo de Santurbán, 2.1 componente Biótico páginas 3-4, 24, 35-37. Recuperado de: http://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/2b-Parte-COMPONENTE_BIOTICO.pdf

⁸ Quintero Vallejo, E., Benavides, A.M., Moreno, N., GonzalezCaro, S. (ed.). (2017). Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia. Medellín, Colombia: Fundación Jardín Botánico de Medellín Joaquín Antonio Uribe Programa Bosques Andinos (COSUDE), Páginas 106-117. Recuperado de: http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2018/01/Libro_Bosques_Andinos_Interactivo.pdf

- Sentencia C-035 de 2016:** "no se puede comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores, pues estos dos ecosistemas interactúan y dependen entre sí.", advirtiendo que "entre el páramo y el bosque existen sistemas de flujos de aguas subterráneas y superficiales, y de especies polinizadoras, entre otras, que son vitales para la pervivencia de estos ecosistemas. Por ello, en la determinación de las medidas de protección de cualquiera de estos, se deberá tener en cuenta la relación de interdependencia antes señalada."
- Sentencia T-622 de 2016:** "Así las cosas, la Sala estima que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar la protección y subsistencia de las fuentes hídricas, así como la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso. Asimismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas que producen tal recurso como los bosques naturales, los páramos y los humedales, al ser estos últimos una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas. Lo anterior resulta de mayor relevancia si tiene en cuenta que Colombia no tiene garantizado el suministro permanente y continuo del recurso hídrico para todos los municipios del país."
- Ley 1931 de 2018. Política de Cambio Climático.** Los ministerios que hacen parte del SISCLIMA, los Departamentos, Municipios, Distritos, las Corporaciones Autónomas Regionales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, son las entidades responsables, en el marco de lo definido dentro de la presente Ley y de sus competencias, del cumplimiento de las metas de país de adaptación del territorio al cambio climático.
- La ley 99 de 1993 Art 1 numeral 4.** "Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial." (Subraya y negrilla fuera de texto)
- Artículo 108. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales y otros incentivos económicos.** (artículo modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015). "Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

⁹ Corte Constitucional de Colombia (2016): Sentencia C-035 de 2016, numeral 152, recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

h) **Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales (artículo modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.** "Declaréense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales."

i) **La Ley 373 de 1997, Artículo 16** (modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003). "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".

j) **El Decreto 1076 de 2015 "ARTÍCULO 2.2.2.1.3.8. 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".

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Colombia ostenta el título del segundo país más biodiverso del planeta al contar en sus más de 114 millones de hectáreas con 58.312 especies de animales y plantas en donde resaltan las 1999 variedades de orquídeas y las 3.179 especies de aves registradas, la mayor a nivel mundial. Aunado a esto, cuenta con 37 páramos que ocupan 2,8 millones de hectáreas y en su extensión cuenta con 59,9 millones de hectáreas de bosque natural equivalente al 52,2% del territorio nacional.

A pesar de lo descrito con antelación, el modelo neoliberal implementado desde el Gobierno de Cesar Gaviria con la mal llamada apertura económica ha destrozado en compañía de todos los Gobiernos posteriores gran parte de nuestra biodiversidad en cifras que son sumamente aterradoras.

Solamente bajo los Gobiernos de Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe (1990 - 2010) fueron deforestadas en promedio 349.000 hectáreas al año, es decir que al año hay un estimado de 6 millones 206 mil hectáreas de bosque destruido, lo cual equivale al 5,4% de la superficie del país. En el mismo sentido, el Gobierno Santos terminó su mandato con cerca de 179.000 hectáreas de bosque natural deforestadas, casi 1'500.000 hectáreas de ecosistemas degradados y todos los municipios vulnerables al cambio climático para suceder el país a Iván Duque el cual bajo su mandato ya tiene la vergonzante cifra de aumento del 82,8% de deforestación en la Amazonia y el aumento de la deforestación Nacional, la cual cerró con 158.894 hectáreas depredadas en todo el país para 2019, lo cual evidencia la predominante política de la muerte ambiental a la cual nos está llevando la misma clase política tradicional que ha cooptado el poder y los entes de control que carecen de deber de ingratitud en el ejercicio de sus cargos.

