

160/2022

Bogotá D.C 10 agosto del 2022

Señor

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

**REF. Presentación PROYECTO DE Ley "Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones"**

Conforme con lo previsto en los artículos 139. 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones."

Por tal motivo, se anexa el original, dos copias, formato digital Word sin firmas.

Atentamente,



**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Senador de la República



## PROYECTO DE LEY N ° \_\_\_\_ DE 2022 SENADO

*"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones"*

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. Objeto:** Establecer la obligación del Estado colombiano mediante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar las zonas de transición de bosque alto andino - páramo, así como de excluirlas de actividades de gran impacto ambiental sobre los ecosistemas de páramo, con el fin de buscar su conservación.

**ARTÍCULO 2º. Principios:** La presente ley se rige según los principios contenidos en la Ley 1930 de 2018.

**ARTÍCULO 3º.** El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará en un periodo no superior a dos años las zonas de transición bosque alto andino-páramo en todo el territorio nacional.

**PARÁGRAFO.** La delimitación de estas zonas deberá realizar con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, así como con la participación activa y vinculante de todas las comunidades que habitan en estos sectores y que se verán impactadas con los efectos de la delimitación.

**ARTÍCULO 4º. Delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo:** La delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo se realizarán con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional, las universidades acreditadas, el IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



**ARTÍCULO 5°.** Se prohíbe la realización de actividades de explotación y exploración de minería a gran escala, así como de hidrocarburos en las zonas de transición de bosque alto andino - páramo.

**ARTÍCULO 6°.** Adiciónese al artículo 5° de la ley 1930 de 2018 el siguiente numeral:

14. Se prohíbe la exploración y explotación de minería a gran escala en las zonas de transición bosque alto andino-páramo.

15. Se prohíbe la exploración y explotación de hidrocarburos en las zonas de transición bosque alto andino-páramo.

**ARTÍCULO 7°.** El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar. Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el Artículo 5° de conformidad con el procedimiento y competencias previstas en la Ley 1930 de 2018.

**ARTÍCULO 8°.** **Bonos de carbono:** El Gobierno nacional iniciará el proceso de medición y certificación internacional de la capacidad de captura de carbono de los páramos con la finalidad de constituir bonos de carbono.

Los recursos producto de estos bonos serán destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramos y actividades de conservación de los ecosistemas de páramo, de conformidad con las destinaciones contenidas en el fondo estipulado en el artículo 23 de la Ley 1930 de 2018.

**ARTÍCULO 9°.** **Vigencia:** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Senador de la República



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY N ° \_\_\_\_ DE 2022 SENADO

*"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones"*

### ANTECEDENTES.

La presente iniciativa ha sido radicada en dos ocasiones el 20 de julio de 2020 con el número 082 de 2020 C y la segunda el 03 de agosto del 2021 con el número 172 del 2021, ambas fueran archivadas en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.

### CONSIDERACIONES.

En el ordenamiento jurídico nacional encontramos como antecedentes en materia de delimitación y protección de ecosistemas estratégicos de páramo el artículo 3° de la Ley 1382 de 2010. En este mismo sentido y reiterando la prohibición de realización de actividades extractivas en zonas de páramo encontramos el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011. El artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, establece la siguiente premisa jurídica:

*"(...) las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades*



*ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente (...)*".

La ley 1753 de 2015 en su artículo 20 al regular las áreas de reserva para el desarrollo minero incluye en su inciso final la prohibición en el sentido de que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.

