



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 990

Bogotá, D. C., martes, 3 de diciembre de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 121 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se reforma el Código Minero y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley, *por medio de la cual se reforma el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*, es de iniciativa popular y fue presentado por 178 diputados del país, los cuales representan más del 30% de los corporados, requisito consignado en la Constitución Política de Colombia.

II. CONSULTA PREVIA

Por tener impactos sobre las comunidades étnicas, en principio el presente proyecto de ley requiere de la realización de la respectiva consulta previa, como lo señala la exposición de motivos. Sin embargo, por tratarse de un proyecto de iniciativa popular, existe una duda razonable, en cuanto se trata de una propuesta surgida de la iniciativa ciudadana. Al respecto, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones.

De acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, los proyectos de ley de iniciativa legislativa popular deben tramitarse en los términos perentorios señalados en el artículo 163 de la Constitución Política. Para cumplir con estos términos, es necesario darle de manera inmediata primer debate al presente proyecto de ley, por lo que los ponentes consideramos que, en caso de ser necesaria, la consulta previa podría realizarse después de la aprobación en primer debate, pues no es necesario que se realice antes de que se inicie el trámite legislativo, sino antes de que sea aprobado por el Congreso de la República. Por esta razón es viable realizar la consulta entre el primer y el segundo debate.

De acuerdo con la Sentencia T-769 de 2002, el Convenio 169 de la OIT no regula en detalle la manera como se deben realizar las consultas previas, por lo que la Corte Constitucional señaló que existe cierto grado de flexibilidad respecto a las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se realicen:

“Frente a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que debe producirse la consulta a la que se ha venido aludiendo, es preciso aclarar que el Convenio 169 no establece unas reglas de procedimiento y en tanto que las mismas no hayan sido fijadas en la ley, debe atenderse a la flexibilidad que sobre el particular consagra ese instrumento y al hecho de que, de acuerdo con el mismo, el trámite de la consulta se somete al principio de buena fe, lo cual quiere decir, por un lado, que corresponde a los Estados definir las condiciones en las que se desarrollará la consulta, y por otro, que la misma, para que resulte satisfactoria a la luz del ordenamiento constitucional, debe realizarse de manera que sea efectiva y conducente, pero sin que quepa hablar, en ese contexto, de términos perentorios para su realización, ni de condiciones ineludibles para el efecto. Se trata de propiciar espacios de participación, que sean oportunos en cuanto permitan una intervención útil y con voceros suficientemente representativos, en función del tipo de medida a adoptar”.

La Sentencia C-030 de 2008 precisa que, cuando un proyecto requiera de consulta previa y haya sido presentado por instituciones o personas distintas al Gobierno Nacional, es deber del gobierno adelantar la consulta antes de que la iniciativa sea aprobada:

“¿Qué ocurre cuando, en desarrollo de la iniciativa que les confiere la Constitución, otros sujetos de los previstos en el artículo 155 de la Consti-

tución, distintos del gobierno, deciden presentar a consideración de las cámaras legislativas proyectos de ley cuyo contenido sea susceptible de afectar de manera directa a las comunidades indígenas y tribales?|| Parecería necesario que, en tal caso, el gobierno, tan pronto advierta que cursa un proyecto de ley en relación con el cual debe darse el proceso de consulta, acuda a las instancias que para ese efecto se hayan previsto en la legislación, como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas creada por el Decreto número 1397 de 1996, o a otras que se estimen pertinentes, para definir en ese escenario, cuáles serían las instancias y los mecanismos de consulta más adecuados”.

Por ser la iniciativa popular una de las expresiones más importantes del principio constitucional de la democracia participativa y teniendo en cuenta los términos señalados en el artículo 163 de la Constitución, al presente proyecto se le debe dar primer debate y, una vez aprobado por la honorable Comisión Quinta, continuar con el trámite de la consulta previa bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional.

III. LA IMPORTANCIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA MINERÍA

La pequeña y mediana minería es una de las actividades económicas más importantes en varias regiones del país. Sin embargo, como consecuencia de los cambios legislativos, la gran mayoría de pequeños y medianos mineros trabajan en la informalidad, pues no cuentan con un título minero.

No existe una cifra oficial sobre el número de mineros informales. La Confederación de Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol) calcula que “aproximadamente dos millones de personas, entre productores, sus familias, trabajadores y de manera indirecta la comunidad, tienen en la minería de este tipo su única forma de sustento” (¿Por qué defender a la pequeña minería en Colombia?, Conarminercol, 2011). De acuerdo con la Defensoría del Pueblo en el 44% de los municipios del país hay minería informal (Minería de Hecho en Colombia, Defensoría del Pueblo, 2010).

En el estudio *La Minería de Hecho en Colombia*, la Defensoría del Pueblo señala que “en nuestro país, al igual que en la mayoría de los países de América, la minería en pequeña escala y de hecho ha sido una vía para sobrevivir a las precarias condiciones económicas de quienes la practican”. Por su parte el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Decisión 1994/308, señaló: “...la minería en pequeña escala debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza para un gran número de personas que participan en la minería artesanal en todo el mundo, las actividades de minería constituyen una red de seguridad ya que proporcionan ingresos

durante épocas económicas difíciles. Dado que la mayoría de esas actividades se realizan en zonas rurales, la minería artesanal es un arma eficaz contra la pobreza rural y la migración de las zonas rurales a las urbanas y, como tal, debe recibir apoyo. Cuando un gobierno toma medidas para crear un entorno más propicio para los mineros artesanales, está aumentando también el acceso de la población a una red de seguridad de los ingresos y generando capacidad para liberarse de la pobreza, la asistencia a ese sector puede servir también de mecanismo importante para prestar la ayuda social que tanto necesitan la población y las zonas involucradas”.

De acuerdo con el estudio de Conarminercol, ¿Por qué defender a la pequeña minería en Colombia? (Mario Valencia), hay aspectos muy positivos de la minería a pequeña escala, que incluso superan a la gran minería. Señala la investigación que “no existe un solo municipio en Colombia donde se realice gran minería que tenga índices de NBI menores al 40% de su población”.¹ La siguiente tabla, tomada de este documento, muestra el porcentaje de NBI en los municipios con gran minería.

Porcentaje personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, municipios con Gran Minería

| Departamento | Municipio | NBI |
|--------------|---------------------|-------|
| La Guajira | Uribia | 96,05 |
| Cesar | El Paso | 61,82 |
| La Guajira | Albania | 60,95 |
| La Guajira | Hatonuevo | 58,69 |
| Cesar | Becerril | 56,51 |
| Cesar | La Jagua De Ibirico | 55,65 |
| La Guajira | Barrancas | 54,15 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En cambio, en los municipios con pequeña minería, las condiciones sociales son mejores. El estudio de Conalminercol señala: “En contraste, como se observa en la tabla X, reconocidos municipios con pequeña y mediana minería están muy por debajo de los índices de NBI que los municipios con gran minería. Vetas en Santander, por ejemplo, el 20.8% de su población presenta esta condición. Cañasgordas en Antioquia el 32.9%. Sutatausa en Cundinamarca, cuya economía depende en más del 80% de la pequeña minería, el índice de NBI es del 30%.

¹ Departamento Nacional de Planeación. Índice de condiciones de vida. Municipal 2005. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/Educaci%C3%B3n/B3nyculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Promoci%C3%B3ndelaequidadyreducci%C3%B3ndelapobreza.aspx>

Tabla X. Porcentaje personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, municipios con Pequeña Minería

| Departamento | Municipio | NBI |
|--------------|-------------|-------|
| Santander | Vetas | 20,80 |
| Cundinamarca | Tausa | 25,50 |
| Antioquia | Angostura | 25,57 |
| Santander | California | 26,64 |
| Antioquia | Amaga | 27,07 |
| Boyaca | Socha | 29,14 |
| Cundinamarca | Sutatausa | 30,00 |
| Cundinamarca | Guacheta | 32,82 |
| Antioquia | Cañasgordas | 32,97 |
| Caldas | Marmato | 35,99 |

Elaboración propia. Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, se debe resaltar la siguiente afirmación de la Defensoría del Pueblo: “En general, vale la pena resaltar que el principal argumento que se ha usado para desacreditar la pequeña minería es afirmar que este tipo de minería de hecho desangra económicamente el país, que no se preocupa por cuidar el ambiente y que contamina más por el uso de tecnología obsoleta, un argumento que no se aleja demasiado de los problemas detectados en algunas grandes empresas mineras”.

El Estado ha intentado formalizar la minería por medio de los Estatutos Mineros de 1970 y 1986, a través de la Ley de Regalías 141 de 1994 y mediante los Códigos de Minas de 1988, 2001 y posteriormente con la Ley 1382 de 2010. La estrategia básica ha sido conceder una amnistía a los mineros, permitiéndoles continuar sus trabajos siempre que presente una propuesta para obtener un título minero, lo que terminó ocasionando un incremento de la actividad ilegal, incluso sobre áreas con título minero registrado.

Sin embargo, esta estrategia no ha sido exitosa. Desde 1994 se han expedido tres normas sobre formalización: 1. Artículo 58 Ley 141 de 1994; 2. Artículo 165 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas); 3. Artículo 12 Ley 1382 de 2010 (Reforma al Código de Minas).

