



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 683

Bogotá, D. C., martes, 30 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 125 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se incluye un párrafo al artículo 377, dentro del Capítulo VI del Título XIII de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 377, dentro del Capítulo VI del Título XIII de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Parágrafo: Cuando la Corte Constitucional mediante un fallo interprete materias referidas a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, la ciudadanía podrá solicitar mediante un referendo que se derogue dicha interpretación, si la considera contraria a sus principios fundamentales. Y se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral y cumplan las exigencias del artículo 155 de la Constitución Política.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

ÁLVARO HERNÁN PRADA A.
Departamento de Huila

SANTIAGO VALENCIA G.
Departamento Antioquia

OSCAR DARIÓ PÉREZ
Departamento de Antioquia

PIERRE EUGENIO GARCÍA
Departamento de Tolima

MARÍA REGINA ZULUAGA H.
Departamento de Antioquia

FEDERICO EDUARDO HOYOS S.
Departamento Antioquia

WILSON CÓRDOBA MENA
Departamento de Antioquia

MARGARITA MARÍA RESTREPO
Departamento de Antioquia

MARÍA FERNANDA CABAL M.
Representante por Bogotá

ESPERANZA MARÍA PINZÓN
Representante por Bogotá

TATIANA CABELLO FLÓREZ
Representante por Bogotá

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante por Bogotá

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante por Bogotá

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ C.
Departamento de Boyacá

HUGO HERNÁN GONZÁLEZ
Departamento de Caldas

RUBÉN DARIÓ MOLANO
Departamento de Cundinamarca

FERNANDO SIERRA RAMOS
Departamento de Meta

CARLOS ALBERTO CUERO
Departamento de Valle del Cauca

MARCOS DÍAZ BARRERA
Departamento Santander

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador

SUSANA CORREA BORRERO
ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador

PALOMA SUSANA VALENCIA
LASERNA
Senadora

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO
Senador

LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA
Senador

JOSÉ OBEDILIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Senador



PAOLA ANDREA HOLGUÍN
MORENO
Senadora



DANIEL ALBERTO CABRALES
CASTILLO
Senador

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador



JAIME ALEJANDRO AMÍN
HERNÁNDEZ
Senador



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador



THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones ha venido interpretando normas de carácter fundamental en diferentes sentidos, que en ocasiones resultan afectando los principios, valores y la concepción de los colombianos frente a ellos y sobre los cuales no existe un mecanismo idóneo para ejercer un control que se encuentre en cabeza del pueblo como constituyente primario, tal cual lo expresa el artículo 3º constitucional “*La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*”.

Este proyecto de Acto Legislativo tiene como fin permitir una mayor participación de la ciudadanía, en las decisiones trascendentales para el país, en razón y en virtud de los principios intrínsecos de la esencia del Estado Social del Derecho y que resultan gravemente afectadas en algunos casos por los fallos de la Corte Constitucional.

Reconocemos el papel fundamental de la Corte Constitucional, en la salvaguarda de nuestra Constitución e intereses fundamentales y profesamos la supremacía constitucional dentro de nuestro orden jurídico. Pero en aras de soportar nuestra seguridad jurídica, democrática y participativa como se menciona anteriormente corresponde al constituyente primario directa o indirectamente y en ejercicio de su poder político tomar partes de las decisiones significativas respecto de sus garantías tal y como se especifica en el preámbulo de la Constitución Política “*en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar*

la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente...”.

Es preciso anotar que el Pacto Social, clasificado dentro de la teoría contractualista de la concepción del poder público, desarrolla la idea de generar un pacto entre la sociedad, un pacto que lleva implícito una serie de principios fundados en la libertad y en la igualdad principalmente, y en el que acuerdan los hombres dentro del pacto social, es el convenio para autorregularse, para sublevarse únicamente ante un orden jurídico y no ante un monarca.

La voluntad de todos los miembros de la sociedad, en el pacto social, es ponerse en el mismo nivel de igualdad y libertad, una especie de personificación del conjunto de todos los hombres, que constituyen la soberanía. El pacto social no se funda en el derecho individual sino en la plena participación de los ciudadanos en el orden político.

MARCO LEGAL

Desde el principio de nuestra Constitución en el preámbulo nos infiere que el poder soberano recae sobre el pueblo, del mismo modo lo reitera en el artículo 3º “*La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*”.

Según el precepto constitucional enmarcado en el artículo 103. “*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Artículo 155. “*Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.*

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite”.

Artículo 377. *Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.*

LEY 134 DE 1994

Artículo 3°. Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Artículo 4°. Referendo derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que este decida si lo deroga o no.

Artículo 5°. Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que este decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 12. Requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas de solicitudes de referendo. Al momento de la Inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:

a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la Registraduría correspondiente;

b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma;

c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado;

d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción;

e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos;

f) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición;

g) Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

El texto que se pretende adicionar es el artículo 377 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo actual de la Constitución Política	Adición al artículo constitucional 377, presentado en este Acto Legislativo
Constitución Política de Colombia Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.	Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 377, dentro del Capítulo VI del Título XIII de la Constitución Política de Colombia, el cual quedara así: Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. <u>Parágrafo. Cuando la Corte Constitucional mediante un fallo interprete materias referidas a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al congreso, la ciudadanía podrá solicitar mediante un referendo que se derogue dicha interpretación, si la considera contraria a sus principios fundamentales. Y se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral y cumplan las exigencias del artículo 155 de la Constitución Política.</u>
	Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,


 ÁLVARO HERNÁN PRADA A.
 Departamento de Huila


 SANTIAGO VALENCIA G.
 Departamento Antioquia


 OSCAR DARÍO PÉREZ
 Departamento de Antioquia


 PIERRE EUGENIO GARCÍA
 Departamento de Tolima


MARÍA REGINA ZULUAGA H.
 Departamento de Antioquia


FEDERICO EDUARDO HOYOS S.
 Departamento Antioquia


DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO
 Senador


HONORA STELLA TOVAR REY
 Senadora



WILSON CÓRDOBA MENA
 Departamento de Antioquia


MARGARITA MARÍA RESTREPO
 Departamento de Antioquia


ALFREDO RAMOS MAYA
 Senador


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Senador


MARÍA FERNANDA CABAL M.
 Representante por Bogotá


ESPERANZA MARÍA PINZÓN
 Representante por Bogotá


JAIME ALEJANDRO AMÍN HERNÁNDEZ
 Senador


EVERT BUSTAMANTE GARCÍA
 Senador


TATIANA CABELLO FLÓREZ
 Representante por Bogotá


EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
 Representante por Bogotá


ERNESTO MACÍAS TOVAR
 Senador


SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
 Representante por Bogotá


CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ C.
 Departamento de Boyacá


THANIA VEGA DE PLAZAS
 Senadora


HUGO HERNÁN GONZÁLEZ
 Departamento de Caldas


RUBÉN DARÍO MOLANO
 Departamento de Cundinamarca


CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
 Senador


FERNANDO SIERRA RAMOS
 Departamento de Meta


CARLOS ALBERTO CUERO
 Departamento de Valle del Cauca


PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
 Senadora


MARCOS DÍAZ BARRERA
 Departamento Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 125 de 2016 Cámara, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por los honorables Representantes Álvaro Hernán Prada y *Santiago Valencia*, honorable Senadora *Susana Correa* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.