No obstante, la interpretación sistémica de la norma evidenciaba un vacío en la protección que a pesar del contenido del artículo 173 de la misma ley no brindaba garantías suficientes lo que se inscribe en una línea jurisprudencial en torno a la materia inaugurada en las Sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, donde se establece que:

*Existe un "deber estatal de delimitación y protección de áreas de especial importancia ecológica, en particular, de los páramos" y que los páramos están excluidos de las zonas de explotación minera. Para sustentar esta afirmación.*

Esta misma línea es recogida por la sentencia C-035 de 2016, bajo el entendido que:

*"La creación de las áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades, tales como: (i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza."*

La sentencia T- 361 de 2017 de forma expresa, señala los principios a tener presente en los procesos de delimitación como el descrito en el presente proyecto, así indica:

*"El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe tener en cuenta los siguientes criterios al momento de delimitar los páramos y fijar el contenido de la resolución (...): i) la justicia distributiva, que advierte la equidad en el acceso a servicios y beneficios ambientales.*



Este mandato incluye la igualdad en el reparto de cargas contaminantes y la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentran vedadas por afectar el ambiente. Es importante resaltar el derecho que tienen todas las personas a vivir en un ambiente saludable sin importar su raza, origen étnico o sus ingresos económicos; ii) la participación de las personas que se ven afectadas con la determinación de las fronteras de los páramos, intervención que incluye su trámite de expedición y el control a las medidas; iii) el desarrollo sostenible, aspecto que debe garantizar que las generaciones futuras gocen de los ecosistemas paramunos, de modo que los procesos económicos y sociales que recaen sobre ellos deben ser reproducibles sin su deterioro; y iv) la vigencia del principio de precaución, mandato que impone el deber de abstención a las autoridades de permitir la ejecución de una conducta, cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a los entornos ecológicos de páramo. En esta faceta, el Ministerio tiene la obligación de tener en cuenta la extrema fragilidad de los ecosistemas paramunos y su poca capacidad de resiliencia."

Entre otros principios señalados por la Corte Constitucional en la misma sentencia, se ha indicado que:

13.3. La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. A continuación, la Sala entrará a esbozar algunos lineamientos de cada faceta mencionada del derecho a la participación ambiental.

13.4) De acuerdo con el marco normativo expuesto en la supra 13.2, la Constitución de 1991 reconoció que la participación ambiental se mueve en los ámbitos político, judicial y administrativo. El primero abarca el ejercicio de la ciudadanía y el respeto del principio mayoritario a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y semidirecta. El segundo comprende la



utilización de acciones o medios de control ante los jueces para obtener la protección del orden jurídico o de los derechos. El tercero se refiere a la intervención de la comunidad en las decisiones de la administración que impactan sus formas de vida. En cada uno de esos campos existen formas de participación concretas consignadas en la norma superior y la ley.

## CONTEXTO.

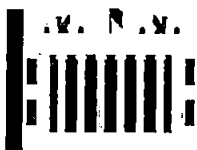
Partimos de la definición del páramo como una amalgama de realidades socioculturales y procesos biogeofísicos, un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. No se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde centurias. De acuerdo con Rangel-Ch. (2000), «la región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana».<sup>1</sup>

Tan solo para el 2020 habían trescientos cuarenta y siete (347) títulos en páramos que cuentan con licencias ambientales.<sup>2</sup> Los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua. La no precaución implicaría un detrimento "Por los altos costos que implicaría para el Estado colombiano los daños ocasionados por cuenta de la actividad minera y petrolera en los páramos en su mayoría baldíos reservados y por los costos que implicaría para el Estado la recuperación de dichos ecosistemas – recuperación total que resulta imposible-, así como la consecución de nuevas fuentes para soportar la demanda de agua"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

<sup>2</sup> Sentencia C 035 de 2016

<sup>3</sup> 2 Ibid



Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales. A pesar de que esta área corresponde solo al 2% del territorio nacional, nos destacamos a nivel mundial como el país con la mayor área de estos ecosistemas. Este aspecto resalta la responsabilidad que tenemos en cuanto a la conservación de estos ecosistemas exclusivos del norte de la Cordillera de los Andes, hábitat de un importante número de especies de plantas y animales entre las cuales sobresalen especies endémicas o en alguna categoría de amenaza de extinción. Puede destacarse que el 90% de la flora de los páramos es endémica y el 8% del total de endemismos de la flora nacional se encuentra en estos ecosistemas.<sup>4</sup>

