

PROYECTO DE LEY No. 126 DE 2016

“Por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPÍTULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene como objeto declarar los complejos de páramos como áreas de manejo especial, garantizar la integralidad de éstos con los demás ecosistemas de alta montaña e identificar y priorizar las acciones para la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas de páramos en Colombia.

ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios y normas generales:

1. Los complejos de páramos deben ser entendidos como zonas o regiones que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. Del mismo modo deberá tenerse en cuenta que los páramos, como áreas de conservación y protección ambiental, son determinantes del ordenamiento del suelo rural y como tal deben ser incluidos en los planes de ordenamiento territorial respectivos.
2. Los ecosistemas de páramos, por ser indispensables en la provisión de recurso hídrico, se declaran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.
3. Las actividades en las regiones o zonas de páramo y en las zonas amortiguadoras de las mismas, deben desarrollarse en forma sostenible y deben ser compatibles con los objetivos de preservación, conservación y restauración de los ecosistemas de páramo allí existentes, para lo cual se

deben proponer alianzas estratégicas con los habitantes de las zonas de páramo, reconociendo los derechos y las prácticas locales de quienes habitan en estos ecosistemas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas.

4. El Estado por medio de las autoridades competentes, en alianza con institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil, promoverá el desarrollo de acciones orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, así como el fortalecimiento, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales, como elementos fundamentales para la conservación de los ecosistemas de paramos.
5. La gestión institucional para la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramos se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.
6. El Estado en concordancia con la ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, garantizará el derecho de las comunidades indígenas y afrodescendientes habitantes de zonas de páramo como territorios de comunidades étnicas a realizar las actividades sociales, económicas, ambientales y culturales, orientadas al desarrollo propio, y a ser consultadas previamente sobre los proyectos que se pretendan desarrollar en esos territorios, siempre que éstas sean compatibles con los fines de preservación, conservación, protección y restauración ambiental de los ecosistemas de páramos.
7. Los ecosistemas de las zonas de paramo cumplen una función fundamental en la reproducción de la vida principalmente por las fuentes hídricas contenidas en ellos, por lo cual, en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden y que se determinen como prioritarias para la conservación, el Estado deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en una base científica adecuada.
8. Los planes, programas, proyectos y acciones, que se pretendan adelantar por parte de las autoridades competentes en los complejos de páramos, deberán estar acorde con los planes de manejo de los mismos y estar dirigidos a la conservación, preservación, protección y restauración de los ecosistemas de páramos.

9. El Estado colombiano deberá generar los instrumentos de política social necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los ecosistemas de páramo.
10. El Estado establecerá y reglamentará los mecanismos específicos de asistencia técnica requeridos para el cabal cumplimiento de la presente ley.
11. En ningún caso la presente ley permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, respetando el principio de no-regresividad en materia de protección ambiental.
12. Se reconoce al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los complejos de páramos como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en los complejos de páramos será objeto de especial regulación, teniendo en cuenta las condiciones biofísicas (clima, paisaje, hidrología, geología, geomorfología, suelos, vegetación, fauna), ambientales, sociales y económicas en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir ciertas áreas ecosistémicas.
13. En la protección de los ecosistemas de páramo se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconozca el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantice el derecho fundamental al agua.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES. Para efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Páramo. Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros. Dicha definición, incluye la transición hacia otros ecosistemas y las áreas que han sufrido algún grado de transformación por actividades antrópicas o eventos naturales. Adicionalmente son ecosistemas cuya estructura ecológica, permite el desarrollo de funciones ecológicas fundamentales para el ciclo hidrológico, en especial la captación, acumulación y regulación de recurso hídrico.

Alta Montaña. Hace referencia a las culminaciones altitudinales que intervienen en la regulación del ciclo hidrológico. Pueden hacer parte de esta, ecosistemas tales como los nevados, los páramos, los humedales y los bosques alto-andinos.

Área protegida. Área debidamente alinderada y declarada como tal, que se administra, regula y maneja con el fin de alcanzar en forma permanente objetivos específicos de conservación "in situ" de la biodiversidad.

Categoría de manejo. Unidad de clasificación a la cual se asigna un área protegida para cumplir determinados objetivos de conservación, teniendo en cuenta sus características naturales específicas. Esta denominación agrupa las diferentes áreas que por los valores de su oferta natural, son administradas bajo unas mismas directrices de manejo.

ARTÍCULO 4º. CLASIFICACIÓN. Desde el punto de vista de la vegetación dominante, los ecosistemas de páramo comprenden cuatro zonas generales:

Zona de Transición Bosque Páramo: Franja inferior del ecosistema paramuno en la cual el bosque andino continuo da paso, gradualmente, a la vegetación de bosques bajos o de menor porte y vegetación arbustiva.

Subpáramo o páramo bajo: Franja en la cual predomina la vegetación de porte arbustivo, incluyendo asimismo bosques bajos altoandinos entrando en contacto con el páramo medio.

Páramo medio: Franja intermedia del páramo caracterizada principalmente por formas de crecimiento de la vegetación de tipo herbáceo (gramíneas), rosetas, entre otros y presencia discontinua de vegetación leñosa.

Superpáramo o páramo alto: Franja superior del páramo caracterizada por poca cobertura vegetal y diferentes grados de superficie de suelo desnudo.

Los límites altitudinales en que se ubican las diferentes franjas de estos ecosistemas varían entre los sistemas montañosos colombianos y al interior de ellos, debido a factores orográficos y climáticos locales establecidos correspondientemente según estudio preliminares. Como ecosistema de páramo se entienden también las áreas que han sido intervenidas por la acción antrópica o por eventos naturales, no siendo la vegetación su único elemento definitorio.