ÁLVARO URIBE VÉLEZ
 Senador


ALFREDO RANGEL SUÁREZ
 Senador


MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora


IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
 Senador


PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA
 Senadora


FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO
 Senador


LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA
 Senador


JOSÉ ÓBULO GAVIRIA VÉLEZ
 Senador


SUSANA CORREA BORRERO
 Senadora


ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
 Senador

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO 1

Disposiciones generales

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

Artículo 2º. Principios y normas generales. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios y normas generales:

1. Los complejos de páramos deben ser entendidos como zonas o regiones que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. Del mismo modo deberá tenerse en cuenta que los páramos, como áreas de conservación y protección ambiental, son determinantes del ordenamiento del suelo rural y como tal deben ser incluidos en los planes de ordenamiento territorial respectivos.

2. Los ecosistemas de páramos, por ser indispensables en la provisión de recurso hídrico, se declaran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacio-

nal de los que la República de Colombia es parte signataria.

3. Las actividades en las regiones o zonas de páramo y en las zonas amortiguadoras de las mismas, deben desarrollarse en forma sostenible y deben ser compatibles con los objetivos de preservación, conservación y restauración de los ecosistemas de páramo allí existentes, para lo cual se deben proponer alianzas estratégicas con los habitantes de las zonas de páramo, reconociendo los derechos y las prácticas locales de quienes habitan en estos ecosistemas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas.

4. El Estado por medio de las autoridades competentes, en alianza con institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil, promoverá el desarrollo de acciones orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, así como el fortalecimiento, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales, como elementos fundamentales para la conservación de los ecosistemas de páramos.

5. La gestión institucional para la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramos se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

6. El Estado en concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, garantizará el derecho de las comunidades indígenas y afrodescendientes habitantes de zonas de páramo como territorios de comunidades étnicas a realizar las actividades sociales, económicas, ambientales y culturales, orientadas al desarrollo propio, y a ser consultadas previamente sobre los proyectos que se pretendan desarrollar en esos territorios, siempre que estas sean compatibles con los fines de preservación, conservación, protección y restauración ambiental de los ecosistemas de páramos.

7. Los ecosistemas de las zonas de páramos cumplen una función fundamental en la reproducción de la vida principalmente por las fuentes hídricas contenidas en ellos, por lo cual, en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden y que se determinen como prioritarias para la conservación, el Estado deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en una base científica adecuada.

8. Los planes, programas, proyectos y acciones, que se pretendan adelantar por parte de las autoridades competentes en los complejos de páramos, deberán estar acorde con los planes de manejo de los mismos y estar dirigidos a la conservación, preservación, protección y restauración de los ecosistemas de páramos.

9. El Estado colombiano deberá generar los instrumentos de política social necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los ecosistemas de páramo.

10. El Estado establecerá y reglamentará los mecanismos específicos de asistencia técnica requeridos para el cabal cumplimiento de la presente ley.

11. En ningún caso la presente ley permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), respetando el principio de no-regresividad en materia de protección ambiental.

12. Se reconoce al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los complejos de páramos como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en los complejos de páramos será objeto de especial regulación, teniendo en cuenta las condiciones biofísicas (clima, paisaje, hidrología, geología, geomorfología, suelos, vegetación, fauna), ambientales, sociales y económicas en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir ciertas áreas ecosistémicas.

13. En la protección de los ecosistemas de páramo se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconozca el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantice el derecho fundamental al agua.

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

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

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

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

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

Artículo 4°. Clasificación. Desde el punto de vista de la vegetación dominante, los ecosistemas de páramo comprenden cuatro zonas generales:

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 2

Regulación de los ecosistemas de páramos

Artículo 5°. *Interés prioritario e importancia estratégica.* Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la nación, la preservación, conservación y restauración de los ecosistemas de páramo.

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

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

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

Esta delimitación del ecosistema páramo tendrá el carácter de instrumento de gestión ambiental permanente, la cual establecerá una zonificación que incluya zona de protección estricta y otras áreas donde se permita actividades agropecuarias con criterios de sostenibilidad ambiental.

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

Artículo 8°. *Línea de base ambiental.* El Gobierno nacional, en coordinación con los Institutos y entidades competentes para tal fin, deberá construir en un término de 3 años la línea de base ambiental de cada complejo de páramo en una escala por lo menos 1:25.000, con el fin de determinar las áreas intervenidas antrópicamente y su grado de intervención, así como las áreas no intervenidas, estableciendo para estas los requerimientos básicos para su preservación.

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

Artículo 9°. *Prohibiciones de uso.* En los ecosistemas de páramo, regulados por esta ley se prohíbe la realización de las siguientes actividades:

1. Actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos. Además adelantar las obras con base en los títulos mineros previamente otorgados que pueden afectar funciones ecológicas estratégicas.
2. Actividades industriales.
3. Expansiones urbanas y construcción de vías que interfieran con el natural crecimiento y preservación del ecosistema y de las fuentes hídricas.
4. Construcción de obras que alteren el ciclo natural del agua o produzcan efectos negativos, deterioro o pérdida de la biodiversidad.
5. Uso de maquinaria pesada.
6. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Prácticas de agricultura y ganadería.
8. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies exóticas, invasoras o no nativas.
9. Porte y uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas.
10. Talas y Quemados.
11. Fumigación y aspersión de químicos.
12. Destrucción de cobertura vegetal nativa.
13. Los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con lo definido en el plan de manejo de páramos debidamente adoptado y con el objetivo de conservación y protección de estos ecosistemas.

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

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

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

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

Artículo 10. Planes de manejo ambiental de los ecosistemas de páramos. Las Autoridades Ambientales, a excepción hecha por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán elaborar o actualizar, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana y de consulta previa con las comunidades indígenas, afrodescendientes y habitantes de la región, los Estudios de Estado Actual de Páramos, y adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los Ecosistemas de Páramo, encontrados bajo su jurisdicción de conformidad con la definición de la categoría de manejo más adecuada y las directrices de Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

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

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

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

Para la implementación de las actividades definidas en los Planes de Manejo Ambiental de los páramos, las Autoridades Ambientales a excepción hecha del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrán

efectuar inversiones conjuntas en los términos que la ley establezca.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 3

Enfoque poblacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para ello el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán e implementarán la figura de las Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos, las cuales serán las responsables de la realización de los programas y proyectos de sustitución y reconversión de actividades no permitidas en zonas de páramos delimitadas, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la presente ley.