Todos los procesos de formalización han fracasado. Bajo la vigencia de la Ley 685 de 2001 se radicaron **2.842 solicitudes** de legalización, de las cuales solo **76 solicitudes** (2,7%) terminaron con la suscripción de un contrato de concesión (Fuente: Minminas), como lo muestra la siguiente tabla:

Resultados de la formalización de la minería de hecho bajo la Ley 685 de 2001

| Año | Nº de Solicitudes | Nº de Títulos Otorgados |
|--------------|-------------------|-------------------------|
| 2002 | 359 | 12 |
| 2003 | 683 | 24 |
| 2004 | 1.800 | 40 |
| Total | 2.842 | 76 |

Fuente: Minminas.

Con la reforma al Código de Minas (Ley 1382 de 2010), se han alcanzado a presentar 2.768 solicitudes de legalización, pero ninguna de ellas ha sido aceptada.

Resulta entonces necesario que el Estado adopte una estrategia diferente que permita la formalización de la minería a pequeña escala. El proyecto de ley recoge las inquietudes y propuestas de regiones mineras, adoptando una estrategia basada en la delimitación de las Reservas Especiales en las que se concentrarían los procesos de formalización y la definición precisa de lo que se debe entender por pequeña, mediana y gran minería.

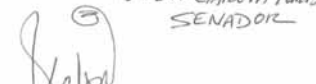
IV. PROPOSICIÓN

Proponemos a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de ley número 121 de 2013 Senado, por medio de la cual se reforma el Código de Minas y se dictan otras disposiciones**, sin modificaciones al texto original del proyecto.


MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL
Senadora de la República


JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador Ponente


LIDIO GARCÍA TABARES
SENADOR


DORA GALVIS
Senadora Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se reforma el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 31 del Código de Minas quedará así:

Artículo 31. Reservas especiales y estratégicas. La autoridad minera por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, estará obligada a delimitar zonas de reserva especial, en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país, destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales,

así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, o reconocidos.

Las reservas especiales cumplirán entre otros con los siguientes objetivos:

1. Determinar las condiciones técnicas y ambientales del yacimiento y las medidas a tomar para corregir las posibles fallas.
2. Evaluar la conveniencia de crear formas asociativas de explotación.
3. Establecer proyectos de explotación que resulten viables técnica y ambientalmente, independientemente de las medidas que se recomiende tomar para en lo sucesivo mejorarlas.
4. Definir un plan de manejo ambiental.

El Ministerio de Minas y Energía también podrá crear reservas estratégicas en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales, de conformidad con la información geológica existente, se puede adelantar un proyecto minero de gran importancia para el país, con el objeto de otorgarlas en contrato de concesión a través de un proceso de selección objetiva, a quien ofrezca mejores condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales para el aprovechamiento del recurso.

Para tal efecto se dará prelación a asociaciones de economía social y solidaria, como las asociaciones de mineros, fondos de empleados, de manera similar como sucede con la enajenación de la propiedad accionaria del Estado en las empresas de la que es propietario o socio.

Las áreas que no hubieren sido otorgadas dentro del término de tres (3) años contados a partir de la delimitación del área, quedarán libres para ser otorgadas bajo el régimen de concesión regulado por este Código.

El Gobierno Nacional señalará el procedimiento general, así como las condiciones y requisitos para escoger al titular minero en cada caso.

La Autoridad Minera a través de los medios de comunicación hablado y escrito informará a los interesados sobre las concesiones a licitar de que habla el presente artículo.

Las empresas que hayan sido objeto de incumplimiento de obligaciones del contrato original, declarado el incumplimiento por la Autoridad Minera, no tendrán la oportunidad para competir en los contratos mineros de que trata este artículo.

Parágrafo 1º. Los estudios iniciales a que se refieren el presente artículo y el artículo 248 de la Ley 685 de 2001, requeridos para estructurar los proyectos relacionados con las reservas especiales, se efectuarán en forma coordinada por parte de las autoridades competentes, incluyendo los gastos y expensas necesarios para su realización con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de los mencionados estudios, en los términos de los numerales 4, 7 y 8 del artículo 2º de la Ley 1530 de 2012.

Con el objeto de optimizar la estructuración de los proyectos y para racionalizar los costos, las autoridades competentes procurarán realizar las visitas y estudios en forma conjunta.

Cuando en las mismas zonas se adelanten varias reservas especiales, podrá elaborarse un solo estudio sobre un área de mayor extensión con el fin de que cada reserva se acoja a los términos respectivos.

Las autoridades competentes podrán subcontratar en todo o en parte el desarrollo de los proyectos relacionados con las reservas especiales y desarrollos comunitarios, en aspectos tales como asesorías, diseños, estudios, interventorías y campañas de divulgación.

Parágrafo 2º. Los beneficios y prerrogativas a que se refieren los artículos 224, 248, 249 y 250 de la Ley 685 de 2001 también serán aplicados a las reservas especiales, para lo que las autoridades mineras, directamente o en asocio con otras entidades del Estado, con particulares, universidades, entre otras entidades, adicionalmente tendrán la obligación de:

1. Establecer programas de asistencia técnica y de capacitación dirigidos al sector minero.
2. Implementar programas de créditos especiales.
3. Prestar el apoyo y asistencia técnica minera y ambiental, jurídica, financiera y de capacitación empresarial, para el desarrollo de proyectos.
4. Facilitar la participación de los mineros legalizados en convenios y proyectos de fomento y promoción de la investigación y su aplicación, la transferencia de tecnología, la comercialización, el desarrollo de valor agregado, la creación y el manejo de fondos rotatorios.

Artículo 2º. El artículo 34 del Código de Minas quedará así:

Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. El alcance de tales estudios será determinado por el Gobierno Nacional.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras, tanto a cielo abierto como subterráneas.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques y las áreas de exclusión ya mencionadas, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o solo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

En los trámites a que se refiere el presente artículo se dará aplicación a los artículos 34, 37 y 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. No podrán declararse ni incluirse en el Catastro Minero áreas excluidas de la minería de manera temporal o definitiva sin el lleno de los requisitos a que se refiere el presente artículo.

Artículo 3°. El artículo 38 de la Ley 685 de 2001 quedará así:

Artículo 38. Ordenamiento Territorial. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería.

Para tal efecto el Servicio Geológico Colombiano, las autoridades mineras y ambientales suministrarán y socializarán con todos los alcaldes municipales y gobernadores departamentales la información a que se refiere el presente artículo, incluyendo la información cartográfica con el mayor detalle posible, a más tardar en el mes siguiente a la fecha de su posesión.

Con el objeto de garantizar el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales renovables y no renovables y garantizar su desarrollo sostenible, a que se refiere el artículo 80 de la Constitución Política, el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades ambientales, presentarán a los gobernadores y alcaldes municipales la información geológico-minera y ambiental a que se refiere el presente artículo, que hubiera sido incluida en la Parte General del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que solo será discutida y evaluada como lo consagra el artículo 341 de la Constitución Política, con el fin de que una vez se posesionen los nuevos alcaldes y gobernadores

once meses después, puedan ser considerados los proyectos y obras que incluyan en la Parte General de los respectivos planes de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones y para poder adelantar la concertación, integración y coordinación entre las entidades del Estado a que se refieren el numeral 12 del artículo 300 y el inciso 2° del artículo 339 de la Constitución Política y evitar conflictos entre los diferentes usos de los recursos naturales renovables y no renovables y el subsuelo.

En el evento en que no resulte posible alcanzar una concertación en relación con el uso del territorio en una determinada zona, se ordenará la elaboración de estudios sociales, económicos y ambientales a cargo de dichas entidades, por iguales partes, con base en los cuales el Presidente de la República adoptará la decisión definitiva.

Determinado el manejo y aprovechamiento de la zona respectiva en la forma antes dispuesta, se dará aplicación a la prohibición contenida en el artículo 37 del presente Código.

Artículo 4°. El artículo 45 de la Ley 685 de 2001 quedará así:

Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

Parágrafo. *Definición de pequeña, mediana y gran minería.* Para la definición de pequeña, mediana y gran minería, se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles o estériles, extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo.

De la capacidad instalada de extracción de minerales, dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás aspectos de orden técnico, económico y social.

Con base en estos conceptos fijan los valores máximos y mínimos que debe enmarcar la pequeña, mediana y gran minería, en explotaciones a cielo abierto y subterráneas para cuatro (4) grupos de minerales o materiales a saber:

1. MINERÍA A CIELO ABIERTO

1.1. Metales y piedras preciosas

Pequeña, hasta 250.000 metros cúbicos por año.

Mediana minería, entre 250.000 y 1.500.000 metros cúbicos por año.

Gran minería, mayor de 1.500.000 metros cúbicos por año.

1.2. Carbón

Pequeña minería, hasta 180.000 metros cúbicos o 24.000 toneladas de carbón por año.

Mediana minería, entre 180.000 y 6.000.000 metros cúbicos o entre 24.000 y 800.000 toneladas de carbón por año.

Gran minería, mayor de 6.000.000 metros cúbicos u 800.000 toneladas de carbón por año.

1.3. Materiales de construcción

Pequeña minería hasta 10.000 metros cúbicos por año.

Mediana minería, entre 10.000 y 150.000 metros cúbicos por año.

Gran minería, mayor de 150.000 metros cúbicos por año.

1.4. Otros

Pequeña minería, hasta 100.000 toneladas por año.

Mediana minería, entre 100.000 y 1.000.000 toneladas por año.

Gran minería, mayor de 1.000.000 toneladas por año.