Sobre la estrecha relación entre los ecosistemas de páramo con el bosque altoandino, es necesario traer a colación el siguiente aparte de la sentencia T-361 de 2017: *"[L]a Zona de Transición entre el Bosque y el Páramo (ZTBP) es de gran importancia para la conservación y la provisión de bienes y servicios, en primer lugar debido a la alta riqueza y diversidad de especies que allí se encuentran. Rangel-Ch (2000) registra en esta zona de la alta montaña colombiana el mayor número de especies (2384 pertenecientes a 486 géneros y 115 familias), al igual que el mayor número de especies de distribución restringida (984), con respecto al páramo bajo, que tiene 1958 especies, de 415 géneros y 102 familias, y el páramo medio, con 1575 especies de 361 géneros y 90 familias. Además, presenta una alta heterogeneidad que permite la existencia de gran cantidad de nichos y hábitats para las especies de fauna."*

A pesar de la notable importancia de estos ecosistemas, desde hace décadas se registran altos índices de poblamiento y ocupación de los páramos, expresados en profundas transformaciones ecosistémicas originados en procesos productivos como la agricultura, la ganadería y en algunos casos la minería. Estas transformaciones han estado acompañadas por el aumento en la contaminación y la invasión biológica, al tiempo que ha venido aumentando la vulnerabilidad de estos ecosistemas al cambio climático que a su vez han ocasionado alteraciones en los límites naturales de estos ecosistemas, la pérdida de hábitats y especies, y la disminución en

<sup>4</sup> Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.



la capacidad de prestar servicios ecosistémicos, lo que genera dificultades en el desarrollo de actividades de manejo y conservación.<sup>5</sup>

El páramo tiene mayor capacidad de absorción de carbono que la selva húmeda tropical y las llanuras. Las mediciones arrojaron que las bajas temperaturas generan procesos que favorecen la captura del CO2 y lo convierten en materia orgánica. Una hectárea de un páramo protegido puede llegar a capturar 200 toneladas al año de CO2 equivalente, y estamos hablando de 535.000 hectáreas de páramos solo en la jurisdicción de Corpoboyacá.<sup>6</sup>

Definir un límite trasciende los elementos técnicos y operativos. Delimitar cualquier zona es, ante todo, una decisión política, un ejercicio de territorialidad encaminado a la regulación de la vida social. Delimitar es una acción compleja que involucra conocimientos científicos, considerando un denso conjunto de presupuestos morales y éticos

El presente proyecto busca conciliar la permanencia de los habitantes en el páramo, y la realización de actividades de conservación, al mismo tiempo que aboga por brindar herramientas de gestión fiscal que soporten la reconversión productiva, buscando la garantía de la calidad de la vida de la gente que vive en ellos, esta iniciativa propende integrarse a un cuerpo normativo que impulse la zonificación concertada predio a predio con el fin de levantar el inventario de las condiciones sociales y económicas de los habitantes localizados allí, estableciendo la proscripción de mega minería en las áreas de páramo buscando alternativas económicas que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines constitucionales.

### CAUSALES DE IMPEDIMENTO.

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de

<sup>5</sup> Ibid 3

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



interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

### IMPACTO FISCAL.

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: *“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta*



de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."<sup>7</sup>

..."Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

..."Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>8</sup>

Atentamente,



**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Senador de la República

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08

<sup>8</sup> *Ibid.*

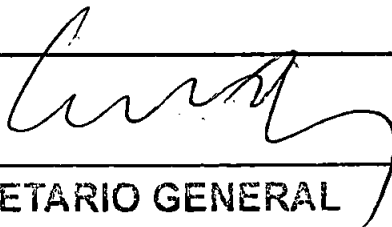
# SECRETARÍA GENERAL DE LA FAMILIA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 160 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. S. Fabron Diaz Plata.



SECRETARIO GENERAL



SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 31 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.160/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL, SE EXCLUYEN ESTAS ZONAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE GRAN IMPACTO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 31 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

*Handwritten notes:*  
7/Juliano 9/23  
7-9-2022  
H: 3:30pm.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA