



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

PROYECTO DE LEY _____

“Por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos húmedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

Artículo 1º. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades 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.

Parágrafo. Las autoridades ambientales quedan facultadas para incluir a los ecosistemas de páramos en alguna de las categorías de área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con el objeto de que, a partir del uso sostenible se pueda adelantar una rigurosa zonificación basada en estudios técnicos, que tengan en cuenta las condiciones socio- ambientales correspondientes.

Artículo 2º. En los ecosistemas de húmedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces. En todo caso, en húmedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar actividades diferentes a la restauración, preservación y control.

Artículo 3º. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B

Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359

juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

Artículo 4°. Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el “Atlas de Áreas Coralinas de Colombia” y el “Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico”, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”.

Parágrafo 1°. En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

Parágrafo 2°. En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional reglamentará.

Parágrafo 3°. Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B

Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359

juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral. Para tal fin, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros elaborar los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, para lo cual, contarán con el apoyo técnico de los institutos de investigación. Los Planes deberán ser presentados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su aprobación mediante acto administrativo.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

JUAN LOZANO RAMIREZ
Senador de la República

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B
Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359
juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El 18 de marzo de 2013 se radicó el Proyecto de Ley 206 de 2013 Senado, remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, cuya mesa directiva designó como ponentes a los Senadores Félix Valera, Dayra Galvis y Jorge Enrique Robledo.

La ponencia fue radicada el 5 de junio de 2013, pero no surtió el debate correspondiente en la Comisión por lo que los tiempos legislativos determinaron su archivo.

Convencido de la pertinencia y necesidad de la disposición radicada presento esta iniciativa nuevamente para estudio y aprobación en el Congreso de la República.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa tiene por objeto proteger los ecosistemas amenazados en Colombia, en particular los páramos, los humedales, las reservas forestales protectoras y los ecosistemas de arrecifes de coral, mediante la prohibición de las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales; la construcción de refinerías de hidrocarburos en los páramos y mediante la restricción parcial total de las actividades agropecuarias de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales en los humedales.

Así mismo, la iniciativa vela por la protección de los ecosistemas de reservas forestales y de arrecifes de coral. Para los primeros, establece una protección absoluta a las reservas forestales protectoras, para lo cual se restringe cualquier actividad que afecte el ecosistema y cualquier actividad que involucre minería o exploración y explotación de hidrocarburos en éstas. Para los segundos, se restringen actividades de exploración y explotación de minería e hidrocarburos en general, de acuicultura, pesca industrial de arrastre y extracción de elementos para la fabricación de artesanías.

JUSTIFICACIÓN

PÁRAMOS

El portal Web de Parques Nacionales define a los páramos de la siguiente manera:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B

Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359

juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

“Las alturas van desde 2.500 hasta 3.600 m.s.n.m. Alta humedad y viento seco. Son considerados fábricas de agua. La vegetación predominante son los frailejones, guardarocíos, macollas y musgos, entre otras.

En la franja de alta montaña tropical, por encima de los 3.000 metros, comienzan los pajonales y frailejonales abiertos: el paisaje que le da su identidad al páramo. La mayoría de especies de frailejón están cubiertas de un suave vello que las protege de los drásticos cambios climáticos. Muchas plantas del páramo pueden absorber hasta 40 veces su peso en agua. El humus negro, especialmente el de las turberas, posee hasta un 98% de agua. La mayoría de las estrellas hidrográficas del país se generan en áreas de páramos.

Solamente media docena de países en el planeta tienen el privilegio de contar con ecosistemas de páramo. Colombia no solamente posee la mayor superficie de páramos en el mundo, sino también la mayor cantidad de páramos independientes. En Colombia se encuentra el 98% de las especies vegetales de páramo que existen en el mundo.”¹

Gran parte de la importancia de los páramos radica en su capacidad de generación y regulación del ciclo del agua. Debido a ello, y por la conservación de la biodiversidad de nuestra Nación, es necesaria la prohibición de las actividades ya mencionadas.

La disposición que prohíbe estas actividades ya existe en la legislación actual, esto es, en el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, lo que se pretende es generar mayor estabilidad jurídica con la inclusión de una regulación, en una ley cuya vigencia no esté condicionada a un cuatrienio.

HUMEDALES

El Instituto Humboldt resalta la importancia de los humedales, al exponer que:

“Los humedales representan atributos, productos y funciones de cuya existencia se beneficia la sociedad. Dichas funciones son Físicas: regulación del ciclo hídrico superficial y de acuíferos, retención de sedimentos, control de erosión y estabilización microclimática; Químicas: regulación de ciclos de nutrientes (retención, filtración y liberación) y descomposición de biomasa terrestre como base de la productividad de los sistemas acuáticos; Bio- Ecológicas: productividad biológica, estabilidad e integridad de ecosistemas y retención de dióxido de carbono; y Sociales: sistemas productivos y socioculturales (economías extractivas, pesca artesanal, caza, recolección, pastoreo y agricultura en épocas de estiaje), recursos hidrobiológicos y soporte de acuicultura.