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

Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como las entidades vinculadas y adscritas

al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán las encargadas del diseño, estructuración, financiación y contratación de estos Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Pines).

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

Artículo 17. Programas de educación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará la inclusión en los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) de las instituciones educativas del país, así como en los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental (Proceda) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), un capítulo sobre la importancia de la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas de páramo, como elemento fundamental del ciclo del agua, así como sobre las actividades encaminadas a la protección del medio ambiente.

Artículo 18. Programas de Formación Ambiental. El Gobierno nacional adelantará programas de capacitación en preservación, conservación y restauración de ecosistemas de páramos dirigidos a los pobladores, Organizaciones Autorizadas de Gestores de Páramos y demás actores económicos y sociales que habitan estas zonas, con el propósito de generar procesos de adaptación a las regulaciones establecidas en la presente ley.

Artículo 19. Derechos de las minorías étnicas. Se preservarán los derechos de las comunidades indígenas y minorías étnicas que habitan estas zonas con anterioridad a la declaratoria como Áreas Protegidas.

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

CAPÍTULO 4

Financiación y destinación de recursos

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 5

Vigilancia y control

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

Artículo 23. Informes de evaluación. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Contraloría General de la República verificarán el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente Ley.

Parágrafo. El informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y el Informe del Estado de la Biodiversidad que el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt debe presentar anualmente, deberán incluir, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades, el reporte del avance de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 24. Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector

de la gestión del medio ambiente y para la conservación de las Áreas Protegidas de Páramo en Colombia, expedirá las normas requeridas para su ordenación, protección, control, administración, conservación y restauración.

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

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

CAPÍTULO 6






Vigencia

Artículo 26. Facultad reglamentaria. El Gobierno nacional reglamentará la presente Ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

Artículo 27. Promulgación y divulgación. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

De los honorables Congresistas,

 CARLOS EDUARDO OBERVARA V. Movimiento MIRA	 LUCIANO GRISALES LONDOÑO Partido Liberal
 GUILLERMINA BRAVO MONTAÑ Movimiento MIRA	 CRISANTO PIZO MAZABIEL Partido Liberal
 ANA PAOLA AGUDEO Movimiento MIRA	 RUBÉN DARIÓ MOLANO PIÑEROS Centro Democrático
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Partido Conservador	 CIRIO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes Legislativos

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

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

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

Resultado de estos ejercicios en el año 2008 se radicó, el Proyecto de ley número 28 de 2008 sobre la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de Páramos, el cual fue aprobado en Primer debate por la Comisión Quinta del Senado. Después de haber sido radicada la Ponencia positiva para segundo debate en Plenaria de Senado, el Proyecto fue archivado por términos.

A lo largo de su estudio legislativo el proyecto se ha venido enriqueciendo con los comentarios aportados por diversas instituciones como los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, de Minas y Energía, algunas gobernaciones, Cámaras de Comercio y asociaciones ambientales de diversa índole, así como de otras instituciones estatales que tienen a su cargo el manejo y protección de los recursos naturales. Todos estos actores han contribuido, con sus observaciones, al fortalecimiento del articulado del proyecto.

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

En 2014, nuevamente la bancada del Movimiento Político MIRA, puso en consideración de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 44 de 2014 Cámara, el cual fue tramitado por la Comisión Quinta y designados como ponentes el honorable Representante Luciano Grisales y el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry. En el marco de esta ponencia se analizaron los aportes y sugerencias de la Asociación de

Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars), Parques Nacionales Naturales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, y de la Fundación Olof Palme.

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

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

Durante ese periodo la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-035 de febrero de 2016, en la cual este cuerpo de justicia sentó precedente judicial sobre el tema de la protección de los ecosistemas de páramos, en respuesta a la demanda instaurada contra los artículos en los que se hacía referencia en el Plan Nacional de Desarrollo. Entre tanto, los Representantes rindieron ponencia positiva con pliego de modificaciones al articulado propuesto, y en sesión de la Comisión Quinta fue aprobado el informe de ponencia, a pesar de lo cual no pudo darse debate al articulado. Por esta razón el proyecto fue retirado con el fin de introducir nuevas modificaciones y presentar el proyecto nuevamente en la presente legislatura.

2. Antecedentes Normativos del Proyecto de Ley.

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

a) *Tratados y acuerdos internacionales.*

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

- La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de Washington D. C. ratificado mediante Ley 17 de 1981;

- La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;

- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio Sobre Diversidad Biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ratificado mediante Ley 165 de 1994);

- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;

- La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo de 2002; y

- La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia en el año 2002 y en la que se establece “La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema...”.

b) Normativa Nacional

Constitución Política de Colombia

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

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

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

Leyes, Decretos y otras regulaciones.

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

El Decreto 2811 de 1974, con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos

Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

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

Asimismo, la Ley 165 por medio de la cual se aprobó el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el Decreto 2372 de 2010. El Decreto 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el Decreto estableció la clasificación de las Áreas Protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que “...las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...”.

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el Decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el Decreto 0937 de 2011 mediante el cual se “adopta la cartografía elaborada a escala

1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.

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

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

El Gobierno nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el Artículo 20 estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales”. Adicionalmente el artículo 173 del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.

En febrero de 2016, la Corte Constitucional en Sentencia C-035 prohibió las actividades de minería e hidrocarburos en páramos y permitió darle un tratamiento especial, pero temporal, a las actividades agropecuarias en estas áreas. Ello en el entendido que dichas actividades representan un aporte sustancial en la generación de empleo rural a nivel nacional, contribuyen a la producción de alimentos y tienen un profundo arraigo en las comunidades que habitan estas zonas. En esta sentencia, la Corte señaló además, que “se advierte que entre el páramo y el bosque existen sistemas de flujos de aguas subterráneas y superficiales, y de especies polinizadoras, entre otras, que son vitales para la pervivencia de estos ecosistemas. Por ello en la determinación de las medidas de protección de cualquiera de estos, se deberá tener en cuenta la relación de interdependencia antes señalada”.

Esta nueva disposición de la Corte Constitucional como legislador negativo, si bien presenta disposiciones claras sobre la necesidad de protección de los ecosistemas de páramos, así como de establecer protecciones que trascienden al sistema de relaciones bió-

ticas que permiten su conservación y desarrollo de sus funciones, no deja claro el modo en que el Estado debe avanzar en esa protección. De ahí la importancia de este proyecto que propone algunos caminos no solo en aras de preservar, conservar y restaurar estos ecosistemas importantes para el ciclo hídrico, sino también para las poblaciones que habitan en estas zonas.