Parágrafo. Las definiciones son complementarias a lo dispuesto con anterioridad por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las demás autoridades del Sistema Nacional Ambiental - SINA, así como sus entidades vinculadas y adscritas.

CAPÍTULO 2

REGULACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS.

Artículo 5°. INTERÉS PRIORITARIO E IMPORTANCIA ESTRATÉGICA. Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la nación, la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas de páramo.

Los complejos de páramo, así como las zonas de transición bosque páramo, serán categorizados, por las autoridades ambientales competentes, con la participación activa de los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al SINA, la academia y otras entidades, de acuerdo con sus condiciones biofísicas (clima, paisaje, hidrología, geología, geomorfología, suelos, vegetación, fauna) ambientales, culturales, sociales y económicas con el propósito de preservar, conservar y restaurar los ecosistemas, y fortalecer la reapropiación social del territorio de las comunidades indígenas y campesinas andinas, a excepción de aquellas zonas que se encuentran categorizadas dentro de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes, teniendo como soporte técnico la Línea de Base Ambiental y en concordancia con el Plan de Manejo Ambiental establecido en el artículo 8°. de la presente Ley, delimitarán y declararán las áreas de complejos de páramos como ecosistemas estratégicos integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, con el fin de preservarlas, conservarlas y restaurarlas en forma adecuada. Las áreas que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales, conservarán su categoría de manejo.

ARTICULO 6°. DELIMITACIÓN. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hará la delimitación de los ecosistemas de páramos con base en la cartografía generada por el Instituto Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o más detallada, cuando esté disponible, en un plazo máximo de (1) un año a partir de la vigencia de la presente ley.

Esta delimitación del ecosistema páramo tendrá el carácter de instrumento de gestión ambiental permanente, la cual establecerá una zonificación que incluya

zona de protección estricta y otras áreas donde se permita actividades agropecuarias con criterios de sostenibilidad ambiental.

ARTICULO 7°. CATEGORIZACIÓN. En un plazo no mayor a cinco (5) años, todas las áreas que corresponden a ecosistemas de páramos y las zonas de transición bosque páramo, deberán ser incluidas bajo alguna de las categorías de protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, incluyendo arreglos o mosaicos de las categorías reconocidas.

ARTICULO 8°. LÍNEA DE BASE AMBIENTAL. El Gobierno Nacional, en coordinación con los Institutos y entidades competentes para tal fin, deberá construir en un término de 3 años la línea de base ambiental de cada complejo de páramo en una escala por lo menos 1:25.000, con el fin de determinar las áreas intervenidas antrópicamente y su grado de intervención, así como las áreas no intervenidas, estableciendo para éstas los requerimiento básicos para su preservación.

Parágrafo. Las áreas definidas por la línea de base ambiental como de preservación, conservación, restauración y mejoramiento serán declaradas ecosistemas estratégicos integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de acuerdo con lo contemplado en el numeral 4 del Artículo 1°. de la Ley 99 de 1993 y el Artículo 29° del Decreto 2372 de 2010.

ARTÍCULO 9°. PROHIBICIONES DE USO. En los ecosistemas de páramo, regulados por esta ley se prohíbe la realización de las siguientes actividades:

1. Actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos. Además adelantar las obras con base en los títulos mineros previamente otorgados que pueden afectar funciones ecológicas estratégicas.
2. Actividades industriales.
3. Expansiones urbanas y construcción de vías que interfieran con el natural crecimiento y preservación del ecosistema y de las fuentes hídricas.
4. Construcción de obras que alteren el ciclo natural del agua o produzcan efectos negativos, deterioro o pérdida de la biodiversidad.
5. Uso de maquinaria pesada.
6. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Prácticas de agricultura y ganadería.
8. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies exóticas, invasoras o no nativas.
9. Porte y uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivas y químicas.

10. Talas y Quemas.
11. Fumigación y aspersión de químicos.
12. Destrucción de cobertura vegetal nativa.
13. Los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con lo definido en el plan de manejo de páramo debidamente adoptado y con el objetivo de conservación y protección de estos ecosistemas.

Parágrafo 1°. Dentro de las prohibiciones contempladas en la presente ley, se permitirá de manera excepcional y bajo criterios de sostenibilidad, en los ecosistemas de páramos, la realización de actividades agropecuarias que tengan bajo impacto ambiental cuyo objetivo primordial sea el mantenimiento de la diversidad biológica y servicios asociados.

Parágrafo 2°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Parágrafo 3°. Las prácticas económicas llevadas a cabo por las comunidades indígenas, minorías étnicas y pequeños propietarios serán objeto de análisis con el fin de evitar el deterioro de la biodiversidad del suelo, utilización de productos químicos y demás actividades indebidas, y promover actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente Ley.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional buscará alternativas para minimizar los daños ambientales producidos por las vías de transporte, con un plazo máximo de 4 años, y establecerá las contribuciones correspondientes al uso de dichas vías y demás actividades productivas que se encuentren en esas áreas.

ARTICULO 10°. PLANES DE MANEJO AMBIENTAL DE LOS ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS. Las Autoridades Ambientales, a excepción hecha por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán elaborar o actualizar, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana y de consulta previa con las comunidades indígenas, afrodescendientes y habitantes de la región, los Estudios de Estado actual de Páramos, y adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los ecosistemas de Páramo encontrados bajo su jurisdicción de conformidad con la definición de la categoría de manejo más adecuada y las directrices de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los planes de manejo deberán establecer una delimitación geográfica para minimizar, controlar, restringir o prohibir las actividades agropecuarias, minería y todas las prácticas no permitidas por esta ley que atentan contra los ecosistemas de páramo o sus áreas conexas y en cambio se establezcan programas integrales para la conservación y el uso sostenible de la tierra en estas últimas.

Parágrafo 1°. Los Planes de Manejo Ambiental serán elaborados y concertados con las comunidades campesinas e indígenas que habiten los páramos. Dicha concertación se hará dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente Ley. El plan de manejo se expedirá en los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la concertación.

Parágrafo 2°. La omisión de la participación y concertación o la no expedición del plan de manejo en los tiempos señalados serán causales de mala conducta para los funcionarios o los Consejos Directivos responsables, según el caso y acarrearán las demás sanciones legales a que haya lugar.

Parágrafo 3°. En los páramos compartidos entre las corporaciones autónomas regionales y la Unidad Administrativa Especial Del Sistema De Parques Nacionales Naturales, los planes de manejo ambiental deberán elaborarse de manera coordinada atendiendo a lo dispuesto en las normas sobre el manejo de cuencas y ecosistemas compartidos entre dos o más autoridades ambientales.

Para la implementación de las actividades definidas en los Planes de Manejo Ambiental de los páramos, las Autoridades Ambientales a excepción hecha del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrán efectuar inversiones conjuntas en los términos que la ley establezca.

Parágrafo 4°. Las Autoridades Ambientales, excepción hecha del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuya jurisdicción se encuentren páramos, deberán incluir en los Planes de Acción Cuatrienal y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos planes de manejo de páramo. De encontrarse aprobados los planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.

Parágrafo 5°. Los Planes de Manejo incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de páramo y las correspondientes actividades de conservación, preservación y restauración.

Parágrafo 6°. Estas disposiciones son complementarias y no derogan las existentes en disposiciones legales, reglamentarias y demás instrumentos normativos vigentes sobre los Planes de Manejo Ambiental de Páramos.

ARTÍCULO 11°. ACTUALIZACIÓN CATASTRAL. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, o las entidades que hagan sus veces, con la participación de las autoridades ambientales deberán realizar un proceso de clarificación de la propiedad y tenencia de la tierra en los ecosistemas de páramo para los efectos del artículo anterior. Para lo cual contarán con un término máximo de dos (2) años.

ARTÍCULO 12°. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán armonizarse con lo dispuesto en la presente Ley. Para ello, las entidades territoriales deberán revisar y ajustar los contenidos de su ordenamiento territorial a las determinantes ambientales, a la clasificación de usos del suelo y zonificación que se adopten en los planes de manejo de las regiones de páramo. De igual forma, los planes de manejo de páramos deben articularse con los planes de ordenación de cuencas hidrográficas.

CAPÍTULO 3

ENFOQUE POBLACIONAL

ARTÍCULO 13°. ADQUISICION DE PREDIOS. Con el fin de cumplir con las acciones de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramo, el Gobierno Nacional podrá iniciar procesos de adquisición de predios dondequiera que se esté afectando los ecosistemas de páramo o las fuentes hídricas pertenecientes a estos, según las prohibiciones de uso establecidas en el artículo 9° de la presente Ley y las categorías de manejo que se dispongan, o podrá adelantar programas y proyectos de conservación, preservación y restauración en los predios donde se encuentran los ecosistemas de páramos, previa concertación con los habitantes de la zona.

Parágrafo 1°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas para la recuperación de las áreas protegidas, establecimiento y control de las fronteras agrícolas, de pastoreo y mineras.

Las autoridades ambientales podrán acordar los procesos de restauración de las zonas con las comunidades indígenas, minorías étnicas y pequeños propietarios,

mediante la designación de funciones de conservación, preservación y restauración, así como la asignación de recursos para las poblaciones que se comprometan con el respeto a las fronteras del ecosistema páramo y la eliminación de las prácticas prohibidas.

Las anteriores acciones serán acompañadas de programas de educación ambiental y generación de procesos productivos alternos dirigidos a la población paramuna y las Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 14°. GESTORES DE PÁRAMOS: Las personas asentadas en las zonas de ecosistemas de páramos que practiquen actividades que generen detrimento a la preservación, conservación y restauración de estas zonas, deberán dejar su actividad y podrán convertirse en Gestores de Páramos.

Los habitantes tradicionales de las zonas de páramo tendrán tratamiento preferencial para la vinculación a las actividades de gestión integral de los páramos, con el apoyo y financiación de los organismos competentes. Serán también vinculados de manera preferencial en las tareas de monitoreo, control y seguimiento de la Gestión Integral de la Alta Montaña.

Los Gestores de Páramos serán las personas encargadas de la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de Páramos, y por consiguiente de todos los recursos naturales que en ellos se encuentren.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del órgano nacional será el encargado de regular la actividad de Gestores de Páramos, la cual será compensada.

ARTICULO 15°. ASOCIATIVIDAD. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas, y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimularán la asociatividad entre las comunidades que habitan en zonas de páramo.

Para ello el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán e implementarán la figura de las Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos, las cuales serán las

responsables de la realización de los programas y proyectos de sustitución y reconversión de actividades no permitidas en zonas de páramos delimitadas, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la presente ley.

ARTICULO 16°. PROYECTOS. En concordancia con el Artículo 5 de la presente Ley, en las zonas de páramos se desarrollarán, como mecanismo de compensación para los habitantes tradicionales de estas zonas, Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES, con el propósito de adelantar procesos de sustitución y reconversión de actividades no permitidas en las zonas de páramos delimitadas, así como de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramo.

Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental - SINA, así como las entidades vinculadas y adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán las encargadas del diseño, estructuración, financiación y contratación de estos Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES.

Parágrafo. La ejecución de dichos proyectos estará a cargo de Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos de acuerdo con la reglamentación que de estas organizaciones realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTICULO 17°. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará la inclusión en los Proyectos Ambientales Escolares - PRAE de las instituciones educativas del país, así como en los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental – PROCEDA y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental - CIDEA, un capítulo sobre la importancia de la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramo, como elemento fundamental del ciclo del agua, así como sobre las actividades encaminadas a la protección del medio ambiente.

ARTICULO 18°. PROGRAMAS DE FORMACIÓN AMBIENTAL. El Gobierno Nacional adelantará programas de capacitación en preservación, conservación y restauración de ecosistemas de páramos dirigidos a los pobladores, Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos y demás actores económicos y sociales que habitan estas zonas, con el propósito de generar procesos de adaptación a las regulaciones establecidas en la presente ley.

ARTÍCULO 19°. DERECHOS DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS. Se preservarán los derechos de las comunidades indígenas y minorías étnicas que habiten estas zonas con anterioridad a la declaratoria como Áreas Protegidas.

Parágrafo. Para el desarrollo de las acciones derivadas de esta Ley se establecerá un régimen de manejo concertado entre conocimientos tradicionales y conocimientos científicos para la formulación, implementación y seguimiento de las estrategias de conservación de estos ecosistemas, teniendo en cuenta las prohibiciones de uso establecidas por el artículo 9°.

CAPÍTULO 4

FINANCIACIÓN Y DESTINACIÓN DE RECURSOS

ARTICULO 20°. INSTRUMENTOS FINANCIEROS. Para la realización de actividades de conservación, protección y preservación de los ecosistemas de Páramo, el Gobierno Nacional, así como las entidades territoriales, las autoridades administrativas de la jurisdicción correspondiente y las autoridades ambientales, deberán establecer en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes de Desarrollo Territorial, en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCAS), las inversiones necesarias para la ejecución de tales actividades.

Parágrafo 1°. Cuando la conservación, restauración y preservación de los páramos y sus fuentes hídricas adquieran importancia estratégica para la prestación de los servicios públicos (*de acueducto y distritos de riego*), las personas o empresas prestadoras del servicio, podrán realizar inversiones, a través de las autoridades ambientales correspondientes, en los ecosistemas de que trata esta Ley conforme a lo establecido por la respectiva autoridad ambiental en el Plan de Manejo Ambiental, y dentro de las políticas de conservación de dichos ecosistemas.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales utilizarán los recursos que reciben por concepto de tasa de uso del agua de las personas naturales y jurídicas, privadas y públicas, que utilicen el recurso o las áreas de páramo establecidas.

Parágrafo 3°. Los recursos financieros para el cumplimiento de la presente ley podrán provenir del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, de planes y programas de recuperación de servicios ambientales, de ONG y demás recursos gestionados por el Gobierno a nivel nacional o internacional.

Parágrafo 4°. En el marco de los programas de Responsabilidad Social Empresarial el sector empresarial y gremial, las autoridades ambientales competentes podrán implementar esquemas de gestión con el sector privado para la protección, recuperación y/o conservación de los ecosistemas de páramo, sin que esto permita la intervención, posesión o uso de dichas empresas y gremios en los ecosistemas de páramos.

ARTICULO 21°. COMPENSACIONES. El Gobierno Nacional será el encargado de compensar económicamente los Gestores de Páramos del país a través de las Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos, con una asignación mensual entre medio y un salario mínimo legal vigente, dependiendo del área de conservación. Para estos efectos el Gobierno Nacional podrá realizar alianzas con el sector privado para adelantar proyectos de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramos

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional deberá desarrollar mecanismos de compensación para los entes territoriales que cuenten en su territorio con áreas de páramos delimitadas y categorizadas. Adicionalmente se deberán compensar los procesos de conservación, preservación y restauración.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá establecer los incentivos y/o exenciones tributarias a las empresas privadas que participen en los programas de conservación, restauración y preservación de los ecosistemas de páramos.

CAPÍTULO 5

VIGILANCIA Y CONTROL.

ARTICULO 22°. Dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al SINA y la academia, diseñará y aplicará un sistema de monitoreo de la biodiversidad de ecosistemas de páramo, y los servicios ecosistémicos derivados.

ARTÍCULO 23°. INFORMES DE EVALUACIÓN. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Contraloría General de la República verificarán el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente Ley.

Parágrafo. El informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM- y el Informe del

Estado de la Biodiversidad que el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt debe presentar anualmente, deberán incluir, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades, el reporte del avance de lo dispuesto en la presente Ley.

ARTÍCULO 24°. ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de las Áreas Protegidas de Páramo en Colombia, expedirá las normas requeridas para su ordenación, protección, control, administración, conservación y restauración.

ARTÍCULO 25°. DEPENDENCIAS ESPECIALES. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, y demás Autoridades Ambientales conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, deberán reconocer o designar dentro de sus estructuras orgánicas y con recursos humanos de su propia planta, cuando sea necesario, las respectivas dependencias con el fin de desempeñar las funciones para la conservación de los complejos de Páramos, que les corresponden, conforme a la presente ley y según lo establecido en la Ley 99 de 1993 y la ley 489 de 1998 y las normas que la adicionen o modifiquen.

Parágrafo. En el marco de su autonomía, las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, podrán reconocer o designar las dependencias a que se refiere el presente artículo.

CAPÍTULO 6.

VIGENCIA

ARTÍCULO 26°. FACULTAD REGLAMENTARIA. El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

ARTÍCULO 27°. PROMULGACIÓN Y DIVULGACIÓN. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO TRASITORIO. Los proyectos, obras o actividades que actualmente se desarrollan en áreas de páramos, que no se encuentren conformes con lo expuesto en la presente ley y en los planes de manejo de páramos adoptados por las corporaciones autónomas regionales, contarán con el término de seis meses a partir de la adopción de los mencionados planes, para dar por terminado su actividad conforme a los lineamientos de manejo que determine la autoridad ambiental competente. En todo caso los proyectos cobijados por el régimen de transición, solamente podrán extenderse por el término que expresamente señalen las corporaciones autónomas regionales y la Unidad administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la unidad territorio correspondiente, con la finalidad exclusiva de realizar actividades de restauración y compensación, las cuales no podrán tener fin comercial.

De los Honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Movimiento MIRA

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Partido Liberal

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Movimiento MIRA

CRISANTO PIZO MAZABUEL
Partido Liberal

ANA PAOLA AGUDELO
Movimiento MIRA

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS
Centro Democrático

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A.
Partido Conservador

CIRO FERNANDEZ NUÑEZ
Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes Legislativos.

Desde la década de los 90 fue motivo de discusión en el Congreso de la República la necesidad de un Proyecto de Ley que regulara la actividad en zonas de paramo, y protegiera y preservara estos ecosistemas estratégicos. Ante esta necesidad distintos congresistas, provenientes de sectores políticos diversos avanzaron en la construcción de un instrumento normativo que permitiera cumplir con este objetivo. A comienzo de la primera década de 2000 se pudo consolidar una propuesta inicial, que posteriormente fue enriquecida con los aportes de diferentes instituciones gubernamentales que tienen incumbencia directa en la materia del proyecto.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de una herramienta de esta naturaleza, en las diferentes oportunidades en que el proyecto se presentó para las legislaturas de los años 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, fue archivado por aspectos relativos al trámite legislativo. En todo caso, la larga trayectoria de un proyecto como el que se presenta ha permitido, con el paso del tiempo y las discusiones, ir enriqueciendo el contenido del mismo.

Así, para la construcción de este proyecto el Movimiento MIRA en el año 2007 realizó cuatro audiencias públicas, que tuvieron lugar en Santa Marta, Tunja, Popayán y Pasto. En estas audiencias se pudieron conocer las inquietudes de las comunidades asentadas en las zonas de páramos, teniendo en cuenta inquietudes que presentaron académicos, miembros de ONG, ambientalistas, indígenas y campesinos.

Resultado de estos ejercicios en el año 2008 se radicó, el Proyecto de Ley No.28 de 2008 sobre la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de Páramos, el cual fue aprobado en Primer debate por la Comisión Quinta del Senado. Después de haber sido radicada la Ponencia positiva para segundo debate en Plenaria de Senado, el Proyecto fue archivado por términos.

A lo largo de su estudio legislativo el proyecto se ha venido enriqueciendo con los comentarios aportados por diversas instituciones como los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, de Minas y Energía, algunas Gobernaciones, Cámaras de Comercio y asociaciones ambientales de diversa índole, así como de otras instituciones estatales que tienen a su cargo el manejo y protección de los

recursos naturales. Todos estos actores han contribuido, con sus observaciones, al fortalecimiento del articulado del proyecto.

Se retomó el Proyecto original presentado en el año 2008, recogiendo los principales aportes dados en los debates y en las ponencias que se rindieron en el trámite, y fue radicado nuevamente en el año 2010 bajo el número 49 de 2010 Senado, el cual sufrió el archivo por falta de trámite en la Comisión Quinta del Senado de la República.

En 2014, nuevamente la bancada del Movimiento Político MIRA, puso en consideración de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley N° 44 de 2014 Cámara, el cual fue tramitado por la Comisión Quinta y designados como ponentes el H.R. Luciano Grisales y el H.R. Nicolás Albeiro Echeverry. En el marco de esta ponencia se analizaron los aportes y sugerencias de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS -, Parques Nacionales Naturales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, y de la Fundación Olof Palme.

Aunque en esta ocasión se rindió ponencia positiva con pliego de modificaciones al articulado propuesto en el mes de diciembre de 2014, el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura en junio de 2015, sin que se surtiera el primer debate en la Comisión Quinta de Cámara. A pesar de ello, los ponentes, durante el tiempo otorgado para rendir la ponencia, realizaron dos audiencias públicas, una en la ciudad de Manizales en el mes de marzo de 2015 y otra en la ciudad de Medellín en el mes de mayo de 2015. En estas audiencias públicas se desarrolló un diálogo entre la sociedad civil, la institucionalidad y los ponentes del proyecto, que permitió recoger muchos interrogantes que han constituido el insumo fundamental para la propuesta.

Para el segundo semestre de 2016 la iniciativa fue presentada nuevamente a consideración del Congreso de la República por los Honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Guillermina Bravo Montañón del Movimiento MIRA, los Honorables Representantes Luciano Grisales Londoño y Juan Carlos Lozada Vargas del Partido Liberal Colombiano, el Honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán del Partido Conservador Colombiano y el Honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros del Centro Democrático.

Durante ese periodo la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-035 de febrero de 2016, en la cual este cuerpo de justicia sentó precedente judicial sobre el tema

de la protección de los ecosistemas de paramos, en respuesta a la demanda instaurada contra los artículos en los que se hacía referencia en el Plan Nacional de Desarrollo. Entre tanto, los representantes rindieron ponencia positiva con pliego de modificaciones al articulado propuesto, y en sesión de la Comisión Quinta fue aprobado el informe de ponencia, a pesar de lo cual no pudo darse debate al articulado. Por esta razón el proyecto fue retirado con el fin de introducir nuevas modificaciones y presentar el proyecto nuevamente en la presente legislatura.

2. Antecedentes Normativos del Proyecto de Ley.

Al abordar el tema de los antecedentes normativos es posible diferenciar dos matrices que, aunque interrelacionadas, permiten contextualizar los aspectos jurídicos que enmarcan el desarrollo del Proyecto de Ley. Son estos por un lado los desarrollos legales de orden internacional, y por el otro, aquellos que tiene que ver con las disposiciones normativas de orden interno.

a) Tratados y acuerdos internacionales.

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y 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...”

b) Normativa Nacional.

Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación” (artículo 8°).

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

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

Leyes, Decretos y otras regulaciones.