En materia de diversidad, Según un informe de la ONG ambientalista WWF, cerca de la mitad de los ecosistemas que existen en Colombia se encuentran en estado crítico o en peligro. Asimismo, de las 1 853

especies de plantas evaluadas, 665 (36%) se encuentran amenazadas de extinción, mientras que, de 284 especies de animales terrestres evaluados, 41 están en peligro crítico, 112 amenazadas y 131 son vulnerables. Según la WWF, la degradación ambiental en Colombia es debido a la extracción de petróleo y minerales¹⁰. En cuanto a la protección de los mares, Colombia protege el 2% de ellos, cuando los acuerdos de diversidad biológica exigen el 10%.¹¹

En materia de Paramos, Colombia cuenta con cerca del 50% de los páramos andinos, distribuidos en 37 complejos que se vienen delimitando desde hace varios años. Su riqueza de flora y fauna es innegable. Según estudios, en ellos se pueden encontrar unas 4700 especies de plantas, 70 de mamíferos, 15 de reptiles, 87 de anfibios, 154 de aves y 130 de mariposas. No obstante, lo anterior, algunos sectores con sus actuaciones han demostrado querer afectar esa biodiversidad promoviendo proyectos que ha rechazado toda la ciudadanía y que, de consolidarse, retrocedería siglos en materia ambiental al país. Es por ello que, con base en lo descrito hasta este punto, sometemos a consideración del pleno del Senado de la República el presente Acto Legislativo con el fin de proteger de forma holística los páramos y sus ecosistemas aledaños con el fin de preservar la vida en condiciones de dignidad humana para las generaciones presentes y las futuras.

4. ¿POR QUÉ EL CONGRESO PUEDE ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LA PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEMINERALES E HIDROCARBUROS, ASÍ EXISTAN CONTRATOS VIGENTES?

Las prohibiciones que se buscan añadir al artículo 79 de la Constitución Política sobre las actividades de minería a gran escala y de hidrocarburos, en las franjas de Boque Altoandinos de los páramos, son una extensión explícita de lo que el artículo 79 ya menciona: "Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica". Prohibición explícita que adquiere mayor pertinencia, si se tiene en cuenta el carácter cambiante de las normas ambientales al compás de la evidencia científica, en este caso, ante los riesgos para la especie humana que conlleva el Cambio Climático.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 56 sobre saneamiento de la Ley 685 de 2001. "El Estado no adquiere por virtud del contrato de concesión obligación de saneamiento. En consecuencia, el concesionario no podrá reclamar pago, reembolso o perjuicio alguno por (...) haber sido privado de su derecho a explorar o explotar. Tan solo será responsable en el caso en que terceros, con base en títulos mineros inscritos en el Registro Minero con anterioridad a la celebración del contrato, lo priven de toda o parte del área contratada."

Por lo anterior, la prohibición explícita de estas actividades es una válida extensión de lo ya establecido en el ordenamiento constitucional y cuenta con el soporte del artículo 56 del código de minas, ante posibles alegatos de derechos adquiridos.

10 WWF. WWF: mitad de los ecosistemas de Colombia está en riesgo. Sputnik. Consultado el 12 de mayo de 2018.

11 Silva Herrera, Javier. «¿Por qué Colombia se 'rajó' en informe mundial sobre los océanos?». El Tiempo. Consultado el 16 de abril de 2013.

En igual sentido, es pertinente señalar que la Sentencia C-035 de 2016 determino que no existen derechos adquiridos por parte de ningún proyecto minero así este cuente con contrato de concesión, licencia ambiental o instrumento ambiental equivalente. Resaltando en su decisión la Corte Constitucional la prevalencia de la protección del ambiente: dando prioridad sobre cualquier otro interés a la preservación de las zonas de importancia ecológica. Por lo que es pertinente establecer la prohibición para el desarrollo de estas actividades tanto en la zona de paramo con en el bosque alto andino justificado en la prevalencia constitucional de la protección a los ecosistemas estratégicos.

5. ¿POR QUÉ SE DEBE REALIZAR UN ENFOQUE DIFERENCIAL FRENTE A LA PEQUEÑA MINERÍA TRADICIONAL Y DE SUBSISTENCIA DESARROLLADA POR LAS COMUNIDADES LOCALES?

El Decreto 1666 de 2016 realiza una clasificación y diferenciación sobre los tipos de minería en: Pequeña, mediana y gran escala.