3. Problema que aborda

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

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

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

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

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

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

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

4 SARMIENTO PINZÓN, Carlos Enrique, [et al.]. Aportes a la conservación estratégica de los Páramos de Colombia: Actua-

actualización, los complejos de páramos aumentaron a 36 y el área total de los mismos se estimó en 2.906.137 ha, es decir, 47% más respecto del área inicial estimada en el Atlas y aproximadamente el 2% del área total del país.

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

Sector	Distrito	Complejo	Total (ha)
Cordillera Central	Belmira-Santa Inés	Belmira-Santa Inés	10.622
	Nariño-Colombiano	Cocora-Farallón-Cocora	132.677
		Sonsón	80.929
	Sonsón	Sonsón	8.707
	Valle-Tolima	Las Flemezas	208.011
		Nevado del Huila-Nariño	150.538
	Veje-Caldas-Tolima	Chil-Barragán	80.708
Las Nevadas		145.027	
Cerro Pateado		17.070	
Cordillera Occidental	Duende-Cerro Pateado	El Duende	4.454
		Franseria de Cali	4.545
	Frontino-Tolima	Citrus	11.233
		Frontino-Urua	13.921
	Páramo	Tatamá	10.930
		Páramo	6.748
	Altiplano	Altiplano Cundiboyacense	4.457
Guantivirita Ruiz		119.750	
Cordillera Oriental	Boyacá	Ignacio Merichón	28.311
		Páramo	106.243
	Cundinamarca	Sierra Nevada del Cocuy	271.033
		Tolú-Bijagual-Mamirapacha	151.498
	Cundinamarca	Chingaza	109.956
		Cruz Verde-Sumapaz	333.420
	Los Páramos	Guarmita	42.325
Boboní y Rio Bogotá		24.650	
Miraflores	Los Páramos	23.725	
	Miraflores	19.928	
Santander	Perijá	29.723	
	Almacén	156.552	
Sierra Nevada de Santa Marta	Santa Marta	Jurisdicción Santurbán-Berlín	142.608
		Tamis	16.339
		Yariguíes	4.255
Nariño-Putumayo	Nariño-Putumayo	Chiles-Cumbal	63.223
		Dofa Jona-Chimoyachikony	69.263
Sierra Nevada de Santa Marta	Santa Marta	La Cocha-Putumayo	145.539
		Sierra Nevada de Santa Marta	151.021
Total general			2.906.137

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

En dicho estudio los 36 complejos biogeográficos de páramo identificados se agruparon en 14 distritos y cinco sectores. En relación con su extensión, entre los sectores la Cordillera Oriental representa el 55% del total de áreas de páramos, la Central el 28%, el sector Nariño-Putumayo constituye el 10%, la Sierra Nevada de Santa Marta equivalente al 5% y el sector de la Cordillera Occidental el 2%.

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

De igual forma de estos 36 complejos de páramos solo 6 tienen más del 95% de su extensión, protegidos (Farallones de Cali, Belmira, Tatamá, Yariguíes, Para-

millo y Sierra Nevada de Santa Marta). En contraste, 5 complejos de páramo tienen protegida un área menor al 5% del total que los conforma (Perijá, Sonsón, Chiles-Cumbal y Altiplano Cundiboyacense). Otros complejos presentan extensiones intermedias y bajas de protección como por ejemplo la Jurisdicciones-Santurbán-Berlín que tiene un 20% protegido bajo este tipo de mecanismos.

Frente a esta situación es necesario señalar que los ecosistemas de páramo destacan por su importancia biológica. No solo “el 90% de la flora de los páramos es endémica y el 8% del total de endemismos de la flora nacional se encuentra en estos ecosistemas”, también debe subrayarse que estos prestan otra cantidad importante de servicios ecosistémicos⁵. Por solo señalar algunos, es posible decir que los páramos “almacenan y capturan gas carbónico de la atmósfera, contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas”⁶. Sin embargo, su principal función es la de proveer buena parte del agua que consumen los colombianos.

Hasta 1990 Colombia ocupaba el cuarto lugar en mayor volumen de agua por unidad de superficie. El rendimiento hídrico promedio del país era de 60 litros por kilómetro cuadrado, seis veces mayor que el rendimiento promedio mundial y tres veces el de Suramérica. Sin embargo, entre 1985 y 2006 la disponibilidad per cápita de agua se redujo de 60.000 m³/año/hab., a 40.000 m³/año/hab., disminuyendo con una tasa aproximada de 1.000 m³/año. Para el 2005 el Ideam y el Banco Mundial ya no clasificaban a Colombia como una de las potencias hídricas del mundo, sino como el país número 24 en una lista de 182⁷.

Este acelerado proceso de disminución de la disponibilidad hídrica ha coincidido con el evidente deterioro de los ecosistemas de páramos. Esto se debe a que “prácticamente todos los sistemas fluviales de los países andinos septentrionales nacen en el páramo y que los sistemas de riego, agua potable e hidroelectricidad dependen, en gran medida, de la capacidad del ecosistema de páramo para regular los flujos hídricos”⁸. El deterioro se evidencia en que el 15% de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramo del país, en un área equivalente a 55.000 ha, ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas de la tierra⁹. Entre estos tipos de cobertura resaltan los pastos y cultivos, con 22.600 ha, así como la introducción de especies exóticas, entre los que se encuentran cultivos forestales en alrededor de 3.000 ha¹⁰.

Entre los diferentes sectores identificados, los complejos de páramo de la Cordillera Oriental son los más intervenidos del país, con un 20.5%. Los otros sectores,

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

6 Ibidem. Pp. 11.

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

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

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

10 Ibidem.

lización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1:100.000. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, 2013.

si bien muestran menores niveles de transformación, manifiestan una amenaza concreta a estos ecosistemas. Así por ejemplo el 10,8% del sector de la Cordillera Central muestra un reemplazo en sus coberturas de tierra, al igual que el 10,4% del sector de la Cordillera Occidental y el 0,8% de la Sierra Nevada de Santa Marta¹¹.

A ello se suma el desarrollo, en zonas de páramo, de actividades de exploración y explotación minera. Según “la Agencia Nacional de Minería en Colombia, hasta abril de este año [2015], estaban reportados 364 títulos mineros en zonas de páramo. Esta cifra se traduce en 79.930 hectáreas de páramo en donde exploran y explotan carbón, oro, minerales, zinc, entre otros”¹². Sin embargo, a diferencia de lo informado por la Agencia Nacional de Minería, el estudio “Aportes a la conservación estratégica de los Páramos de Colombia” señaló que “a 2012 existían 444 procesos de solicitud vigentes abarcando 131.200 hectáreas [y que ...] La titulación minera respecto a los páramos identificados a escala 1:100.000 presentó [...] 150.079 hectáreas para el año 2012”¹³.