2. MINERÍA SUBTERRÁNEA

2.1. Metales y piedras preciosas

Pequeña minería, hasta 8.000 toneladas por año.

Mediana minería, entre 8.000 y 200.000 toneladas por año.

Gran minería, mayor de 200.000 toneladas por año.

2.2. Carbón.

Pequeña minería, hasta 30.000 toneladas por año.

Mediana minería, entre 30.000 y 500.000 toneladas por año.

Gran minería, mayor de 500.000 toneladas por año.

2.3. Otros.

Pequeña minería, hasta 30.000 toneladas por año.

Mediana minería, entre 30.000 y 500.000 toneladas por año.

Gran Minería, mayor de 500.000 toneladas por año.

Cuando se llegare a presentar la eventualidad de explotaciones subterráneas de materiales de construcción, se tomarán los valores dados para el grupo 2.3.

El Gobierno Nacional podrá ajustar cada dos (2) años los límites del volumen total de capacidad de extracción estipulados en este Código para pequeña, mediana y gran minería, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de la minería colombiana, de la comercialización de cada mineral y conforme lo justifiquen los avances en la técnica de extracción de minerales, sin exceder de un 50%, cada año, del volumen señalado para el período inmediatamente anterior.

Artículo 5°. El artículo 63 de la Ley 685 de 2010 quedará así:

Sobre el área objeto de una concesión en la que se cuente con P.T.O., podrán los terceros solicitar y obtener nuevo contrato sobre minerales distintos de los de aquella si el concesionario no ha ejercitado el derecho a adicionar el objeto de su contrato, en los términos del artículo 62 anterior. Así mismo, se podrá solicitar la legalización de minería de hecho de aluvión o área de reserva especial, sobre los contratos de concesión minera de oro, de titulares que solo estén interesados en la explotación del mineral de veta. En este evento las solicitudes de dichos terceros, solo se podrán aceptar una vez que la autoridad minera haya establecido, por medio de peritos designados por ella, que las explotaciones de que se trate sean técnicamente compatibles. Este experticio se practicará con citación y audiencia del primer proponente o contratista y la materia se resolverá al pronunciarse sobre la superposición de las áreas pedidas por los terceros. En el caso de la legalización de explotaciones de minería de hecho de aluvión y áreas de reserva especial, la autoridad minera también definirá la manera en que las explotaciones concurrentes se pueden efectuar.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 112 de la Ley 685 de 2001, el siguiente literal:

k) El no haber informado al momento de solicitar el título minero la existencia de minería de hecho. En esta eventualidad se subsanará la caducidad con la cesión de áreas a los explotadores tradicionales o de hecho que demuestren haber ejercido la actividad en el territorio antes del otorgamiento del título.

Artículo 7°. El artículo 155 del Código de Minas quedará así:

Artículo 155. Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitido con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae a la explotación de arenas y gravas naturales, así como al lavado de arenas con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas, todo lo anterior por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.

Artículo 8°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 159 del Código de Minas:

Parágrafo 1°. No habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos.

Parágrafo 2°. Los mineros que formen parte de las reservas especiales e incumplan con las obliga-

ciones impuestas por las autoridades competentes y aquellos mineros que no se hubieran acogido a dichas reservas, se harán acreedores a las sanciones contenidas en la ley.

Artículo 9°. El artículo 199 del Código de Minas quedará así:

Artículo 199. Adopción de términos y guías. Las autoridades ambiental y minera en forma concertada, adoptarán, términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental para el sector de la minería, así como la expedición de guías técnicas para adelantar la gestión ambiental en los proyectos mineros, y procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, a través de los auditores ambientales determinados en el artículo 216. Dichas guías serán actualizadas cada cinco (5) años.

Tales términos, guías y procedimientos tendrán como objeto facilitar y agilizar las actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.

Artículo 10. El artículo 230 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas quedará así:

Artículo 230. Canon superficiario. El canon superficiario sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, es compatible con la regalía y constituye una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. El mencionado canon será equivalente a un salario mínimo día legal vigente (smdlv) por hectárea año, del primero al quinto año; de ahí en adelante el canon será incrementado cada dos (2) años adicionales así: por los años 6 y 7 se pagarán 1.25 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año; por el año 8, 1.5 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año.

Dicho canon será pagadero por anualidades anticipadas. La primera anualidad se pagará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar.

Para las etapas de construcción y montaje o exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la etapa de exploración.

Parágrafo 1°. La no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar al rechazo de la propuesta, o a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, según el caso.

La Autoridad solo podrá disponer del dinero que reciba a título de canon superficiario una vez celebrado el contrato de concesión. Solamente se reintegrará al proponente la suma pagada en caso de

rechazo por superposición total o parcial de áreas. En este último evento se reintegrará dentro de los cinco (5) días hábiles, la parte proporcional si acepta el área reducida, contados a partir de que el acto administrativo quede en firme. Igualmente habrá reintegro en los casos en que la autoridad ambiental competente niegue la sustracción de la zona de reserva forestal para la etapa de exploración.

Parágrafo 2°. Las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda.

Artículo 11. Adiciónese un artículo a la Ley 685 de 2001, así:

Legalización/formalización. Los solicitantes que hubieren presentado solicitud de formalización o legalización, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 1382 de 2010 y esta les haya sido rechazada, podrán solicitar, por una sola vez, la reconsideración de la misma, conforme a los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias, en especial los incisos 1° y 2° del artículo 108, el artículo 109 de la Ley 1450 de 2011.

MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL
Senadora Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador Ponente

SENADO

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2013 SENADO

mediante el cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas subterráneas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como propósito la protección del medio ambiente y la salud humana, toda vez que a la fecha existe una plena certeza y consenso por parte de la comunidad científica acerca de los potenciales efectos adversos de la instalación de cementerios, en aguas superficiales y aguas subterráneas, de no hacerse los correspondientes estudios de impacto ambiental y se apliquen las medidas de mitigación respectivas¹.

¹ “El impacto de los cementerios en el medio ambiente y la salud pública. Una breve introducción”. Ahmet S. Üçisik y RushbrookPhillip. Departamento de Gestión de Residuos de la Oficina Regional para Europa. Centro Europeo para el Medio Ambiente y la Salud Oficina de Proyectos Nancy, Organización Mundial de la Salud, Copenhague, Dinamarca, 1998.

ANTECEDENTES:

La crisis por la escasez de agua es de carácter global, y aunque afecta a todos los países, hace solo unas décadas comenzó a debatirse. Algunos referentes importantes son:

– Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano (Estocolmo, 1977). Esta es la primera gran Conferencia Internacional dedicada a problemas ambientales; plantea el inicio del derecho internacional ambiental; y crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), con la finalidad de fomentar y apoyar la cooperación en materia ambiental.

– Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), en la que participaron 172 gobiernos, entre ellos 108 Jefes de Estado o de Gobierno; 2.400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG); y 17.000 personas en el Foro de ONG que se convocó paralelamente y al que se atribuyó estatus consultivo. En dicho encuentro fueron discutidos entre otros temas medio ambientales, la creciente escasez de agua. El resultado de esta conferencia fue el acuerdo sobre la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, que más tarde llevaría al *Protocolo de Kioto* sobre el cambio climático².

– “Declaración del Milenio”, (2000), por la que 160 jefes de Estado se comprometieron a impulsar políticas activas para que, en 2015, la cantidad de población sin acceso al agua potable sea reducida a la mitad. “Ninguna medida haría más por reducir las enfermedades y salvar vidas en los países en desarrollo que facilitar el acceso general al agua potable y a los servicios de saneamiento”, alertó entonces, casi como un ruego, Koffi Annan, secretario general de la ONU.

– Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), de la cual se derivó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, a la fecha ya son 6 los foros mundiales del agua realizados, el último del pasado 12 al 17 de marzo de 2012 en la ciudad de Marsella-Francia, teniendo como marco central un diálogo sobre el *derecho al agua y al saneamiento en América*, y en donde se subrayaron los desafíos claves que deben superarse en todo el mundo para garantizar este derecho: la concentración de la población en zonas áridas, los efectos del cambio climático, los conflictos en torno a los usos del agua y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, garantizando tres dimensiones básicas: Disponibilidad, Calidad y Accesibilidad.

Sin embargo solo cinco países reconocen un Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en sus constituciones: Nicaragua, Uruguay, Bolivia, Ecuador y México. Es precisamente por esta insuficiencia de esfuerzos políticos que la situación no ha logrado ser contrarrestada, sino por el contrario se ha ido agravando cada vez más.

La explosión demográfica ha incrementado la demanda cada vez más alta del líquido vital. Las principales causas que agravan la situación son el derroche indiscriminado de agua potable y la falta de herramientas legales para sancionar; el déficit de servicios básicos de abastecimiento y saneamiento, la degradación y contaminación de los cursos de agua superficiales, tanto por la descarga de efluentes urbanos como industriales; el manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas; la deforestación indiscriminada, entre otras³.

A este panorama debe sumarse también la contaminación de las aguas subterráneas, consideradas como una de las principales fuentes de agua dulce de la cual puede obtenerse líquido potable apto para el consumo humano. Estas se encuentran expuestas a procesos contaminantes, como consecuencia de la filtración de residuos a través del suelo, los cuales tienen como origen las actividades humanas de tipo industrial, por vertidos urbanos, agricultura y ganadería por ejemplo.