A diferencia de la Megaminería o Minería a gran escala desarrollada por empresas multinacionales, la cual genera mega impactos ambientales, graves e irreversibles y afectaciones a la cultura local. La minería a pequeña escala desarrollada por las comunidades locales es considerada una actividad de menor impacto ambiental, ligada a su tradición y cultura, lo anterior ha sido reconocido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016. "se entiende por minería artesanal, ancestral o barequeo, en la acepción más generalizada, que consiste en la explotación de depósitos minerales a pequeña escala, en la que se utilizan métodos manuales -transmitidos de generación en generación- (...) Esta es la clase de minería -minería de subsistencia- que realizan las comunidades étnicas y los campesinos desde hace siglos. (...) la minería semi-mecanizada se considera como una suerte de "modernización o tecnificación" de la minería artesanal, en la cual se incluyen adaptaciones de pequeños equipos como motobombas, elevadores hidráulicos y pequeñas dragas de succión que mejoran las condiciones de trabajo y rendimiento (...)".

En este sentido la Sentencia C-259 de 2016 "por vía reglamentaria, de derecho intencional y jurisprudencial" distingue la minería de hecho de la ilícita: i) Minería informal o de hecho: minería a pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia que se desarrolla "en las zonas rurales del país, como una alternativa económica frente a la pobreza y como una forma de obtención de recursos económicos que permite asegurar el mínimo vital de las familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo". ii) Minería ilícita: se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, "como lo son, por ejemplo, los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como medio de financiación de sus actividades".

Siguiendo esta línea jurisprudencial la Corte Constitucional en Sentencia de unificación SU-133 de 2017 reconoce y define la minería tradicional "como una actividad digna de protección estatal cuando se lleva a cabo como forma de subsistencia y cuando, por cuestiones de índole económica o social, existen motivos para protegerla", así mismo reconoce que la monopolización de contratos de concesión en un área determinada por parte de empresas de Megaminería o Minería a Gran Escala genera una afectación sobre lo pequeños mineros tradicionales que realizan la actividad para subsistencia en relación con su derecho fundamental al mínimo vital, finalmente ordena garantizar a la Agencia Nacional de Minería "el derecho a

explorar y explotar el recurso minero (...) a través de emprendimientos autónomos de pequeña minería que garanticen su subsistencia y que se adecúen a la normativa ambiental".

6. ¿POR QUÉ NO ES PERTINENTE INCLUIR EN EL RANGO CONSTITUCIONAL LA PROHIBICIÓN DE EXPANSIONES URBANAS Y SUBURBANAS?

La delimitación de las zonas de paramo aumento los conflictos socioambientales que se presentan en diversos territorios, dado que algunas zonas urbanas y suburbanas quedaron incluidas en la franja que se estableció como ecosistema de importancia ecológica. En este sentido elevar a rango constitucional la "prohibición de expansiones urbanas y suburbanas" desconoce los conflictos actuales que se presentan en el territorio y los justos reclamos realizados por los habitantes de estas zonas que tienen allí ubicadas sus propiedades.

Para citar un ejemplo, con la Resolución 2090 de 2014 (aun vigente por disposiciones judicial), el 75% del territorio del municipio de Veltas quedó incluido como zona del Páramo Jurisdicción Berlin-Santurban. Incluso el casco urbano del municipio quedó incluido dentro de la línea de zona paramuda. Por lo que pretender elevar dicha prohibición desconoce los ordenamientos territoriales actuales y las dificultades que han existido en los procesos de zonificación que define los lugares de conservación y protección ambiental.

En consecuencia, una reforma constitucional no puede convertirse en una guía de ordenamiento territorial, por lo que no es pertinente la extensión de las denominadas zonas de expansión urbana y suburbana en la modificación propuesta del Artículo 79 constitucional.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones sobre el proyecto en los siguientes términos:

Texto inicial del PAL	Modificación para segundo debate
Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:	Artículo 1°. Adiciónese dos incisos al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:
Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.	Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Queda prohibida la exploración y explotación minera en ecosistemas de páramo.

Texto inicial del PAL	Modificación para segundo debate
	La ley reglamentará lo referente a la realización de actividades de minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras y en las franjas de bosque alto andino adyacentes a los páramos, para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas y proteger las fuentes hídricas.

8. CONCLUSIONES

El Artículo 79 constitucional es un gran logro de la Asamblea Constituyente de 1991, se elevó a rango constitucional el derecho a gozar de un ambiente sano, el cual buscaba proteger todas las esferas del hombre en la naturaleza y garantizar un equilibrio necesario desde las bases del desarrollo sostenible. Por lo que esta regulación tan breve y acertada regula la vida humana, la animal y vegetal en todas sus formas.