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

*“... cerca de 20 millones de habitantes viven en municipios que tienen superficie en páramos, lo cual equivale a un poco menos del 50% de los habitantes de Colombia. De este porcentaje, un poco más de 7 millones viven en municipios que tienen más del 50% de su superficie en páramo. De ellos 184.000 viven en áreas rurales, según datos del censo 2005, lo cual permite una aproximación a la población total que habita los complejos de páramos en el país”*¹⁴.

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

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

Un estudio de la Contraloría General de la Nación “Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente

2001-2002”, afirmó que “para el año 2016, el 38% de la población de Colombia afrontar[ía] una grave crisis por falta de agua, situación esta que en un par de años afectará a un 70% de la misma población”. Sin embargo, solo hasta el 23 de agosto de 2012 dicha entidad emitió una Función de Advertencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, al Instituto Alexander von Humboldt y a los Miembros de las Corporaciones Ambientales Regionales, llamando la atención sobre la degradación de los ecosistemas de páramos en el país.

Según advierte la Contraloría, las actividades que se desarrollan en zonas prohibidas para ello, como los páramos, generan daños ambientales sobre la calidad del agua, el paisaje y los ecosistemas paramunos. En ese sentido, conmina a las autoridades ambientales encargadas de proteger las áreas de su jurisdicción de actividades a adelantar las acciones encaminadas a preservar estos ecosistemas. De no ser así, algunos expertos han calculado que para el 2020 cada colombiano dispondrá de un volumen potencial de 1.890 m³ de agua al año, esto es, menos del 6% de la disponibilidad hídrica per cápita anual en la actualidad (34.000 m³ al año).

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

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

Para responderlas el proyecto busca en primer lugar incluir a las poblaciones que habitan el territorio en lugar de excluirlas, a partir de un conjunto de medidas propuestas. Asimismo, intenta armonizar las distintas disposiciones normativas existentes tratando de dar un mayor rigor jurídico y técnico a la conservación y protección de los complejos de páramos y los ecosistemas de páramos en Colombia. Para ello plantea la necesidad de construir una línea de base ambiental, de establecer una escala cartográfica y un plazo para delimitar y zonificar estos ecosistemas, e intenta incorporar un conjunto de definiciones y clasificaciones que permitan avanzar en la protección de los páramos en concordancia con la Ley 99 de 1993.

11 Ibidem.

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

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

14 Ibidem. Pp. 71-72.

15 Ibidem. Pp. 85.

De los honorables Congresistas,

 CARLOS EDUARDO GUEVARA V. Movimiento MIRA	 LUCIANO GRISALES LONDOÑO Partido Liberal
 GUILLERMINA BRAVO MONTANO Movimiento MIRA	 CRISANTO PIZO MAZABUEL Partido Liberal
 ANA PAOLA AGUDEO Movimiento MIRA	 RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS Centro Democrático
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Partido Conservador	 CIRO FERNÁNDEZ MUÑOZ Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 126 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante *Carlos Guevara*, honorable Representante *Crisanto Pizo*, honorable Representante *Ciro Fernández*, honorable Representante *Luciano Grisales* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo 1°. Cuando la conducta se cometa y se utilice al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.

Parágrafo 2°. En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. **Vigencia.** Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático


FERNANDO SIERRA


Diana Herón Pardo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El presente proyecto de ley se centra en la situación de los niños y las niñas víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia, bajo la óptica del reproche social por daños irreparables que se les ocasiona y por la vulneración en el ejercicio de sus derechos, lo que justifica un aumento en la condena a los victimarios y el ajuste jurídico como tipo penal de lesa humanidad, con el firme propósito de provocar acciones preventivas y correctivas, promover investigaciones exhaustivas y garantizar el trámite y culminación del proceso penal con las correspondientes medidas punitivas.

En la primera parte de la exposición de motivos se establece el marco constitucional y legal, en el que se hace una sucinta exposición de los derechos Constitucionales involucrados en esta reforma, de la jurisprudencia, de las leyes, del espectro internacional que evidencian la necesidad de modificar el tipo penal y aumentar la pena. En la segunda parte se profundiza en el objeto de la ley; también, se identifican los cambios concretos en el contexto y la justificación de los mismos.

I. Marco constitucional y legal

De conformidad con la Constitución Política de Colombia en su artículo 44, la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de asistir y proteger al niño, por la naturaleza de derechos fundamentales constitucionales, de manera que cuando se vulneran esos derechos las leyes se deben encargar de sancionar y el Estado de condenar a los responsables; se destaca, para los efectos del presente proyecto, el respeto al derecho de tener una familia y no ser separado de ella, y les corresponde a la sociedad y al Estado evitar el secuestro, la explotación sexual, laboral y de alto riesgo.

En el caso del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, por grupos al margen de la ley, se hace evidente una transgresión a esos derechos, por cuanto "... se lleva a cabo por la fuerza o engaño y es favorecido por las precarias condiciones de vida de los niños y niñas tales como: falta de reconocimiento, maltrato, abuso sexual, falta de oportunidades, escasa oferta estatal, pobreza extrema, presencia de los actores armados en sus barrios y veredas, deseos de venganza, idealización de la guerra o la cultura del dinero fácil"¹. Se refleja entonces, de una parte, la existencia del deber Constitucional del Estado de proteger los derechos de los niños y, de otra parte, el incumplimiento integral de tales obligaciones que predisponen y favorecen el delito de reclutamiento.

Con la intención de poner en contexto el universo normativo en el que se encuentra inmerso el reclutamiento forzado, a niveles tanto nacional como internacional, se presenta una remisión a tales normas; estas son:

A. Constitución Política de Colombia.

Artículo 17. *Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.*

Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre*

¹ Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, 2011.

y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

Artículo 93. “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

B. Leyes y decretos.

Ley 418 de 1997: Mediante esta ley se crea el delito de reclutamiento ilícito:

“Artículo 14. Quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quien con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años.

Parágrafo. Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que incorporen a las mismas, menores de dieciocho, no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley”.

Adicionalmente, el cuerpo normativo de la disposición previamente citada, la denominada ley de “Orden Público” recientemente prorrogada por el Congreso de la República también estipula que ningún miembro de una organización armada ilegal responsable de reclutar menores podrá ser beneficiario de amnistía o indulto.

Ley 548 de 1999:

Esta ley prohíbe expresamente la prestación de servicio militar y el reclutamiento ilegal a todos los menores de 18 años.

Ley 599 de 2000: Por la cual se expide el Código Penal:

Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Ley 742 de 2002: Por la cual se adopta el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional

Prohíbe “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” y señala, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra.

Decreto número 128 de 2003: por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia

Artículo 20. Derechos de Protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

...4. La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.