Son variados los casos que se registran tan solo en América Latina, acerca de impactos ambientales irreversibles sobre las fuentes de agua potables, algunos se citan a continuación:

En (Catamarca, Argentina), existe la mina Bajo de la Alumbrera, un megaproyecto de explotación a cielo abierto de cobre y oro desde 2003. Está situada en una región muy árida (con un promedio de precipitaciones de 150 mm anuales), pero su funcionamiento demanda el consumo de 100 millones de litros de agua diarios para sus procesos de lixiviación y transporte de concentrados. El uso abusivo de recursos hídricos ha afectado el nivel de las aguas superficiales y subterráneas, provocando un grave impacto negativo sobre las actividades, agroganaderas de la zona⁴.

En (Espinar, Perú), el megaproyecto Tintaya de explotación de cobre desde 2006, su empresa promotora afronta un proceso judicial abierto por una denuncia penal de la Fiscalía Especial de Medio Ambiente de Cusco por la contaminación de los dos principales cursos de agua de la Provincia de Espinar, los ríos Salado y Cañipia. En la denuncia, la Fiscalía ha presentado pruebas de contaminación de aguas por exceso de aluminio, arsénico, hierro, molibdeno y otros metales, así como de la contaminación de suelos con antimonio, arsénico, cobre y mercurio. Se han registrado una gran pro-

² Gobernanza Ambiental de Aguas y Áreas Costeras. PNUMA. <http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/PRESENTACIONES/PONENTES/Tema%203%20-%20Institucionalidad/Tendencias%20y%20desafios%20en%20la%20gobernanza%20de%20aguas%20-%20Andrea%20Brusco/DERECHO%20INTERNACIONAL%20AGUAS.pdf>

³ Ídem.

⁴ “**Transnacionales mineras: Depredación ecológica y violación de derechos humanos**”. ELMERCURIODIGITAL. marzo 14 de 2012. <http://www.elmercuriodigital.net/2012/03/transnacionales-mineras-depredacion.html>

porción de la población con plomo en sangre, aumento de enfermedades respiratorias y afectación a la ganadería y la piscicultura local⁵.

En el caso de Colombia, se pueden mencionar algunos de los más significativos, sin ser infortunadamente los únicos:

Uno de ellos se refiere a la contaminación progresiva que se ha venido presentando en el *Páramo de Santurbán* (Santander), pues según autoridades académicas y ambientales del departamento, existen registros históricos de las aguas que consume la gente en Bucaramanga, donde hay periodos en que la cantidad de cianuro y de mercurio aparecen por encima de los límites permisibles, todo como consecuencia de la minería informal⁶.

Otro caso es el de *El Cerrejón* (Guajira) que siendo una megaexplotación de carbón, ha provocado un grave deterioro de la calidad y cantidad del agua, afectando la estructura y el caudal

del río *Ranchería*, principal curso de agua de la zona. La gran cantidad de emisiones contaminantes (carbón, sílice, metales pesados, etc.) por agua y aire ha provocado el anegamiento de suelos productivos, el fuerte incremento de casos de plumbemia (intoxicación por plomo), silicosis y manifestaciones cancerígenas en trabajadores y población aledaña.

Respecto al manejo de rellenos sanitarios, también es posible recoger evidencia de casos en los cuales existe una potencial contaminación ambiental y de aguas en Colombia. De acuerdo con un estudio publicado por la Revista *Academia Colombiana de Ciencia* (2010) "*los rellenos sanitarios en Latinoamérica: caso colombiano*"⁷ la mayoría de los rellenos sanitarios en las principales ciudades de Colombia, presentan problemas de mal funcionamiento e incumplimientos en los planes de manejo, evidenciados en la insuficiencia o ausencia de tratamiento de lixiviados.

⁵ Ídem.

⁶ **Minería en Santurbán contamina el agua para consumo humano.** 08 de marzo de 2012 <http://noticias.terra.com.co/mineria/mineria-en-santurban-contamina-el-agua-para-consumo-humano.a5a8f7a2164f5310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html>

⁷ Noguera, K. M. & J. T. Olivero: "**Los rellenos sanitarios en Latinoamérica: caso colombiano**" Rev. Acad. Colomb. Cienc. 34 (132): 347-356, 2010. ISSN 0370-3908. http://www.accefyn.org.co/revista/Vol_34/132/347-356.pdf

| Ciudad - Relleno Sanitario | Capacidad | Hallazgo |
|--|---|---|
| Bogotá, D. C., Relleno Sanitario de Doña Juana | Residuos provenientes de 6 municipios: 5.891,8 ton/día | Luego de 20 años de funcionamiento, recibe volúmenes de lixiviados superiores a la capacidad de la planta de tratamiento de los mismos. |
| Antioquia - Medellín Relleno Sanitario "Parque Ambiental La Pradera" | 2.787 ton/día | A 2008, no contaba con un sistema de tratamiento para los lixiviados. Los vertimientos tienen caudales muy grandes, causando contaminación de recursos hídricos cercanos (río Porce y las quebradas afluentes La Música, La Jagua y La Piñuela), en su composición se encuentran sustancias tóxicas |
| Valle del Cauca - Santiago de Cali "Relleno Sanitario de Yotoco o Colomba - El Guabal" | Residuos provenientes de los municipios de Candelaria, Jamundí, Caloto, Villa Rica, Yumbo y Cali: 1.800 ton/día | A mayo de 2009 no contaba con planta de tratamiento de lixiviados |
| Atlántico - Barranquilla "Relleno Sanitario Los Pocitos" | Residuos sólidos provenientes de los municipios de Barranquilla, Soledad, Galapa y Puerto Colombia: 1.600 ton/día | A junio de 2009 se encontraba operando sin planta para el tratamiento de lixiviados, generando malos olores. |
| Risaralda - Pereira "Relleno Sanitario La Glorita" | Residuos Sólidos provenientes de 17 municipios: 650 ton/día | A 2008 presentó problemas como la ausencia de filtros para el transporte de lixiviados en algunos vasos, afloramiento de lixiviados en diferentes puntos del relleno, falta de material de cobertura en la cantidad que permitiera establecer el sello hidráulico, evidenciando que la infraestructura para evacuación de lixiviados no era la requerida. |
| Santander - B/manga "Relleno Sanitario El Carrasco" | Residuos provenientes de 11 municipios: 734,3 ton/día | En 2008, de acuerdo con hallazgos de la contraloría municipal existía incumplimiento en el programa de manejo de residuos peligrosos: "...hay presencia de lixiviados por la vía de acceso en el sitio de disposición final es evidente, no fluyen por drenes y son superficiales, creando focos de contaminación ambiental". |
| Tolima - Ibagué "Relleno Sanitario Parque Industrial de Residuos Sólidos" | 355,9 Ton/día | La contraloría municipal reportó en 2005 evidencia de problemas como la no existencia de estudios que permitieran evaluar la situación de la disposición final de los residuos, los impactos generados, el Plan de Monitoreo y seguimiento y los Planes de Mitigación. |

Fuente: Noguera, K. M. & J. T. Olivero: "Los rellenos sanitarios en Latinoamérica: caso colombiano"

Sin embargo llaman la atención los pocos registros que existen respecto de un fenómeno altamente contaminante sobre fuentes de aguas subterráneas y es el ocasionado por la filtración de lixiviados, derivados de los *cementerios*, los cuales de forma comprobada han afectado fuentes hídricas empleadas tanto para el consumo de poblaciones circundantes como para las actividades de riego.

Algunos casos documentados en América Latina, los registran Brasil (3) y Perú⁸ (1). En el primer país, el trabajo titulado “Los Cementerios en la Problemática Ambiental”, de autoría del doctor Leziro Marques Silva, resume la investigación realizada por 25 años (1970-1995), a la situación de 600 cementerios de Sao Paulo, donde se hallaron los siguientes resultados:

- Se observó la incidencia de entre 15% a 20% de casos de contaminación del suelo, ocurrida por la descomposición de los cuerpos y efluentes cadavéricos.

- Las aguas subterráneas presentan concentraciones excesivas de productos nitrogenados y contaminación bacteriológica.

En el segundo trabajo, “Calidad Bacteriológica de Aguas Subterráneas en Cementerios de Sao Paulo” se tomaron muestras bacteriológicas de aguas subterráneas, de tres cementerios en las regiones del Grande Sao Paulo y Baixada Santista, de donde se pudo concluir que las mayores concentraciones de coliformes fecales, estreptococos fecales, *Clostridium sulfito reductores*, bacterias heterotróficas aerobias, bacterias heterotróficas anaerobias y bacterias lipolíticas fueron encontradas en cementerios con suelos arenosos, con alta porosidad y permeabilidad y donde la napa freática se encontraba entre 0.60 a 2.20 m, todo lo cual favorecía el pasaje de bacterias hacia aguas subterráneas.

En el tercer estudio del Brasil, titulado “Minimización de la Contaminación de las Aguas Subterráneas causadas por los Cementerios”, un grupo de Maestría de Saneamiento Ambiental de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Sao Paulo liderado por el Dr. Edu Pariera, analizó el Cementerio Vila Nova Cachoeirinha, de donde se obtuvieron elevadas concentraciones de coliformes totales $1,6 \times 10^2$ y numerosas bacterias, así como, en menor número, coliformes fecales.

De este cementerio fue posible determinar que las aguas subterráneas presentaban concentraciones excesivas de productos nitrogenados, causadas por los procesos de descomposición de los cadáveres con la participación efectiva de la contaminación bacteriológica.