La Corte Constitucional señaló en la Sentencia SU-442 de 1997 que: *"este derecho se concibe como un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permite sus supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integran el medio social"*. Concluyendo la relación que existe entre la protección del ambiente y el desarrollo de los seres humanos.

Proteger el ambiente es proteger y garantizar la existencia humana; por lo que la Corte Constitucional señala en la Sentencia T-271 de 2010 que:

"el derecho a un ambiente sano solo puede ser concebido como un derecho colectivo. Sin embargo, lo es que la Corte Constitucional en su jurisprudencia le ha reconocido que el goce efectivo de muchos otros derechos individuales, como por ejemplo, los derechos a la vida, a la salud y a la intimidad, depende de que se proteja y garantice el medio ambiente. En este sentido, el derecho a gozar de un ambiente sano es también un derecho subjetivo de todo ser humano en tanto se considera titular del derecho a vivir sanamente y sin injerencias indebidas".

Permitiendo lo anterior concluir la importancia que el derecho al ambiente sano tiene para garantizar el desarrollo de los individuos al interior de nuestro Estado Social de Derecho. Por lo que cualquier modificación que se pretenda realizar del Artículo 79 constitucional debe garantizar el equilibrio ambiental, la supervivencia biológica y el desarrollo integral de los individuos.

En este sentido, la modificación propuesta del Artículo 79 en el proyecto de Acto Legislativo no responde a las bases del derecho de un ambiente sano, dado que no se comprende la importancia de las franjas de bosque alto andino y las zonas amortiguadoras, adyacentes y con conexidad a las zonas paramunas. Garantizar el derecho a un ambiente sano debe incluir todos los elementos que lo integran y una protección adecuada por parte del ordenamiento jurídico.

9. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con la ley 2003 de 2019, mediante la cual se reformó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, nos permitimos señalar que en el presente Proyecto de Acto Legislativo no existe conflicto de interés alguno toda vez que la medida busca la protección del medio ambiente y los derechos de las generaciones futuras mediante la protección holística de los páramos y sus ecosistemas adyacentes

10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a los honorables Congresistas dar trámite y segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, al Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2020 Senado. Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramo, conforme a las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones que acompaña a esta ponencia.

Cordialmente,


ANGELICA LOZANO CORREA
Senadora de la Republica


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la Republica

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 22 DE 2020 SENADO.

"Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramo".

El Congreso de Colombia

DECRETA

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

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

Queda prohibida la exploración y explotación minera y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus franjas de bosque alto andino adyacentes.

La ley reglamentará lo referente a la realización de actividades de minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras y en las franjas de bosque alto andino adyacentes a los páramos, para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas y proteger las fuentes hídricas.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


ANGELICA LOZANO CORREA
Senadora de la Republica


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la Republica

15-10-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. n la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, suscrita por varios Senadores.


Guillermo León Giraldo Gil
Secretaría General Comisión Primera
H. Senado de la República



15-10-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Secretario General,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO ACTO LEGISLATIVO No. 22 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA EN SU ARTICULO 79 ADICIONANDO UN INCISO QUE PROHIBE EXPRESAMENTE EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERAS EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTICULO 1°. Adiciónese un inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:</p> <p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Queda prohibida la exploración y explotación minera en ecosistemas de páramo.</p> <p>ARTICULO 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO No. 22 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA EN SU ARTICULO 79 ADICIONANDO UN INCISO QUE PROHIBE EXPRESAMENTE EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERAS EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 14 DE OCTUBRE DE 2020, ACTA NÚMERO 21.</p> <p>NOTA: El texto no fue modificado en la Comisión Primera del Senado, es igual al texto del proyecto original.</p> <p>Presidente,</p> <p style="text-align: center;"> S. MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ</p> <p>Secretario General,</p> <p style="text-align: center;"> GUILLERMO LEON GIRALDO GIL</p>
---	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2020 SENADO

por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones.

1.4

Bogotá, D.C., 15 de octubre de 2020

Doctora
DELCY ROSARIO HOYOS ABAD
Secretaría General
Comisión Quinta
SENADO DE LA REPÚBLICA
comisionquinta@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8-68 Primer piso.
Teléfono: 4325100
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios Proyecto de Ley 055 de 2020 "Proyecto de Ley "Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones".

Respetada doctora Hoyos:

En atención al proyecto de ley del asunto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en el marco de sus competencias, de acuerdo con lo previsto por el Decreto-ley 3573 de 2011, sobre el apoyo a la reglamentación en asuntos ambientales y a la emisión de conceptos sobre los proyectos de Ley y de reglamentos que tengan relación con las competencias de esta Autoridad, pone a su consideración algunas observaciones derivadas del análisis efectuado al documento.

No sobra manifestar que, esta entidad estará atenta al desarrollo del mencionado proyecto y estará presta a responder las inquietudes que, sobre el particular, le asista al Honorable Congreso de la República

I. CONSIDERACIONES FRENTE A LA NORMATIVA.

En este orden de ideas, en la siguiente tabla se harán algunas reflexiones a cada artículo en particular, de la siguiente manera:

1.1. Aspectos Particulares

Proyecto Normativo	Observaciones de la Oficina Asesora Jurídica - ANLA
Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:	Si bien se tiene previsto con el proyecto de ley la modificación a la Ley 99 de 1993; este desconoce y/o no tiene en cuenta que en el ordenamiento jurídico colombiano las competencias que en materia de Licencias Ambientales para gran minería ya se encuentran establecidas en el Decreto 1076 de 2015, particularmente en los artículos 2.2.2.3.1.1, 2.2.2.3.2.2, y 2.2.2.3.2.3.
2. Exploración y explotación de proyectos de minería a gran escala.	Así mismo, acorde con el título del artículo, este recaería únicamente sobre aspectos de competencia de la Autoridad nacional de Licencias Ambientales - ANLA, y se contradice con lo señalado en el numeral 2.5 del mismo en el que señala que los proyectos de mediana y pequeña escala serán competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o las Autoridades Ambientales Urbanas.
2.1. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del presente artículo será exigible para los proyectos mineros que hayan suscrito contratos de concesión minera a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y los que contando con título minero, no hayan iniciado actividades exploratorias.	Vale anotar que las competencias en materia de licenciamiento de minería para las Corporaciones Autónomas Regionales ya se encuentran previstas en el artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, con lo cual se podría estar dejando de lado la regulación existente para el sector minero.
2.2. Una vez culminada la etapa de exploración minera, aceptada su finalización por parte de las autoridades ambientales y mineras, el titular del contrato de concesión minera, deberá tramitar licencia ambiental para adelantar la fase de explotación.	Igualmente, la diferenciación que plantea el proyecto de ley entre minería de gran escala, pequeña y mediana minería no considera que estas últimas, por impactos acumulados, pueden causar más daños ambientales que la gran minería.
2.3. El Gobierno Nacional deberá reglamentar en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el proceso de otorgamiento de las licencias ambientales para el desarrollo de las etapas de exploración y explotación minera.	Respecto del numeral 2.2, es preciso anotar que ello corresponde a una obligación que debe estar inmersa en el contrato de concesión minera, y para pasar de fase de exploración deberá contar con previa aprobación del cierre de la fase de exploración y autorización por parte de la autoridad minera.
2.4. La licencia ambiental que se otorgue tanto en la etapa de exploración como en la etapa de explotación, no generará derechos adquiridos.	Por otra parte, la inclusión de dos licencias ambientales diferentes, a saber, la licencia para la exploración y una posterior para la explotación, va en contravía del concepto de licencia ambiental global previsto en la reglamentación vigente.
2.5. La exploración y explotación de proyectos de minería a mediana y pequeña escala requerirá de la obtención previa de licencia ambiental, la cual será de competencia de las corporaciones autónomas regionales.	En cuanto al numeral 2.3 corresponde a un proceso que ya existente, de ahí que en principio no procedería una nueva reglamentación, sino correspondería a una
2.6. El Gobierno Nacional deberá reglamentar en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el proceso de otorgamiento de las licencias ambientales para el desarrollo	