¹ Páramos. Parques Nacionales de Colombia. En <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.201214>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B
Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359
juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ SENADOR

Algunos humedales sustentan procesos comerciales, tales como la industria del palmito, y la explotación forestal en cativales y guandales.¹²

Al igual que las prohibiciones en los ecosistemas de páramos, la restricción a actividades de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales en los humedales se encuentra en el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo. Como quedó claro en el acápite relativo a los páramos, consideraciones respecto a la vigencia del plan obligan a incluir estas restricciones sobre los humedales en el presente proyecto de ley.

RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS

La Página Web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace referencia a las reservas forestales y su importancia de la siguiente manera:

“Estas reservas comprenden alrededor de 463.000 hectáreas, distribuidas en 57 unidades de conservación y agrupadas en cinco regiones: Andina, Caribe, Orinoquía, Amazonía y Pacífico. Las reservas forestales protectoras nacionales fueron creadas por petición de autoridades, personas y entidades como gobernaciones, alcaldías, juntas administradoras de acueductos, concejos municipales, juntas de acción comunal, ONG, entre otras.

Las principales razones que llevaron a la creación de dichas reservas se relacionan con la protección de cuencas importantes para la generación de energía eléctrica, suministro de agua potable para consumo humano, abastecimiento de agua para sistemas productivos agropecuarios e industriales y la protección del ecosistema y la biodiversidad.

Las Zonas de Reserva Forestal Protectora son de utilidad pública e interés social y generadoras de bienes y servicios ambientales básicos para la población urbana y rural, y en consecuencia esenciales para contribuir al desarrollo humano sostenible¹³.

Lo propio sucede con este tema respecto del Plan Nacional de Desarrollo, pues el artículo del que se toma la redacción es del 204.

ARRECIFES DE CORAL

En su página, la autoridad de Parques Naturales Nacionales los resaltan así:

“Los arrecifes de coral por lo general se encuentran asociados a los manglares, encontrándose en aguas claras, bajas y cálidas. En ellos se permite el desove, cría y

² Hacia la Conservación de los Humedales en Colombia: Bases Científicas y Técnicas para una Política Nacional de Humedales. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Boletín No. 9, Nov. 1998.

³ Ver online: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=278&conID=6021>.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B
Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359
juan.lozano.ramirez@senado.gov.co

JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

alimentación de más de 200 especies de animales. Por otra parte, los arrecifes de coral a través de 200 millones de años se han constituido en ecosistemas esenciales para proteger las costas de acción erosiva de las olas y tormentas, además de colaborar en la preservación de las praderas marinas y de los manglares, a pesar de la acción de las mareas.

Sumergirse en el esplendor de un arrecife de coral sano es como hacer un viaje al verdadero país de las maravillas. En este universo lleno de volúmenes y colores diversos, nada es lo que parece. Aquello que semeja una planta puede ser en realidad un animal. Lo que parecen rocas de formas caprichosas, es realmente una gigantesca colonia de minúsculos animales que construyen los arrecifes.

Estos ecosistemas son los más diversos del planeta, pero no sólo por el número de especies sino por las distancias de parentesco que hay entre sus habitantes. El concepto diversidad habla de especies y de grupos de especies diferentes, también de complejidad de las relaciones entre ellas. Los arrecifes de coral albergan el 25% de todas las especies marinas del mundo. Además de ser tan diversos, estos ambientes tienen un equilibrio muy frágil.

- *Ayudan a mitigar los efectos del cambio climático al absorber gas carbónico de la atmósfera.*
- *Las barreras que forman los arrecifes frenan la fuerza del oleaje y protegen las costas de la erosión.*
- *Los sedimentos que producen los corales muertos se convierten en arena para la formación de playas. Estas son sitios imprescindibles para la anidación de las tortugas marinas y lugares propicios para el desarrollo del turismo.*
- *Ayudan al sostenimiento de la producción pesquera, pues en sus grietas y agujeros ofrece a peces e invertebrados albergue para la reproducción y protección contra los predadores.*
- *La segunda barrera coralina más extensa de América, después de la de Belice, se encuentra frente a las costas del Parque Nacional Natural Old Providence - MacBean Lagoon⁴.*

Lo propio sucede con este tema respecto del Plan Nacional de Desarrollo, pues el artículo del que se toma la redacción es del 207.

⁴ Ver ONLINE EN: www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

CONSULTA PREVIA

El presente proyecto de ley no debe estar sujeto a consulta previa, en la medida en que atañe a un problema de interés general y está fundamentado en el Plan Nacional de Desarrollo, consultado para su discusión al interior del Congreso de la República.

Lo anterior, quedó plasmado con suficiente carga argumentativa en la Sentencia C- 331 de 2012, que analizó el artículo 106 del Plan Nacional de Desarrollo actual (Ley 1450 de 2010) sobre minería ilegal, en los siguientes términos:

“La Corte evidencia por tanto que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 contiene una norma general que busca evitar una práctica ilegal, la cual produce serios daños ambientales y se encamina a garantizar la no explotación minera en términos industriales, que no es propia de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y por tanto, no las afecta de manera directa y específica. Por el contrario, para esta Corporación, es claro que dicho tipo de explotación produce un deterioro irreparable de los recursos naturales que deben preservarse, de manera que es a toda la comunidad nacional, y no solo a los grupos étnicos, a quienes les interesa el control de esa explotación ilícita de minerales. En punto a este tema, la Sala recuerda que la preservación de los recursos naturales renovables y no renovables y el derecho colectivo a un ambiente sano, no fueron consagrados únicamente en favor de los grupos étnicos, sino que se encamina a la protección de bienes jurídicos superiores que interesan a toda la comunidad nacional.

Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que esta disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, (i) encuentra sustento constitucional, al encaminarse al control de la minería ilegal, y buscar con ello proteger un bien superior de orden constitucional como es el medio ambiente; y (ii) que no debió ser objeto de consulta previa a las comunidades étnicas, por tratarse de medidas que no afectan directamente a éstas comunidades, sino que consagran una prohibición general de explotación minera con equipos mecánicos que es diferente a las técnicas de minería tradicional y, fijan sanciones por el incumplimiento de dicha prohibición.

En este sentido, esta Corporación constata que la disposición contenida en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, no tiene relación directa con las comunidades étnicas, ya que prohíbe de manera general las prácticas de explotación minera ilegal con equipos mecánicos, lo cual no se aplica a las comunidades étnicas que utilizan formas tradicionales de explotación minera. De esta manera, a juicio de la Sala, esta norma no se aplica a las actividades de minería tradicional, por lo cual no deben verse afectadas las reglas especiales y diferenciales para la actividad minera tradicional en las zonas en que se asientan las comunidades indígenas y afrodescendientes, ya que se debe proteger las actividades de minería tradicional en los territorios de las comunidades indígenas o afrodescendientes, a las cuales no se les debe aplicar la regla general de prohibición y

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B

Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359

juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

sanción que prevé el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.

De esta manera, es claro para la Sala que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo no afecta de manera directa a las comunidades étnicas, razón por la cual no se evidencia la obligatoriedad de consulta previa a estas comunidades, en cuanto la norma no se refiere a las actividades de minería tradicional, y por tanto, estas actividades de minería tradicional quedan salvaguardadas, sin que sea constitucionalmente legítimo que puedan llegar a ser afectadas por la disposición contenida en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia, la Sala evidencia que se trata de una medida relativa al control de la explotación ilícita de minerales que no tiene relación directa con la explotación de recursos mineros en los territorios de las comunidades étnicas a través de métodos tradicionales, en cuanto no se está prohibiendo el desarrollo de actividades de minería tradicional. De esta forma, en criterio de esta Corte, la consagración de esta medida en concreto no debió estar precedida de espacios de participación para dichos pueblos, en los términos del parágrafo del artículo 330 C.P. y los artículos 6o y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Por consiguiente, al no tratarse de medidas legislativas que afectan directamente a las comunidades étnicas, de conformidad con lo expuesto en este fallo, no debieron someterse al trámite de consulta previa, de acuerdo a los requisitos y etapas explicados en la parte considerativa de esta sentencia.

En punto a este tema, la Sala coincide por tanto, con algunos intervinientes quienes sostienen que las normas acusadas no afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, puesto que se trata de normas de carácter general que afectan a toda la población por igual y que se encaminan a cumplir una finalidad plenamente constitucional, como es el control de la minería ilegal y la protección del medio ambiente. De esta forma, encuentran plenamente ajustada a la Constitución la finalidad constitucional de la norma 106 de la Ley 1450 de 2011, en cuanto la misma se encamina a prohibir la utilización de métodos ilegales para la explotación minera que causen graves daños al medio ambiente, y por tanto no afecta de forma directa a las comunidades étnicas, sino a toda la ciudadanía en general.

En suma, la Corte concluye que el contenido del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo, contiene diversas e importantes disposiciones relativas al control de la explotación ilícita de minerales, medidas que no son aplicables en los territorios de las comunidades étnicas y por tanto no afectan la explotación minera con métodos tradicionales en los territorios indígenas y afrodescendientes. Estas disposiciones, por ende, no afectan directamente a las comunidades étnicas, puesto que como se indicó, no se refieren ni afectan la actividad minera en los territorios ancestrales. Por consiguiente, la Sala considera que la expedición del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 no requería ser consultada de manera previa y específica a las comunidades

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B
Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359
juan.lozano.ramirez@senado.gov.co



JUAN LOZANO RAMIREZ
SENADOR

indígenas y afrocolombianas, de conformidad con el artículo 330 de la Constitución y el artículo 6o del Convenio 169 de la OIT y en consecuencia, declarará esta norma exequible, por este cargo.”

De los honorables Senadores,

JUAN LOZANO RAMÍREZ
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68 Oficina 320 B
Teléfonos: (571) 382 3358 – 382 3359
juan.lozano.ramirez@senado.gov.co