De estos resultados concluyó el estudio, que los principales factores que condicionan los terrenos como adecuados para la implementación de ce-

⁸ “Contaminación de Aguas Subterráneas por Lixiviados Provenientes de Sepulturas bajo Suelo, en el campamento *Parques del Paraíso*”. Lurín – Lima. Tesis de Grado José Jorge Espinoza Eche. 2007. Lima – Perú.

menterios son: áreas elevadas, homogeneidad del suelo, nivel bajo de la napa freática, espesor del área no saturada.

Dicho estudio estableció de esta forma las siguientes recomendaciones:

- Promover campañas de concientización e incentivo a la cremación en caso de enfermedades contagiosas.

- No utilizar sepulturas para inhumación.

- Un control riguroso del monitoreo hidrológico.

- Motivar a las autoridades encargadas del control y monitoreo de las aguas subterráneas.

- Seguir correctamente las normas para la construcción de nuevos cementerios.

En relación con el caso de Perú, este se refiere a un estudio denominado: “Evaluación y Gestión de Riesgos por Cementerios en Lima Metropolitana y Callao”⁹. La investigación comprobó que en varios de los cementerios estudiados, ocurrían concentraciones anormales de amonio generado por el proceso natural de la diseminación de las poliaminas “cadaverina”, “putresina”, contenidas en el necrocromo migrante en el nivel freático.

Del análisis de estos casos documentados, aunque solo en América Latina, es posible corroborar la evidente contaminación de aguas subterráneas, por lixiviados provenientes de la localización de cementerios en sus áreas de influencia, y que la contaminación patogénica, efectiva y potencialmente ocasiona impactos negativos en la salud de las personas.

GENERALIDADES:

Los principales agentes contaminantes de las aguas son¹⁰:

- Aguas residuales o Desechos orgánicos. Son el conjunto de residuos producidos por los seres humanos, animales, etc., incluyen heces y otros materiales que pueden ser descompuestos por bacterias aeróbicas, es decir en procesos con consumo de oxígeno. Cuando este tipo de desechos se encuentran en exceso, la proliferación de bacterias agota el oxígeno, y ya no pueden vivir en estas aguas peces y otros seres vivos que necesitan oxígeno.

- Agentes infecciosos (cólera, disentería) causan trastornos gastrointestinales.

- Nutrientes vegetales que pueden estimular al crecimiento de las plantas acuáticas. Estas, a su vez, interfieren con los usos a los que se destina el agua y, al descomponerse, agotan el oxígeno disuelto y producen olores desagradables.

⁹ “Evaluación y Gestión de Riesgos por Cementerios en Lima Metropolitana y Callao” Programa de Minimización de la Contaminación de Aguas Subterráneas Causadas por Cementerios. Sao Paulo, Brasil. OMS. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd61/aranibar/resulta.pdf>

¹⁰ “Principales Contaminantes”. <http://www.medio-ambiente.info/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=377>

- Productos químicos, incluyendo los pesticidas, diversos productos industriales, las sustancias tensioactivas contenidas en los detergentes, y los productos de la descomposición de otros compuestos orgánicos.

- Minerales inorgánicos y compuestos químicos.

- Sedimentos formados por partículas del suelo y minerales arrastrados por las tormentas y escorrentías desde las tierras de cultivo, los suelos sin protección, las explotaciones mineras, las carreteras y los derribos urbanos.

- Sustancias radiactivas procedentes de los residuos producidos por la minería y el refinado del Urano y el torio, las centrales nucleares y el uso industrial, médico y científico de materiales radiactivos.

- El calor también puede ser considerado un contaminante cuando el vertido de agua empleada para la refrigeración de las fábricas y las centrales energéticas hace subir la temperatura del agua de la que se abastecen.

- El mercurio, un metal líquido muy tóxico, se acumula en el fitoplancton. En él, las concentraciones son mil veces mayores que en el agua. Los peces pequeños lo concentran aún más, y en el pez grande puede llegar a límites peligrosos para la salud humana. Su concentración en los océanos es muy baja. En las zonas densamente pobladas y con mares donde la circulación de barcos es grande, se llega a concentraciones 100 veces mayores.

- Contaminación cloacal: una contaminación habitual es la que se produce por bacterias fecales. Eso se debe a que muchas ciudades vuelcan sus líquidos cloacales sin purificar, o con purificación deficiente, a los ríos y al mar. Algunas ciudades no tienen plantas depuradoras; otras las tienen demasiado pequeñas o fuera de funcionamiento. Algunas veces aparecen restos cloacales en las playas. Este problema puede surgir por fallas en los sistemas de bombeo.

- Derrames de petróleo: los derrames son de los accidentes contaminantes más espectaculares. Se derraman millones de litros de crudo por año. Pero esto se constata si sucede cerca de la costa y se observan los pájaros, mamíferos marinos y peces empetrolados que suelen aparecer muertos en las playas. También cuenta con que ellos son el eslabón inicial en la cadena alimentaria.

La importancia de preservar las aguas subterráneas y evitar a toda costa su contaminación, tiene su explicación en que estas constituyen las reservas de agua dulce del planeta y son utilizadas para suministrar agua potable a numerosas poblaciones. No obstante debido a su ubicación, esta agua se encuentra altamente expuesta a contaminarse por los residuos que se infiltran a través del suelo.

“Se suelen distinguir dos tipos de procesos contaminantes de las aguas subterráneas: los “puntuales” que afectan a zonas muy localizadas, y los “difusos” que provocan contaminación dispersa en

zonas amplias, en las que no es fácil identificar un foco principal.

Actividades que suelen provocar contaminación puntual son:

- **Lixiviados de vertederos de residuos urbanos y fugas de aguas residuales que se infiltran en el terreno.**

- Lixiviados de vertederos industriales, derrubios de minas, depósitos de residuos radiactivos o tóxicos mal aislados, gasolineras con fugas en sus depósitos de combustible, etc.

- Pozos sépticos y acumulaciones de purines procedentes de las granjas.

Este tipo de contaminación suele ser más intensa junto al lugar de origen y se va diluyendo al alejarnos. La dirección que sigue el flujo del agua del subsuelo influye de forma muy importante en determinar en qué lugares los pozos tendrán agua contaminada y en cuáles no. Puede suceder que un lugar relativamente cercano al foco contaminante tenga agua limpia, porque la corriente subterránea aleja el contaminante de ese lugar, y al revés.

La contaminación difusa suele estar provocada por:

- Uso excesivo de fertilizantes y pesticidas en la agricultura o en las prácticas forestales.

- Explotación excesiva de los acuíferos que facilita el que las aguas salinas invadan la zona de aguas dulces, por desplazamiento de la interface entre los dos tipos de aguas.

Este tipo de contaminación puede provocar situaciones especialmente preocupantes con el paso del tiempo, al ir cargándose de contaminación, lenta pero continuamente, zonas muy extensas.

Respecto del proceso natural de autodepuración, que elimina los contaminantes de las aguas subterráneas, infortunadamente es más lento que en las aguas superficiales. Adicionalmente esta capacidad, es mayor o menor según el tipo de roca y otras características del subsuelo, por lo que puede hacer los acuíferos mucho más sensibles a la contaminación.

Debido a este grado de sensibilidad y exposición, y a que las posibilidades de depuración de las aguas subterráneas son limitadas, difíciles y costosas, el mejor método de protección es la prevención. No contaminar, controlar los focos de contaminación para conocer bien sus efectos y evitar que las sustancias contaminantes lleguen al acuífero”¹¹.

En el caso de los cementerios, siendo instalaciones de las cuales se derivan desechos peligrosos como los lixiviados, es necesario considerar los *efectos del proceso de descomposición de organismos, que tiene lugar en dichos espacios*. Como principal aspecto a tener en cuenta, se tiene que entre los microorganismos originarios del cadáver,

¹¹ “Contaminación del Agua”. Luis Echarri. Texto Académico, Universidad de Navarra. Área: Población, ecología y ambiente. 2007.

o del terreno circundante, son capaces de causar enfermedades transmitidas por las aguas, los siguientes: Clostridium (tétano, gangrena gaseosa), Mycobacterium (tuberculosis), Salmonella Typha y Paratyphi (fiebre tifoidea y paratifoidea), Shigella (disentería bacilar) y el virus de hepatitis; y en el caso de muerte por enfermedades contagiosas o epidemia, están presentes los agentes de infección.

ESTADÍSTICAS:

– La escasez del agua dulce a nivel mundial es un problema de dramática prioridad, ya que representa un porcentaje limitadísimo (3%), en relación con el total de agua en el planeta (97%). Adicionalmente, solo un 1 por ciento es accesible, dado que el resto del agua se encuentra congelada en los glaciares o a grandes profundidades, como es el caso de los acuíferos. Del agua dulce que hay en la tierra, más de 100.000 km³ se almacenan en el suelo, sobre todo en los primeros mil metros de profundidad.

– Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la actualidad, de los 6.250 millones de habitantes, 1.100 millones no tienen acceso al agua potable y 2.400 millones carecen de un saneamiento adecuado; es decir, el 40% de la población mundial. De acuerdo con el informe, cerca de cinco millones de personas –la mayoría, niños– mueren cada año por beber agua contaminada. Así mismo, el mismo informe advierte que, de no revertirse esta tendencia, en el año 2025, las muertes y las enfermedades ocasionadas por la escasez y la contaminación del agua podrían adquirir dimensiones trágicas¹².

– De acuerdo con Informe de la Defensoría del Pueblo (2009) “Clasificación Municipal de la Provisión de Agua en Colombia” **más de 14 millones de personas viven en zonas con escasez latente, con posibilidades de aumento en los próximos años**. El 61% de la población se ubica en zonas con escasez mínima o no significativa¹³.

– De acuerdo con Unicef más de tres mil infantes mueren diariamente en el mundo a causa de enfermedades diarreicas. Según la OMS, el 10% de las enfermedades tiene relación con la mala calidad del agua y los servicios sanitarios.

– Por falta de higiene y saneamiento, América Latina pierde cada año entre 2 y 7% de su Producto Interno Bruto (PIB), calcula el BM¹⁴.

– El mosquito anofeles, transmisor de la enfermedad infecciosa de la **malaria** tiene como principales focos para su germinación las aguas estancadas, empozadas, y altamente expuestas a factores contaminantes. En Colombia, esta enfermedad es considerada como un problema de salud pública,

por lo que es objeto de seguimiento por parte del Instituto Nacional de Salud (INS). En el boletín Comité Estratégico en Salud, de marzo de 2012, presenta el siguiente reporte de la enfermedad en el país:

MUERTES POR MALARIA

Colombia, semana epidemiológica 8 de 2012

| Entidad territorial de procedencia | Entidad municipal de procedencia | Entidad territorial de notificación | Entidad municipal de notificación | Total |
|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------|
| La Guajira | La Guajira | Chocó | Bogotá * | 3 |
| Riohacha | Manaure | Quibdó | Bogotá | 1 |
| La Guajira | La Guajira | Antioquia | Bogotá | 1 |
| Riohacha | Riohacha | Medellín | Bogotá (Hospital Militar Central) | 1 |
| Total | | | | 6 |

*Notificado por Bogotá, pendiente la corrección del departamento/distrito de origen del caso. Fuente: Sivigila.

Del total de 6 defunciones, 4 fueron reportadas en el departamento de la Guajira.

CASOS DE MALARIA POR GRUPOS DE EDAD

| Grupos de Edad (años) | Total | |
|-----------------------|-------|------|
| | n | % |
| 0 a 2 | 313 | 4,1 |
| 3 a 4 | 283 | 3,7 |
| 5 a 9 | 779 | 10,3 |
| 10 a 14 | 869 | 11,4 |
| 15 a 17 | 611 | 8 |
| Resto | 4743 | 62,4 |
| Total | 7598 | 100 |

Fuente: Sivigila.

De acuerdo con la segunda tabla, una tercera parte de los que sufren la enfermedad son menores de 15 años: 11,4% están en el grupo de 10 a 14 años, 10,3% en el de 5 a 9 años y 7,8% en el de 0 a 4 años. Adicionalmente, De las 2206 mujeres en edad fértil (entre 10 y 54 años) que desarrollaron un cuadro de malaria, en el 5,35% de ellas se reportó que estaban embarazadas¹⁵.

Por departamento de procedencia, Antioquia ha notificado el 44,9% de los casos, seguido por Córdoba con 16,7% y Chocó con 14,3% de los casos. Estos tres departamentos agrupan el 75.9% de casos notificados en el país.

La **enfermedad diarreica aguda EDA**, igualmente relacionada con el deterioro en la calidad de agua para consumo humano, cuenta con pocos reportes nacionales actualizados. Para el primer bimestre de 2011, se notificaron al **Sivigila**, un total de 14 casos de **mortalidad por EDA** en menores de 5 años. Durante la última semana del mes de febrero, ingresaron 4 nuevos casos, dos de los dos casos corresponden a un menor de 10 meses de edad, del sexo femenino y procedente de Rionegro Antioquia, el otro caso procedente del área rural de Maicao, sexo masculino y de 10 meses de edad¹⁶.

¹² Agua: El Oro Azul Escasez y Contaminación del Agua: Muertes y Enfermedades Futuras. Revista RUMBOS Año 3 2005. Nro. 149 http://www.portalplanetasedna.com.ar/oro_azul.htm

¹³ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua_inf_completo.pdf

¹⁴ ¿Agua para la vida o para la mina? Marzo 7 de 2012. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012030701>

¹⁵ Boletín N° 10-2012 Vigilancia de la Malaria en Colombia. http://new.paho.org/col/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=791&Itemid=523

¹⁶ Boletín Epidemiológico Semanal. Subdirección de Vigilancia y Control en Salud Pública. INS. 2011 http://www.minproteccionsocial.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Boletin_epidemiologico_Semana_9.pdf

Para el caso de *Tuberculosis*, al primer trimestre de 2011 fue reportado al **Sivigila**, un total de 1.219 casos de TB, de los cuales 193 se notificaron la semana de elaboración del reporte. De los últimos 193 casos, la mayoría se registran en las siguientes ciudades:

CASOS NOTIFICADOS DE TB POR DEPARTAMENTO – COLOMBIA

| Departamento de Residencia | Tuberculosis Pulmonar | Tuberculosis Extrapulmonar | Meningitis tuberculosa | Total |
|----------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|-------|
| Antioquia | 30 | 16 | 0 | 46 |
| Valle | 19 | 4 | 0 | 23 |
| Santander | 11 | 5 | 0 | 16 |
| Bogotá | 8 | 4 | 1 | 13 |
| Barranquilla | 10 | 0 | 0 | 10 |

Fuente: SIVIGILA 2011, Instituto Nacional de Salud.

Durante ese mismo periodo, se notificaron tres muertes por TB pulmonar de los departamentos de Caldas, Caquetá y Putumayo y un caso notificado por Meta de TB extrapulmonar.

DEFINICIONES:

Aguas Subterráneas: Se encuentra en el subsuelo, se desplaza formando napas.

Acuífero: El agua subterránea representa una fracción importante del agua presente en los continentes, con un volumen mucho más importante que el del agua retenida en lagos o circulante. El agua del subsuelo es un recurso importante, pero de difícil gestión, por su sensibilidad a la contaminación y a la sobreexplotación.

Depuración: Limpiar, purificar, perfeccionar.

Lixiviados: Líquido que se ha filtrado a través de los residuos sólidos u otros medios y que ha extraído, disuelto o suspendido materiales potencialmente dañinos, a partir de ellos.

Malaria: Enfermedad infecciosa producida por el parásito *plasmodium*, que transmite la hembra mosquito *Anófeles*, y se adquiere por exposición a la picadura.

Enfermedad diarreica aguda: Infección del tracto gastrointestinal, que se caracteriza por disminución en la consistencia, aumento en el volumen y/o aumento en el número de deposiciones (más de tres en 24 horas), que llevan a deshidratación y desequilibrio hidroelectrolítico, lo cual puede producir la muerte. Es producida por una diversidad de microorganismos, principalmente virus, bacterias y parásitos (*E. histolytica*, *Shigella*, *E. coli*, *Campylobacter*, *rotavirus*).

Tuberculosis: Es una enfermedad infecciosa producida por el bacilo de Koch y caracterizada por la aparición de un pequeño nódulo denominado tubérculo. Puede afectar los pulmones, aunque también puede atacar al sistema circulatorio, el sistema nervioso central, los huesos y la piel.

MARCO NORMATIVO:

– Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

– Resolución número AG 2994 de 15/12/72 – *Plan de Acción para el Medio Humano*. 1972. Estocolmo Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

– Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 1992.

– Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1992.

– Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992.

– Protocolo de Kioto sobre el cambio climático. 1992.

– “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”: 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio a alcanzar a 2015, enmarcados en la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Aprobada por 191 países miembros. 2000.

– “Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible”. 2002.

Normas Constitucionales:

En materia ambiental, La Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

El medio ambiente como patrimonio común: En el **artículo 8º** se incorpora dicho principio, al imponerle al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales, así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente.

Derecho a un Ambiente Sano: En el **artículo 79**, se consagra que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Seguidamente en el **artículo 80**, establece como deber del Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. “Además, *deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas*”. Lo anterior implica asegurar que la satisfacción de las necesidades actuales se realice

de una manera tal que no comprometa la capacidad y el derecho de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

En el **artículo 95**, les asigna a las personas, el deber de la protección de los recursos culturales y naturales del país, y de velar por la conservación de un ambiente sano.

Finalmente en el **artículo 58**, sobre la “función ecológica de la propiedad privada”, determina que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que, como tal, le es inherente una función ecológica.

Leyes, Decretos y Resoluciones:

Decreto-ley número 2811 de 1974: Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables RNR y no renovables y de protección al medio ambiente. El ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. Regula el manejo de los RNR, la defensa del ambiente y sus elementos.

Ley 23 de 1973: Principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo y otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales.

Ley 99 de 1993: Crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el Sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el Sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.

Ley 491 de 1999: Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal.

Ley 1450 de 2011: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Establece en el marco de la Gestión Integral del Recurso Hídrico, para prevenir la contaminación, y mejorar la calidad del agua que se deberá:

1. revisar y armonizar las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control de la contaminación hídrica y;
2. fortalecer los programas para la descontaminación y control de la contaminación de los cuerpos de agua prioritarios, a partir de criterios beneficio – costo.

Normatividad sobre Residuos Sólidos

| | |
|--|--|
| Ley 09 de 1979 | Medidas sanitarias sobre manejo de residuos sólidos. |
| Resolución número 2309 de 1986 | Define los residuos especiales, los criterios de identificación, tratamiento y registro. Establece planes de cumplimiento vigilancia y seguridad. |
| Resolución número 541 de 1994 | Reglamenta el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales concreto y agregados sueltos de construcción. |
| Ley 142 de 1994 | Dicta el régimen de servicios públicos domiciliarios. |
| Documento Conpes 2750 de 1994 | Políticas sobre manejo de residuos sólidos. |
| Resolución número 0189 de 1994 | Regulación para impedir la introducción al territorio nacional de residuos peligrosos. |
| Decreto número 605 de 1996 | Reglamenta la Ley 142 de 1994. En cuanto al manejo, transporte y disposición final de residuos sólidos. |
| Ley 430 de 1998 | <i>Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.</i> |
| Decreto Reglamentario número 2462 de 1989 | Reglamenta los procedimientos sobre explotación de materiales de construcción. |
| Resolución número 0189 de 1994 | Regulación para impedir la entrada de residuos peligrosos al territorio nacional. |

Normatividad sobre el Recursos Hídrico

| | |
|--|--|
| | Artículo 99: Establece la obligatoriedad de tramitar el respectivo permiso de explotación de material de arrastre. |
| Decreto número 2811 de 1974, Libro II Parte III | Artículos 77 a 78 Clasificación de aguas. Artículos 80 a 85 Dominio de las aguas y cauces. Artículos 86 a 89 Derecho a uso del agua. Artículos 134 a 138 Prevención y control de contaminación. Artículo 149 aguas subterráneas. Artículo 155 Administración de aguas y cauces. |
| Decreto número 1449 de 1977 | Disposiciones sobre conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática. |
| Decreto número 1541 de 1978 | Aguas continentales: Artículos 44 a 53 Características de las concesiones, artículos 54 a 66 Procedimientos para otorgar concesiones de agua superficiales y subterráneas, artículos 87 a 97 Explotación de material de arrastre, artículos 104 a 106 Ocupación de cauces y permiso de ocupación de cauces, artículos 211 a 219 Control de vertimientos, artículos 220 a 224 Vertimiento por uso doméstico y municipal, artículo 225 Vertimiento por uso agrícola, artículos 226 a 230 Vertimiento por uso industrial, artículo 231: Reglamentación de vertimientos. |
| Decreto número 1681 de 1978 | Sobre recursos hidrobiológicos. |
| Ley 09 de 1979 Código Sanitario Nacional | Artículos 51 a 54 Control y prevención de las aguas para consumo humano. Artículo 55 aguas superficiales. Artículos 69 a 79 Potabilización de agua. |
| Decreto número 2857 de 1981 | Ordenación y protección de cuencas hidrográficas. |
| Decreto número 2858 de 1981 | Modifica el Decreto número 1541 de 1978. |
| Decreto número 2105 de 1983 | Reglamenta parcialmente la Ley 09 de la 1979 sobre potabilización y suministro de agua para consumo humano. |
| Decreto número 1594 de 1984 Normas de vertimientos de residuos líquidos | Artículos 1° a 21 Definiciones. Artículos 22-23 Ordenamiento del recurso agua. Artículos 29 Usos del agua. Artículos 37 a 50 Criterios de calidad de agua Artículos 60 a 71 Vertimiento de residuos líquidos. Artículos 72 a 97 Normas de vertimientos. Artículo 142 Tasas retributivas. Artículo 155 Procedimiento para toma y análisis de muestras. |
| Decreto número 79 de 1986 | Conservación y protección del recurso agua. |
| Ley 99 de 1993 | Artículos 10, 11, 24, 29 Prevención y control de contaminación de las aguas. Tasas retributivas. |
| Documento Conpes 1750 de 1995 | Políticas de manejo de las aguas. |
| Decreto número 605 de 1996 | Reglamenta los procedimientos de potabilización y suministro de agua para consumo humano. |
| Decreto número 901 de 1997 | Tasas retributivas por vertimientos líquidos puntuales a cuerpos de agua. |

| | |
|--------------------------------|---|
| Decreto número 475 de 1998 | Algunas normas técnicas de calidad de agua. |
| Decreto número 2820 de 2000 | Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. |
| Decreto número 2676 de 2010 | Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares. |
| Resolución número 1447 de 2009 | Por la cual se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. |
| Resolución número 5194 de 2010 | Por la cual se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. |

Jurisprudencia:

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al tema que nos atañe en el presente proyecto de ley de la siguiente manera:

En la Sentencia T-410 de 2003 la Corte dice:

“El comprobado suministro de agua contaminada y no apta para el consumo humano por parte de las autoridades accionadas, constituye un factor de riesgo y de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano del actor y de los habitantes del municipio, razón por la cual esta Sala decidirá a favor de la protección constitucional de esas garantías”.

(...) Así entonces, según lo expuesto, el agua potable constituye un derecho constitucional fundamental cuando está destinada para el consumo humano, pues es indispensable para la vida. Por lo tanto, como lo ha señalado esta Corporación, la vulneración de este derecho es amparable a través de la acción de tutela” (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, en la Sentencia T-453 de 1998, la Corte expresó:

“El Estado, de conformidad con el artículo 80 de la Carta, tiene el deber de realizar la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar así su desarrollo sostenible, conservación y restauración, sin descuidar su deber de prevenir el deterioro ambiental que eventualmente se pueda generar.

Dentro de este esquema de protección deben ubicarse también, tal y como lo manifiesta con preocupación el demandante, los ríos, y por consiguiente las cuencas hidrográficas, que no solo son elementos integrantes del medio ambiente y recursos naturales renovables, sino que además ostentan la calidad de bienes de uso público, tal como lo establece el Código Civil en su artículo 677, que prevé: “Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

(...) Los ríos, tradicionalmente han sido objeto de protección en el ordenamiento jurídico mediante las acciones populares contempladas en el artículo 1005 del Código Civil, en la Ley 9ª de 1989 en lo relacionado con la protección del espacio público y bienes de uso público y por el Decreto número 2303 de 1989, que creó la Jurisdicción

Agraria, y que permite el ejercicio de la acción popular en favor del ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público” [4].

Hoy pueden ser objeto de las acciones populares claramente reguladas por la Ley 472 de 1998 que desarrolla el artículo 88 de la Constitución y establece en su artículo 4º numeral c) y d) como derechos colectivos susceptibles de protección por esta norma, aquellos relativos a la “defensa de los bienes de uso público” y aquellos relacionados con la necesidad de garantizar la “existencia del equilibrio ecológico”, eventos en los cuales se describe una posibilidad clara de protección de los ríos bajo el amparo de esta ley.

De todo lo anterior se desprende que con fundamento en el artículo 88 de la Constitución, el derecho al ambiente sano se ha consagrado en la Carta como un derecho de carácter colectivo, razón por la cual su mecanismo de protección será específicamente el de las acciones populares, salvo en aquellas circunstancias, en las cuales evidentemente se denote el menoscabo de derechos fundamentales, como se verá más adelante”.

Respecto al derecho a la salud y la vida, en la misma Sentencia la Corte expresa:

“En reiteradas ocasiones ha admitido esta Corporación la posibilidad de proteger el derecho a la salud de las personas, a pesar de no ser considerado un derecho fundamental, en razón a su conexión directa con el derecho a la vida. Ello implica, sin embargo, el reconocimiento de la salud “como un predicado del derecho a la vida” [9], de manera tal, que atentar contra el primero puede llegar a significar un atentado directo contra el segundo [10]. Lo anterior se expresa en la aceptación de que existe un vínculo inescindible entre los anteriores derechos, razón por la cual, ante la presencia de una enfermedad, puede no solo existir una vulneración de la salud sino paralelamente alguna circunstancia que permitan que de ella se derive una lesión permanente a la calidad de vida de una persona o incluso la muerte, generándose un atentado directo contra el derecho fundamental a la vida antes mencionado.

El concepto y protección del derecho a la vida, en ese orden de ideas, involucra aspectos que se extienden más allá de la posibilidad o no de existencia. En efecto, tal y como se dijo recientemente por esta Sala en la Sentencia T-395 de 1998[11],

“(…) el concepto de vida al que en reiteradas ocasiones ha hecho alusión esta Corporación, no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto más amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas. Lo que se pretende entonces,

es respetar la situación “existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad”, ya que “al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable” [12], en la medida en que sea posible.

De conformidad con lo anterior y sin olvidar su relación directa con la vida y la calidad misma de ella se ha entendido por derecho a la salud, “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento...”. [13].

(...) Esta Corporación ha manifestado en otras ocasiones, que la tutela puede prosperar (...) en eventos que puedan ser de menor gravedad pero que perturben el núcleo esencial del mismo y tengan la posibilidad de desvirtuar claramente la vida y la calidad de la misma en las personas [14], en cada caso específico” [15] (Subrayas no son del texto original).

En materia de política medioambiental, la Corte ha manifestado a través de la Sentencia T-055 de 2011, lo siguiente:

“La prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque estos no pueden ser conocidos en su exactitud.

[...] Es necesario situar el principio de precaución en el actual clima de relativismo del conocimiento científico en el que vivimos, el cual nos está llevando a cuestionarnos acerca de nuestra propia capacidad de prevención, más entendida esta desde un perspectiva dinámica o activa, es decir, tras haber agotado incluso las medidas constitutivas de lo que hemos denominado acciones preventivas. [...] El principio de cautela o precaución con ser importante, no puede ser ensalzada o cuando menos entendido como una fase superior o más avanzada que la prevención desde una perspectiva estrictamente jurídica, sino que debemos circunscribirlo por completo a los riesgos de daños ambientales muy significativos o importantes, o más estrictamente, a los

irreversibles, luego, como un principio, no tanto superior, más avanzado e incluso sustitutivo del principio de prevención, sino complementario (y por tanto, actuante en su ámbito propio de aplicación) del principio de prevención.