Proyecto Normativo	Observaciones de la Oficina Asesora Jurídica - ANLA
de las actividades de exploración y explotación minera, respetando los principios de coordinación y concurrencia y que el desarrollo de dichas actividades, sea compatible con los usos del suelo previsto en los instrumentos de ordenamiento y planificación municipal.	<p>adecuación por inclusión en el procedimiento ya reglado.</p> <p>Adicionalmente, el 2.5 debería aclararse por cuanto el enunciado del numeral 2 señala únicamente que se estaría legislando para gran minería</p> <p>En lo atinente al numeral 2.6 es preciso acotar que se repite con el numeral 2.3. y que una reglamentación sobre el particular demandaría en todo caso la modificación general de la reglamentación de licenciamiento ambiental, de ahí que no podría estar circunscrito únicamente a un sector.</p> <p>Igualmente, de ser necesaria la reglamentación, debe señalarse que no se podrán desconocer los principios de ordenamiento de la Agencia Nacional Minera relacionados con el Catastro Minero Colombiano.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 57-A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 57A°. Del Estudio de Impacto Ambiental para la Exploración Minera. El estudio de impacto ambiental para la exploración minera contendrá la información sobre la localización del proyecto, la descripción de las actividades para cuya ejecución se solicita la licencia y la evaluación de los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio, que permitan contar con una línea base socioambiental. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de la fase exploratoria</p>	<p>Sobre este artículo es preciso indicar que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 fue modificado por el art. 178 de la Ley 1753 de 2015, cuyo texto vigente es el siguiente:</p> <p><i>"ARTÍCULO 57. Estudio de impacto ambiental. Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.</i></p> <p><i>El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.</i></p> <p><i>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros"</i></p> <p>Así las cosas, el texto transcrito permite evidenciar que la norma vigente ya contiene lo que se propone, esto es, el Estudio de Impacto Ambiental corresponde a información de carácter integral, que todos los interesados en obtener una licencia ambiental deben</p>

Proyecto Normativo	Observaciones de la Oficina Asesora Jurídica - ANLA
	<p>presentar ante la autoridad ambiental competente, sin importar el sector productivo.</p> <p>Es decir, el texto contiene todos los aspectos señalados en la propuesta del proyecto de ley, de ahí que sea innecesaria la inclusión de un nuevo artículo de carácter específico únicamente para el sector de minería.</p> <p>Del mismo modo, ya se encuentra previsto el trámite para que en los eventos en que no se cuente con términos de referencia para la actividad a licenciar, los mismos deban ser expedidos, en un plazo de 15 días hábiles por la respectiva autoridad ambiental; lo cual es aún más preciso que lo indicado en la propuesta de artículo.</p>

II. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley se considera inconveniente, por las siguientes razones.

Para realizar un análisis de la conveniencia jurídica del proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento, dada la materia que el mismo pretende regular, resulta necesario realizar un análisis de la legislación vigente.

Así, se evidencia que en la exposición de motivos, no se incluye dentro del contexto nacional la normatividad aplicable en el sector y los desarrollos implementados por las entidades en torno al mejoramiento en los procesos de ejecución de los proyectos y, por el contrario, el mismo se soporta en retomar disposiciones recientemente expedidas e incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano, situación esta que contraria las disposiciones de mejora normativa y de eficiencia que se han venido impulsando, inclusive desde la OCDE.

Por otra parte, el análisis que se realiza respecto de impactos ambientales resulta insuficiente para la modificación propuesta en la medida que no se considera que desde la pequeña minería se producen impactos adicionales como son:

- a. Vibraciones
- b. Alteración y/o pérdida total del paisaje
- c. Alteración y/o pérdida total de cobertura vegetal
- d. Potencial de afectación y/o alteración de acuíferos
- e. Alteración de geoformas

Por último, el proyecto de ley busca la inclusión de etapas que ya se encuentran previstas en la reglamentación vigente, en el marco de la licencia ambiental. Asimismo, la pretendida particularización del Estudio de Impacto Ambiental, que ha sido reglamentado de forma

general e integral de modo que se contemplen todos los escenarios de todos los sectores, y que ya incluye los aspectos que se busca incorporar con el proyecto de ley puede resultar ineficaz, y por el contrario generar interpretaciones erradas respecto de dicho instrumento.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente, en nuestra opinión, si bien el objeto de la ley es generar un marco especial para el sector de minería, no se tiene en cuenta la regulación y normatividad vigente y no es claro en relación con la necesidad de una reglamentación particular en el licenciamiento ambiental de este tipo de proyectos.

Cordialmente,

JORGE LUIS GOMEZ CURE(E)

Profesional Especializado con funciones de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Copia para: (Escriba aquí los destinatarios de las copias. Si no los hay borrar este renglón)

Anexos: (Detalle aquí los anexos. Si no los hay, si no los hay borrar este renglón)

Medio de Envío: Elija un elemento.

Revisó: --JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Contratista)
Proyectó: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Fecha: xxxx

Archívese en: Indique aquí el número o nombre del expediente

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

CONTENIDO

Gaceta número 1121 - jueves 15 de octubre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto del proyecto de acto legislativo número 22 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma la constitución política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramos 1

CONCEPTO JURÍDICO

Concepto Jurídico Autoridad Nacional de Licencias Ambientales proyecto de ley número 55 de 2020 Senado, por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones..... 10