6. Las guerras y los conflictos armados internos.

7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (Subrayas por fuera de texto).

El 19 de julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el Documento 3673 que definió una política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales y de los grupos organizados de delincuencia, garantizando la prevalencia y el goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia. Sin lugar a dudas, se trata de un rigurosísimo trabajo que denota un esfuerzo encomiable por trazar una política de Estado tendiente a la prevención del reclutamiento de niños por parte de organizaciones ilegales.

C. Jurisprudencia.

Respecto del tema de reclutamiento forzado la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas providencias; se destacan para el presente proyecto de ley el **Auto número 251 del 2008**, la **sentencia C-240 del 2009** y la **sentencia C-853 del 2009**.

El **Auto número 251 del 2008** fue expedido con la finalidad de lograr la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, **en el marco de superación del estado de cosas inconstitucionales, declarado en la sentencia T-025 de 2004**; en ese orden de ideas, la importancia de este auto radica en que **visibiliza ante la sociedad colombiana las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestos los NNA** que han sido afectados por fenómenos como el desplazamiento, el reclutamiento forzado o la pérdida de un entorno familiar.

La Corte Constitucional, sobre las condiciones de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, argumentó: “Situación constitucionalmente inadmisible y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país” en la

medida que “Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país y, al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. (...) Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (artículo 44, C. P.).”²

En la **Sentencia C-240 del 2009**, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad que impugnó el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, con el razonamiento de que ambas normas excluían de la regulación penal el delito configurado al utilizar niños para participar activamente en las hostilidades, desconociendo la mayor protección que los preceptos internacionales en la materia garantizan a los derechos de los niños y de las niñas. Pese a que la Corte declaró ambos artículos exequibles, los Magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto, argumentando que: “**las normas acusadas no contemplan la hipótesis de utilización de niños en hostilidades o acciones armadas, razón por la cual se configuraba una clara omisión legislativa de carácter relativo que conducía a una declaración de exequibilidad condicionada.** Solo así se respetaría la prohibición establecida en diversos convenios internacionales de derechos humanos, de utilizar niños en conflictos armados, ya que siempre deben ampararse de ‘cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que afecte su desarrollo armónico e integral’”. (Negrilla fuera de texto).

Con fundamento en lo anterior existe la necesidad clara de legislar y modificar el artículo 162, que es el actual tipo penal del reclutamiento forzado. Adicionalmente la parte motiva de dicho pronunciamiento estableció lo siguiente en lo que respecta a los compromisos y obligaciones adquiridas por Colombia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos:

“Independientemente de los verbos rectores que sean utilizados en el marco de los derechos humanos para señalar las conductas que deben ser sancionadas en el derecho interno en materia de reclutamiento y participación de menores en los conflictos, de acuerdo con los Principios de la Ciudad del Cabo, el objetivo de las disposiciones internacionales en la materia y de la comunidad internacional en su conjunto es asegurar que la persona menor de 18 años no forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, indistintamente de si dentro del grupo porta armas o no o de si su vinculación ha sido forzada o voluntaria, porque el concepto de “niño soldado” es un concepto amplio. La pretensión es que las definiciones abarquen en cuanto a su protección y garantía a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para que puedan desmovi-

lizarse y reintegrarse a la sociedad y que las prohibiciones aseguren la efectividad de estos objetivos”.

D. Normativa internacional.

En este punto es indispensable retomar el precitado artículo 93 de la Constitución Política, a partir del cual se entiende que los tratados y convenios internacionales integran la Carta Fundamental, en la medida en que tienen la misma jerarquía normativa de las reglas contenidas en el texto constitucional puesto que conforman el bloque de constitucionalidad; este “no solamente está integrado por las normas protectoras de los derechos humanos sino también, en los casos de conflicto interno o externo, por aquellas que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH)”³.

En diferentes convenios internacionales de derechos humanos se ha definido y establecido la protección constitucional especial y prevalente de los derechos humanos del menor, tales como: en 1. La Declaración de Ginebra de 1924. 2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25.2); 3. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2); 4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24); 5. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 19), y 6. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En ellos se establece el principio prevalente del “**interés superior del menor**”, que conlleva el derecho de recibir un trato preferente y de protección especial, garantizando la plenitud de sus derechos.

A continuación se presenta la relación de dichos instrumentos:

- **Convenios de Ginebra:** En el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra, se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados y su participación en las hostilidades.

- **Convención Internacional de los Derechos del Niño:** En el artículo 38 de esta Convención, se adoptó la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra mediante el cual se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años. El Estado colombiano hizo una salvedad a la Convención con respecto al artículo 38, estableciendo que para el caso colombiano no se permitiría el reclutamiento de menores de 18 años ni su participación en las hostilidades. Respecto de esta Convención, es importante destacar que el Comité de los Derechos del Niño realizó recientemente una revisión de la situación de los derechos de la infancia en Colombia, profiriendo una serie de recomendaciones al Estado colombiano como: tomar las medidas necesarias para prevenir que los adultos usen niños para cometer crímenes, proteger a los niños víctimas e investigar a los responsables⁴.

- **Protocolo Facultativo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados:** A causa del incremento en la participación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados alrededor del mundo, la Organización de las Naciones Unidas expidió un Protocolo Facultativo mediante el cual se aumentó

³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-240 de 2009.

⁴ Traducción libre del documento CRC/C/COL/CO/4-5 proferido por el Comité de los Derechos de los Niños de Naciones Unidas del 4 de febrero de 2015.

la edad mínima permitida de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, tanto para ejércitos regulares como para grupos irregulares al margen de la ley. Este protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003.

• **Convenio número 182 de la OIT:** Este Convenio “*Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*” estableció, como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado. Colombia adoptó el convenio mediante la Ley 704 de 2001.

• **Estatuto de Roma:** El Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional prohibió “*reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades*” y señaló, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra. Fue adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 742 de 2002.

El Estatuto de Roma incorporó la definición de esclavitud en los siguientes términos: “*...ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona...incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños*”.

Ahora bien, dentro del contexto internacional se presenta en ese mismo sentido la **Resolución número 1612 del 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** que emitió una enérgica condena del reclutamiento forzado de menores de edad, hizo un llamado para que se protejan los derechos de los niños en países en conflicto y pidió que este asunto sea incluido de manera expresa en todos los procesos de paz.

La comunidad internacional mira con gran preocupación este crimen. Hay un consenso global respecto del grave daño que se le hace a una sociedad, cuando se permite o se deja impune el reclutamiento de menores de edad. En el año 2012 la Corte Penal Internacional condenó a 14 años de cárcel al congoleño Thomas Lubanga, al encontrarlo responsable del crimen de guerra contemplado en el Apartado VII del literal E del numeral 2 del artículo 8 del Estatuto de Roma: “*Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades*”. En la sentencia contra Lubanga, el Magistrado de la CPI Adrian Fulford aseveró que “*...el crimen de alistar niños de menos de 15 años y usarlos para participar activamente en las hostilidades son (sic) indudablemente muy graves porque implica exponerlos a peligros reales como blancos potenciales de ataques*”.

No es el único caso. El Tribunal Especial para Sierra Leona halló responsable al Ex-Presidente de Liberia Charles Taylor de ser cómplice de los crímenes de guerra perpetrados por el Frente Revolucionario Unido, entre ellos el reclutamiento forzado de centenares de niños y niñas menores de 15 años. A la fecha, la CPI ha emitido 15 órdenes de captura contra diferentes criminales de guerra procesados por este delito.

Sin especular, se puede afirmar que, si los responsables en Colombia de cometer el delito de reclutamiento forzado de menores quedan impunes o, peor, son receptores de condenas risibles, los Fiscales de la Corte Penal Internacional no se quedarán con los brazos cruzados.

II. Objeto de la ley

II.I Análisis comparado del cambio normativo

Es pertinente evidenciar cuáles son los cambios propuestos por este proyecto de ley a la actual norma del Código Penal, se ilustra con la tabla siguiente:

ARTÍCULO 162.	Proyecto de ley.
<p>ARTÍCULO 162.</p> <p>RECLUTAMIENTO ILÍCITO.</p> <p>El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando la conducta se cometa con el fin de utilizar al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.</p> <p>Parágrafo 2º. En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.</p> <p>Artículo 2º. Vigencia. Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.</p>

Tabla 1: Comparación normativa⁵

De la tabla 1 se desprende que los cambios sustanciales que introduce el presente proyecto de ley son en primer lugar el aumento de la pena que pasa de estar contemplada en noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pasa a ser de (10) diez a (20) veinte años de prisión y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El segundo cambio que introduce se encuentra en la incorporación del verbo rector “**utilice**” y, en tercer lugar, introduce una situación que agrava la comisión del delito, como lo son la utilización para la esclavitud sexual y finalmente la prohibición de considerar la conducta conexas a delitos políticos.

II.II Contexto nacional e internacional

El desafío que el terrorismo le ha planteado a Colombia, desde hace más de 50 años, no ha respetado frontera alguna. Campesinos, empresarios, negritudes, mujeres, estudiantes, profesionales, trabajadores de la clase media y los niños, nuestro futuro, han sido víctimas directas de la violencia generada por los grupos armados ilegales que se empecinan en azotar a la Patria y, en ese sentido, son preocupantes los efectos nefastos que sobre nuestra sociedad tiene el reclutamiento forzado de menores.

5 Tabla 1.

La investigación sobre reclutamiento de niñas y niños como crímenes internacionales de las FARC⁶ señala: *“estrategia más conocida es el reclutamiento forzado, entendido como una acción impuesta por las FARC a una comunidad para que los menores de edad ingresen a un grupo guerrillero con el fin de desarrollar ya sea acciones bélicas, de inteligencia o actividades inherentes a la realización de oficios domésticos en los campamentos, etc. Este reclutamiento forzado implica dos acciones la coacción física y el engaño.”*⁷.

Algunas de las causas reseñadas en dicho estudio, se pueden clasificar en institucionales, familiares y económicas. Además de estas determinaciones, también son una causa o factor determinante el conflicto armado, el carácter inimputable de los niños frente a la justicia y las condiciones físicas y psicológicas de los infantes⁸.

Cada día son más los niños que son integrados bajo coacción a las organizaciones violentas. Son separados agresivamente de sus hogares para convertirlos contra su voluntad en generadores de muerte y dolor. Las niñas reclutadas son obligadas a mantener promiscuamente relaciones sexuales, hasta convertirse en “esposas” de los jefes terroristas.

Las cifras nacionales son desesperanzadoras. Reconoce el ICBF que las diferentes entidades, tanto públicas como privadas —me refiero a fundaciones y ONG— que monitorean este fenómeno, utilizan mediciones y metodologías diferentes, razón por la cual es imposible llegar a un resultado numérico fidedigno respecto del número de niños reclutados por grupos armados organizados al margen de la ley.

Las cifras globales respecto de la afectación de que son objeto los niños llevados a la guerra son francamente escalofrantes. De acuerdo con las mediciones realizadas por la Unicef, en los últimos 10 años 2 millones de niños fueron asesinados en el marco de guerras internas e internacionales. Se estima que entre 4 y 5 millones han quedado con lesiones permanentes, mientras que 12 millones han perdido su casa. 10 millones de niños en el mundo crecerán con traumas psicológicos permanentes como consecuencia del involucramiento de que han sido víctimas en confrontaciones armadas.

La Organización de las Naciones Unidas considera que un Estado es fallido cuando sus autoridades legítimamente constituidas no tienen la capacidad para prevenir y castigar el reclutamiento forzado de menores de edad, como es el caso de Colombia. Al margen de los anuncios públicos que se hacen para expresar el rechazo de esta práctica, estos no se traducen en una política pública de Estado tendiente a combatir de manera efectiva el reclutamiento forzado de menores.

La inexistencia de una estadística oficial se constituye en la columna vertebral de la impunidad. Al no saber dónde, qué estructura, qué fecha y demás datos fundamentales respecto de la comisión del delito de reclutamiento forzado de menores, la administración de

justicia no tiene herramientas suficientes para investigar y castigar a los responsables de este punible.

II.III Justificación del cambio normativo

En este punto el análisis debe girar sobre la confrontación de dos principios que aparentemente son excluyentes en el marco del aumento en la pena de un tipo penal, pero que para este caso en concreto se trata de dos principios que logran coexistir de manera armónica con el presente proyecto de ley; a saber: **el principio de proporcionalidad en materia penal y la libre configuración del legislador.**

En cuanto al primer principio, **el de proporcionalidad**, presupone una correlación entre la magnitud de la pena y la gravedad del delito por lo que la gravedad de las penas dependerá de la trascendencia social de los hechos delictivos. Ello se verifica en el caso **por tratarse de un delito de lesa humanidad que afecta bienes jurídicos invaluable como lo son el derecho a tener una familia, la protección superior y especial que el Estado les debe a los menores**, entre otros que se ven fuertemente comprometidos con este delito.

Por otra parte, la libertad de configuración legislativa, en materia de política criminal y en materia punitiva, se encuentra restringida, según la Corte Constitucional por límites:

*“i) explícitos como la prohibición de la pena de muerte, el no sometimiento a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, entre otras; e ii) implícitos como lo son la realización de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Adicionalmente, existen restricciones constitucionales dadas por i) el deber de observar la estricta legalidad, ii) el deber de respetar los derechos constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos que hagan parte del bloque de constitucionalidad, y iii) el deber de respeto por los principios de razonabilidad y proporcionalidad”*⁹, condición que no solo se cumple en materia de reclutamiento forzado de menores, sino que se potencializa, ya que con esta reforma se da cumplimiento al deber de respetar las obligaciones contraídas por los tratados internacionales y contempladas en la Constitución misma.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá a realizar una justificación detenida a cada uno de los aspectos planteados en esta reforma.