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

El Decreto 2811 de 1974, con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial 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 emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el decreto 0937 de 2011 mediante la cual se “adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.

En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3º modificaba el Artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.

Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: “En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

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 20º estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.” Adicionalmente el Artículo 173º 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.

En febrero de 2016, la Corte Constitucional en Sentencia C-035 prohibió las actividades de minería e hidrocarburos en páramos y permitió darle un tratamiento especial, pero temporal, a las actividades agropecuarias en estas áreas. Ello en el entendido que dichas actividades representan un aporte sustancial en la generación de empleo rural a nivel nacional, contribuyen a la producción de alimentos y tienen un profundo arraigo en las comunidades que habitan estas zonas. En esta sentencia, la Corte señaló además, que “se advierte 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”.

Esta nueva disposición de la Corte Constitucional como legislador negativo, si bien presenta disposiciones claras sobre la necesidad de protección de los ecosistemas de páramos, así como de establecer protecciones que trascienden al sistema de relaciones bióticas que permiten su conservación y desarrollo de sus funciones, no deja claro el modo en que el Estado debe avanzar en esa protección. De ahí la importancia de este proyecto que propone algunos caminos no solo en aras de preservar, conservar y restaurar estos ecosistemas importantes para el ciclo hídrico, sino también para las poblaciones que habitan en estas zonas.

3. Problema que aborda.

El Estudio Nacional de Aguas de 2010 del IDEAM identificó el tema de “Páramos, humedales y ecosistemas estratégicos para la seguridad del abastecimiento de agua de los diferentes sectores, en particular, abastecimiento de agua potable” como un tema prioritario de gestión, sobre el cual es necesario “definir estrategias de generación sistemática de información, evaluación y análisis a nivel nacional”¹. Esto es consecuente con el hecho de que el 70% del agua que se consume en Colombia proviene de los páramos y que dicha disponibilidad de agua permitió al país ser una potencia hídrica a nivel mundial.

¹ INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. Estudio Nacional del Agua 2010. IDEAM. Bogotá, 2010. Pp. 360.

Los páramos son muy complejos de definir. Según Hofstede, “es un ecosistema, un bioma, es un paisaje, es un área geográfica, es una zona de vida, es un espacio de producción, es un símbolo, es inclusive un estado de clima [...] por ser un término tan complejo, descriptivo, de diferentes sujetos similares y con anotaciones históricas, académicas, políticas y culturales, es muy difícil decir lo que realmente es un páramo”². Esta característica difusa los hace, en lo político y lo jurídico, ecosistemas extremadamente vulnerables.

A pesar de esta dificultad, en 2007 el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, junto con las demás instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental, elaboró el primer Atlas de Páramos³. A partir de un proceso complejo de caracterización que incluyó el desarrollo de un sistema de clasificación basado en criterios biogeográficos, el uso de herramientas de sistemas de información geográfica en las escalas cartográficas disponibles para la época y una detallada delimitación, el Instituto documentó la existencia, para entonces de 34 complejos de páramos en el país. De igual forma se estableció, con la información disponible hasta entonces, que los ecosistemas de páramos en Colombia correspondían a un área estimada de 1.925.410 Has.

Este primer esfuerzo le permitió al país contar con un área base correspondiente a aproximadamente el 1,7% del territorio nacional. Ello evidenció, además, que cerca del 49% de los páramos del mundo se encuentran en el territorio nacional. Según esto, Colombia es el país con la mayor área de ecosistemas de páramos del mundo. En el año 2013, el Instituto Alexander von Humboldt realizó una actualización de la información de páramos a partir de una cartografía más detallada en una escala 1:100.000⁴. De acuerdo con este proceso de actualización, los complejos de páramos aumentaron a 36 y el área total de los mismos se estimó en 2.906.137 Has., esto es, 47% más respecto del área inicial estimada en el Atlas y aproximadamente el 2% del área total del país.

² HOFSTEDE. Robert. “Los páramos andinos; sus problemas y sus perspectivas”. En: Congreso Mundial de Páramos. Memorias, Tomo II. Mayo de 2002. Pp. 82.

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT. Atlas de Páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2007.

⁴ SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, [et al.]. Aportes a la conservación estratégica de los Páramos de Colombia: Actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2013.

Tabla N°. 1. Superficie de los complejos de páramos, según complejo, distrito y sector.

Sector	Distrito	Complejo	Total (ha)
Cordillera Central	Belmira-Santa Inés	Belmira-Santa Inés	10.622
		Guanacas-Puracé-Coconucos	137.677
	Macizo Colombiano	Sotará	80.929
		Sonsón	8.707
	Valle-Tolima	Las Hermosas	208.011
		Nevado del Huila-Moras	150.538
	Viejo Caldas-Tolima	Chilí-Barrangán	80.708
Los Nevados		146.027	
Cordillera Occidental	Duende-Cerro Plateado	Cerro Plateado	17.070
		El Duende	4.454
		Farallones de Cali	4.545
	Frontino-Tatamá	Citará	11.233
		Frontino-Urao	13.921
		Tatamá	10.930
Paramillo	Paramillo	6.744	
Cordillera Oriental	Altiplano	Altiplano Cundiboyacense	4.657
		Guantiva-La Rusia	119.750
	Boyacá	Iguaque-Merchán	28.311
		Pisba	106.243
		Sierra Nevada del Cocuy	271.033
		Tota-Bijagual-Mamapacha	151.498
		Chingaza	109.956
	Cundinamarca	Cruz Verde-Sumapaz	333.420
		Guerrero	42.325
		Rabanal y río Bogotá	24.650
	Los Picachos	Los Picachos	23.725
	Miraflores	Miraflores	19.928
	Perijá	Perijá	29.723
	Santanderes	Almorzadero	156.552
		Jurisdicciones-Santurbán-Berlín	142.608
Tamá		16.339	
Nariño-Putumayo	Nariño-Putumayo	Yariguíes	4.252
		Chiles-Cumbal	63.223
		Doña Juana-Chimayoy-Juanoy	69.263
Sierra Nevada de Santa Marta	Santa Marta	La Cocha-Patascoy	145.539
		Sierra Nevada de Santa Marta	151.021
Total general			2.906.137

Fuente: SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, [et al.]. Aportes a la conservación estratégica de los Páramos de Colombia: Actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2013.