Y este es a nuestro entender, el auténtico sentido del Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Subrayado fuera del texto original).

Sobre la afectación de los recursos hídricos más específicamente de las aguas subterráneas, la Corte manifiesta a través de la Sentencia T 092 de 1993:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.

(...) Considera que habría un perjuicio irremediable colectivo e individual a la comunidad de los barrios ya nombrados del sector, “...tanto en su derecho fundamental a la vida, como en sus derechos colectivos y del medio ambiente, porque según el Ingeniero Físico Luis Orlando Castro: ‘Las aguas que caen por efecto de las lluvias sobre el área del relleno, pasan a través de las capas de basura en descomposición, y por efecto de filtración, llegan a las fuentes subterráneas de agua, que más tarde alimentan los ríos, y estos a su vez surten los acueductos.’ Es el caso concreto que se presenta para la comunidad cercana al sitio del relleno sanitario” (Subrayado fuera del texto original).

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer las medidas establecidas legalmente, para evitar la contaminación de las aguas subterráneas, como resultado de acciones generadas por el hombre, en el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

Con este propósito se agrega al numeral 9, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, la construcción y operación de cementerios como una de las actividades que requerirán de licencia ambiental otorgada por esta entidad.

Lo anterior teniendo en cuenta que son establecimientos para el almacenamiento, tratamiento, procesamiento y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos, como resultado del proceso de cremación o descomposición de restos humanos.

Adicionalmente, establece que toda industria o desarrollo de cualquier actividad que utilice aguas subterráneas para su funcionamiento, requerirá de licencia ambiental si en la actualidad no cuenta con ella, cuando de acuerdo con la ley y normatividad vigente, pueda producir un *deterioro grave* a las mismas. Esto considerando que dicha licencia establece su obligatoriedad, en los casos en los que se pueda producir una afectación irreversible a los recursos naturales renovables o al medio ambiente; y teniendo en cuenta por sobre todo que es una responsabilidad ineludible de la sociedad actual salvaguardar el recurso hídrico para las generaciones futuras.

Cabe mencionar que la presente iniciativa ya había sido presentada en la legislatura anterior pero fue archivada por términos. Al respecto es importante mencionar la recomendación de la Comisión V, la cual fue de carácter jurídico, sobre la conveniencia de modificar directamente la Ley 99 de 1993 y no el Decreto Reglamentario, relacionado con las licencias ambientales.

A este respecto, para la presentación inicial del proyecto de ley se consideró si el Congreso de la República podía modificar un decreto reglamentario a través de una ley, pero no se encontró ninguna prohibición en la Constitución o en el reglamento del Congreso. Sin embargo, se acogió la recomendación y para la presentación actual de la iniciativa, se efectuaron los ajustes pertinentes.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. Describe el objeto general del proyecto de ley.

Artículo 2°. Adiciona un numeral al artículo 9° del Decreto Reglamentario número 2028 de 2010, mediante el cual se le asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), dentro de su competencia para el otorgamiento de licencias ambientales, otorgarla o denegarla para la construcción y operación de **cementerios**. Así mismo establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la situación de los cementerios en operación, para que se adelanten las adecuaciones pertinentes.

Artículo 3°. Establece la obligación para toda industria o desarrollo de cualquier actividad que utilice aguas subterráneas para su funcionamiento, de solicitar licencia ambiental si en la actualidad no cuenta con la misma, cuando de acuerdo con la ley y normatividad vigente, pueda producir un deterioro grave a las mismas.

Artículo 4°. Hace referencia a las sanciones de las cuales será objeto el titular de la licencia ambiental, si como resultado de los procesos de control y seguimientos establecidos por la normatividad y reglamentación vigente, se llegase a

corroborar un incumplimiento total o parcial de los requisitos exigidos previamente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Artículo 5°. Hace referencia al régimen de transición, para los cementerios que operan actualmente, siendo de un año para su ajuste a la nueva normatividad

Artículo 6°. Define la vigencia y derogatorias.

IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en el Distrito, así:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“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”.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”¹⁷.

Igualmente al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 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

¹⁷ www.constitucional.gov.co. Sentencia C-911 de 2007, M.P. Dr Jaime Araújo Rentería.

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 7° de la Ley 819 de 2003 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”.

“Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que

en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada¹⁸”.

Por lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

Del honorable Congresista:

Juan Córdoba Suárez,

Honorable Senador de la República

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126
DE 2013 SENADO**

mediante la cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas subterráneas.

Comedidamente, me permito relacionar a continuación las modificaciones adelantadas al **Proyecto de ley número 126 de 2013 Senado:**

PRIMERA: Sobre el título del proyecto.

– Título presentado: *mediante la cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas subterráneas.*

– Modificación: *mediante la cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas superficiales y subterráneas.*

Es pertinente ampliar la protección a las aguas superficiales que se puedan ver expuestas a contaminación a partir de los agentes contaminantes provenientes de cementerios, ya que la mayor parte del agua potable proviene de fuentes de agua superficiales.

SEGUNDA: Al artículo 1°. *Objeto.*

– Artículo 1° presentado: “**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley, es el fortalecimiento de las medidas establecidas legalmente, para evitar la contaminación de las aguas subterráneas, como resultado de acciones generadas por el hombre, en el desarrollo de cualquier actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medioambiente”.

– Modificación: “**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley, es el fortalecimiento de las medidas establecidas legalmente, para evitar la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, como resultado de acciones generadas por el hombre, en el desarrollo de cualquier actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente”.

En el objeto, se ha incluido el fortalecimiento de las medidas establecidas legalmente, para evitar la contaminación también sobre las aguas superficiales, pues el proyecto radicado hace referencia exclusivamente a las aguas subterráneas.

¹⁸ Corte Constitucional Sentencia C-625/10. M.P. Dr. NILSON PINILLA PINILLA. Bogotá, D. C., diez (10) de agosto dos mil diez (2010).

TERCERA: Al artículo 2°.

– Artículo 2° presentado: “**Artículo 2°.** Agréguese al numeral 9, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, una expresión del siguiente tenor:

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades como la construcción y operación de cementerios y otras que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva”.

– Modificación: “**Artículo 2°.** Agréguese al numeral 9, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, una expresión y un párrafo al siguiente tenor:

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades como la construcción y operación de cementerios y otras que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el numeral 9, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, respecto a los cementerios en operación, para que se adelanten las adecuaciones pertinentes”.

Este párrafo se crea a partir de la necesidad de reglamentar la situación de los cementerios que actualmente se encuentran operando y contaminando aguas superficiales o subterráneas, toda vez que el proyecto radicado no estipula claramente las medidas y adecuaciones que deberán adelantar estos cementerios para cumplir con la presente iniciativa legislativa, por tanto, es menester que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como órgano en el cual residen estas funciones, expida una reglamentación clara y procedente, frente a la norma en relación.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo anterior y atendiendo la honrosa designación que me hace como ponente, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, me permito proponer a esta honorable comisión que se dé primer debate al Proyecto de ley

número 126 de 2013 Senado, mediante la cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas subterráneas, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Juan Córdoba Suárez,

Honorable Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2013 SENADO

mediante la cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas superficiales y subterráneas.

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley, es el fortalecimiento de las medidas establecidas legalmente, para evitar la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, como resultado de acciones generadas por el hombre, en el desarrollo de cualquier actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medioambiente.

Artículo 2°. Agréguese al numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, una expresión y un párrafo al siguiente tenor:

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades como la construcción y operación de cementerios y otras que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el numeral 9, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, respecto a los cementerios en operación, para que se adelanten las adecuaciones pertinentes”.

Artículo 3°. Toda industria o desarrollo de cualquier actividad que utilice aguas subterráneas para su funcionamiento, requerirá de licencia ambiental si en la actualidad no cuenta con la misma, cuando de acuerdo con la ley y normatividad vigente, pueda producir un deterioro grave a las mismas.

Artículo 4°. *Sanciones.* Si como resultado de los procesos de control y seguimientos establecidos por la normatividad y reglamentación vigente en la materia, se corrobora un incumplimiento total o parcial de los requisitos para contar con la Licencia Ambiental otorgada conforme a la ley, el titular de la licencia será objeto del régimen sancionatorio dispuesto en la Ley 1333 de 2009, de acuerdo con la gravedad de las irregularidades encontradas.

Artículo 4°. *Régimen de Transición.* A los cementerios; industrias y actividades de las que se hace mención en el artículo 3° de la presente ley, que operen actualmente, se les concederá un plazo de dos años para ajustarse a la normatividad vigente. Lapso durante el cual contarán con el acompañamiento de las autoridades competentes para su correcta adecuación.

Artículo 5°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

Del honorable Congresista:

Juan Córdoba Suárez,

Honorable Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 990 - Martes, 3 de diciembre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS

| | Págs. |
|--|-------|
| Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley 121 de 2013 Senado, por medio de la cual se reforma el Código Minero y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 126 de 2013 Senado, mediante el cual se fortalecen las medidas para la protección de las aguas subterráneas..... | 7 |