II.III.I Justificación del aumento de la pena

Si bien es cierto que este proyecto de ley no incluye un nuevo tipo penal, pues lógicamente la conducta no es permitida, a contrario sensu, está tipificada en el Código Penal, también lo es que el delito se castiga con pena privativa de la libertad de 6 a 10 años, dice la norma, *“...será castigado todo aquel que reclute menores de 18 años o los obligue a participar de manera directa o indirecta en las hostilidades...”*, pero la sanción es insuficiente frente al bien jurídico protegido que resulta dañado inconmensurablemente.

6 Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014.

7 Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá 2014. Pág. 38.

8 Ibidem. Pág. 33.

9 Sentencia C-853 del 2009.

Es responsabilidad del Estado, de acuerdo con las normas internas y tratados internacionales suscritos y ratificados, como la “Convención sobre los Derechos del Niño”, proteger la vida, integridad y libertad de todos los niños de Colombia, en particular los más vulnerables, léase aquellos que habitan en regiones de alta influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Con esta ley no se trata de llenar el vacío de normas jurídicas, **sino de implementar una política pública eficaz en dos líneas:** Prevención del reclutamiento forzado y desvinculación de niños y niñas de grupos armados organizados al margen de la ley. Esta norma apunta a la prevención, ya que una pena más alta será disuasiva y evitará la impunidad.

Ahora bien, otra de las razones por las que se considera que debe haber un aumento en la pena de la conducta tipificada como reclutamiento ilegal de menores es porque, al hacer una revisión de la norma misma en su contexto, se encuentra que esta pertenece al acápite de la norma de los Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en su capítulo único, en el que encontramos como punto de comparación otro delito que atenta contra este bien jurídico como lo es el Homicidio en Persona protegida del artículo 135 que se cita a continuación:

“Artículo 135. Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de treinta (30) a cuarenta (40) años, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años”.

Se extrae que, al hacer una valoración objetiva de ambos tipos penales, se encuentra que vulneran y transgreden de manera similar los bienes jurídicos tutelados, **pero que persiste una desproporción en la aplicación de la pena;** por eso, se entiende que a situaciones de igual gravedad se deben aplicar penas de igual gravedad, que es en estricto sentido lo que pretende este proyecto de ley.

Ahora, si bien es cierto que la enunciación de un castigo más severo no es garantía de que la conducta dejará de cometerse, tampoco es garantía alguna que el Estado sea ser benevolente con quienes cometen un crimen que ofende a la humanidad.

El reclutamiento forzado de un menor de edad para llevarlo a la guerra y convertirlo en un agente generador de violencia es la máxima manifestación del mal que puede llegar a provocar un ser humano. Significa que una persona inocente abandona la ingenuidad del niño para convertirse en un criminal, todo contra su voluntad. Desafortunadamente es muy poco lo que las entidades hacen para prevenir el reclutamiento forzado y, mucho menos, para investigar a los responsables de este crimen y castigarlos cuando corresponda.

II.III.II Justificación de la incorporación del verbo “utilización”

Encontramos entre otras razones a las anteriormente expuestas para incorporar el verbo al tipo penal, la

existencia de una norma que coexiste en el ordenamiento jurídico, que al no ser de contenido penal no incorpora consecuencias jurídicas, hace uso del término utilización, como lo es la Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia, a saber:

Artículo 20. Derechos de Protección. *Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

...4. La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.

6. Las guerras y los conflictos armados internos.

7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (Subrayas por fuera de texto).

II.III.III Justificación prohibición tratamiento como delito político

La ley no reconoce categorías ni niveles de víctimas. Todas, absolutamente todas, merecen el mismo respeto, la misma consideración. No obstante, los niños ocupan un lugar destacado en el espectro de víctimas que arroja la guerra. Haberlos involucrado en el espiral de violencia terrorista es un crimen que debe ser castigado con toda la severidad. Las normas colombianas prevén hasta 10 años de pena privativa de la libertad contra quien incurra en este delito. La comunidad internacional es menos laxa. A Lubanga le impusieron 15 años.

Al margen del tiempo que los responsables de este delito deban pasar presos, lo importante, lo fundamental, lo necesario, es que esta conducta no quede impune, bien porque no se persigan ni juzguen a sus culpables, o porque se permita, de alguna forma, considerar este delito como conexo a los delitos políticos consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.

Cada día que pasa y con cada reclutamiento adicional de niños, Colombia continúa contraviniendo compromisos internacionales de los que es suscriptor y que, por lo tanto, hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad. La Convención de los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas en 1954 es enfática, al decir que “los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades (artículo 38)”.

III. Consideraciones finales

Este proyecto de ley pretende enviar un mensaje doble. El primero de ellos: el Estado castigará con penas ejemplarizantes a todos los responsables del delito de reclutamiento forzado de menores. El segundo: la comunidad internacional tendrá la tranquilidad de que Colombia cumplirá con sus compromisos internacionales respecto de la defensa y protección de todos sus menores de edad, en particular aquellos que, con ocasión del desafío terrorista que padece nuestra nación, han sido reclutados forzosamente por los grupos armados organizados al margen de la ley.

Por todo ello, honorables señores Congresistas, se encuentra a consideración de ustedes el presente proyecto de ley, por la cual se aumenta la pena dispuesta en el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 para el reclutamiento ilícito de los menores de 18 años (actual Código Penal). Pero, cuando con ocasión del reclutamiento forzoso se abuse sexualmente de los niños y se les convierta en esclavos sexuales, dada su indefensión, la pena se agravará en una tercera parte a la mitad, sanción que no está contemplada en la norma actual.

Igualmente, y reitero, dada la gravedad de esta conducta y su connotación social, exigimos que se consagre en la norma que, en ningún evento, este delito pueda ser considerado como conexo a los delitos políticos consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000, ya que, de llegar a aceptarse, quedaría en la más absoluta impunidad una de las conductas más aberrantes y que más daño hace a nuestra niñez y adolescencia.

De los Honorables Congresistas,


MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático


FERNANDO SIERRA


Alberto Heredia Prada

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 127 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Margarita Restrepo Arango*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 683 - Martes, 30 de agosto de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO		
Proyecto de acto legislativo número 125 de 2016 Cámara, por medio del cual se incluye un párrafo al artículo 377, dentro del Capítulo VI del Título XIII de la Constitución Política de Colombia.	1	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 126 de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia.	14	
Proyecto de ley número 127 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.	15	