En dicho estudio los 36 complejos biogeográficos de páramo identificados se agruparon en 14 distritos y cinco sectores. En relación con su extensión, entre los sectores la Cordillera Oriental representa el 55% del total de áreas de páramos, la

Central el 28%, el sector Nariño-Putumayo constituye el 10%, la Sierra Nevada de Santa Marta equivalente al 5% y el sector de la Cordillera Occidental el 2%.

Del área total de páramos identificada en 2013 a escala 1:100.000, el 45% correspondiente a 1.297.450 Has., se encuentra protegido bajo alguna de las categorías del SINAP. De esta área 1.093.990 Has., equivalente al 38% del total de páramos, se encuentran en la categoría 1 que corresponde al Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales. Del mismo modo, un área de 122.070 Has., es decir, el 4% del total, se encuentra protegida en la categoría 2, lo que significa que pertenece a Reservas Forestales Protectoras, Nacionales y Regionales. Por último, el 3% del área total de estos ecosistemas, que constituyen 81.380 Has. de zonas de páramo se encuentran dentro de la categoría 3 de protección, es decir, aquellas que corresponden a Distritos de Manejo Integrado, de Conservación de Suelos, áreas de recreación y Reservas de la Sociedad Civil.

De igual forma de estos 36 complejos de páramos solo 6 tienen más del 95% de su extensión, protegidos (Farallones de Cali, Belmira, Tatamá, Yarigüies, Paramillo y Sierra Nevada de Santa Marta). En contraste, 5 complejos de páramo tienen protegida un área menor al 5% del total que los conforma (Perijá, Sonsón, Chiles-Cumbal y Altiplano Cundiboyacense). Otros complejos presentan extensiones intermedias y bajas de protección como por ejemplo la Jurisdicciones-Santurbán-Berlín que tiene un 20% protegido bajo este tipo de mecanismos.

Frente a esta situación es necesario señalar que los ecosistemas de páramo destacan por su importancia biológica. No solo "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", también debe subrayarse que estos prestan otra cantidad importante de servicios ecosistémicos⁵. Por solo señalar algunos, es posible decir que los páramos "almacenan y capturan gas carbónico de la atmósfera, contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas"⁶. Sin embargo, su principal función es la de proveer buena parte del agua que consumen los colombianos.

Hasta 1990 Colombia ocupaba el cuarto lugar en mayor volumen de agua por unidad de superficie. El rendimiento hídrico promedio del país era de 60 litros por kilómetro cuadrado, seis veces mayor que el rendimiento promedio mundial y tres veces el de Suramérica. Sin embargo, entre 1985 y 2006 la disponibilidad per cápita de agua se redujo de 60.000 m³/año/hab., a 40.000 m³/año/hab.,

⁵ RIVERA OSPINA, David y RODRÍGUEZ, Camilo. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos en Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2011.

⁶ Ibidem. Pp. 11.

disminuyendo con una tasa aproximada de 1.000 m³/año. Para el 2005 el IDEAM y el Banco Mundial ya no clasificaban a Colombia como una de las potencias hídricas del mundo, sino como el país número 24 en una lista de 182⁷.

Este acelerado proceso de disminución de la disponibilidad hídrica ha coincidido con el evidente deterioro de los ecosistemas de páramos. Esto se debe a que “prácticamente todos los sistemas fluviales de los países andinos septentrionales nacen en el páramo y que los sistemas de riego, agua potable e hidroelectricidad dependen, en gran medida, de la capacidad del ecosistema de páramo para regular los flujos hídricos”⁸. El deterioro se evidencia en que el 15% de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramo del país, en un área equivalentes a 55.000 Has., ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas de la tierra⁹. Entre estos tipos de cobertura resaltan los pastos y cultivos, con 22.600 Has., así como la introducción de especies exóticas, entre los que se encuentran cultivos forestales en alrededor de 3.000 Has¹⁰.

Entre los diferentes sectores identificados, los complejos de páramo de la cordillera Oriental son los más intervenidos del país, con un 20.5%. Los otros sectores, si bien muestran menores niveles de transformación, manifiestan una amenaza concreta a estos ecosistemas. Así por ejemplo el 10,8% del sector de la Cordillera Central muestra un reemplazo en sus coberturas de tierra, al igual que el 10,4% del sector de la Cordillera Occidental y el 0,8% de la Sierra Nevada de Santa Marta¹¹.

A ello se suma el desarrollo, en zonas de páramo, de actividades de exploración y explotación minera. Según “la Agencia Nacional de Minería en Colombia, hasta abril de este año [2015], estaban reportados 364 títulos mineros en zonas de páramo. Esta cifra se traduce en 79.930 hectáreas de páramo en donde exploran y explotan carbón, oro, minerales, zinc, entre otros”¹². Sin embargo, a diferencia de lo informado por la Agencia Nacional de Minería, el estudio “Aportes a la conservación estratégica de los Páramos de Colombia” señaló que “a 2012 existían 444 procesos de solicitud vigentes abarcando 131.200 hectáreas [*y que ...*] La

⁷ INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. Estudio Nacional del Agua 2005. IDEAM. Bogotá, 2010.

⁸ Op.Cit. HOFSTEDE. Robert. 2002. Pp. 24.

⁹ SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, [et al.]. Complejos de Páramos de Colombia, Esc. 1:100.000. IDEAM. Bogotá, 2012. Con base en: Mapa de Coberturas de la Tierra. Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia. Período 2005-2009. Escala 1:100.000. Colombia

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² EL COLOMBIANO. “En 79.930 hectáreas de páramo hay actividad minera”. Consultado el 22 de octubre de 2015, en: <http://www.elcolombiano.com/en-79-930-hectareas-de-paramo-hay-actividad-minera-YE1886771>

titulación minera respecto a los páramos identificados a escala 1:100.000 presentó [...] 150.079 hectáreas para el año 2012”.¹³

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es el demográfico. De acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 400 municipios (el 36% del total) tienen territorio en los complejos de páramos identificados a 2012. Además se identificaron en ese estudio 32 centros poblados y solo una cabecera municipal ubicada en zonas de complejos de páramo: el municipio de Vetas en Santander. Asimismo, en relación con su población el citado informe señala que:

*“... cerca de 20 millones de habitantes viven en municipios que tienen superficie en páramos, lo cual equivale a un poco menos del 50% de los habitantes de Colombia. De este porcentaje, un poco más de 7 millones viven en municipios que tienen más del 50% de su superficie en páramo. De ellos 184 000 viven en áreas rurales, según datos del censo 2005, lo cual permite una aproximación a la población total que habita los complejos de páramos en el país”.*¹⁴

Aunque en Colombia algunos sectores sociales vienen adquiriendo conciencia de riqueza natural y la importancia que representa para el país la conservación de las fuentes de agua, particularmente las zonas de páramos, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt ha advertido que:

*“tanto la vegetación típica de páramo como la vegetación boscosa al interior de los complejos identificados está disminuyendo a un ritmo superior porcentualmente con la reducción de los bosques amazónicos, lo cual requiere la adopción urgente de medidas de manejo, considerando el valor estratégico que tienen los ecosistemas de la alta montaña para el bienestar de la población colombiana”.*¹⁵

Un estudio de la Contraloría General de la Nación "Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2001-2002", afirmó que “para el año 2016, el 38% de la población de Colombia afrontar[á] una grave crisis por falta de agua, situación ésta que en un par de años afectará a un 70% de la misma población”. Sin embargo, solo hasta el 23 de agosto de 2012 dicha entidad emitió una Función de Advertencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, al Instituto Alexander von Humboldt y a los

¹³ Op.Cit. SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, [et al.] 2013. Pp. 77-78.

¹⁴ Ibidem. Pp. 71-72.

¹⁵ Ibidem. Pp. 85.

Miembros de las Corporaciones Ambientales Regionales, llamando la atención sobre la degradación de los ecosistemas de páramos en el país.

Según advierte la Contraloría, las actividades que se desarrollan en zonas prohibidas para ello, como los páramos, generan daños ambientales sobre la calidad del agua, el paisaje y los ecosistemas paramunos. En ese sentido, conmina a las autoridades ambientales encargadas de proteger las áreas de su jurisdicción de actividades a adelantar las acciones encaminadas a preservar estos ecosistemas. De no ser así, algunos expertos han calculado que para el 2020 cada colombiano dispondrá de un volumen potencial de 1.890 Mts³ de agua al año, esto es, menos del 6% de la disponibilidad hídrica per cápita anual en la actualidad (34.000 Mts³ al año).

Esta situación muestra la ineludible responsabilidad del Estado y del legislador frente a la protección de los ecosistemas de páramos. Más aún, si se tiene en cuenta la crisis actual que adolece el país en el contexto generalizado del fenómeno climático conocido como “El Niño”. De hecho, el IDEAM ha calculado que 495 municipios del país son muy vulnerables al desabastecimiento de agua en periodos de sequía. Adicionalmente 14 millones de personas viven en sitios con índices de escasez altos o muy altos y 29 millones de personas estarían amenazadas por desabastecimiento de agua en el 2050 de no tomarse medidas correctivas.

Por todas estas consideraciones es urgente, para la conservación de estos ecosistemas y de su función como generador del recurso hídrico, la formulación de políticas adecuadas que integren el conocimiento técnico y ancestral sobre la biodiversidad, así como la reducción de las prácticas que la amenazan. Además estas políticas deben estar encaminadas a determinar cuál es el conjunto de prácticas indebidas, la importancia de la planificación, el control y la armonización con las acciones y competencias existentes. En ese sentido este Proyecto de Ley intenta resolver un problema fundamental: sobre el entendido de la importancia de los ecosistemas de páramos para el país, ¿Cómo hacer compatibles la preservación, conservación y restauración de estas zonas con el reconocimiento de las poblaciones que habitan estas zonas y el desarrollo productivo sostenible?

Para responderlas el proyecto busca en primer lugar incluir a las poblaciones que habitan el territorio en lugar de excluirlas, a partir de un conjunto de medidas propuestas. Asimismo, intenta armonizar las distintas disposiciones normativas existentes tratando de dar un mayor rigor jurídico y técnico a la conservación y protección de los complejos de páramos y los ecosistemas de páramos en Colombia. Para ello plantea la necesidad de construir una línea de base ambiental,

de establecer una escala cartográfica y un plazo para delimitar y zonificar estos ecosistemas, e intenta incorporar un conjunto de definiciones y clasificaciones que permitan avanzar en la protección de los páramos en concordancia con la Ley 99 de 1993.

De los Honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Movimiento MIRA

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Partido Liberal

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Movimiento MIRA

CRISANTO PIZO MAZABUEL
Partido Liberal

ANA PAOLA AGUDELO
Movimiento MIRA

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS
Centro Democrático

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A.
Partido Conservador

CIRO FERNANDEZ NUÑEZ
Cambio Radical