



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 507

Bogotá, D. C., miércoles 1º de octubre de 2003

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 2003 SENADO

por la cual se honra la memoria del ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Congreso de Colombia honra la memoria del ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds.

Artículo 2º. La Imprenta Nacional editará la biografía del doctor Carlos Lemos Simmonds y sus trabajos escritos más recientes, con base en originales suministrados por la señora esposa del ex Presidente desaparecido, señora Marta Blanco de Lemos. Estas publicaciones se distribuirán en las bibliotecas, universidades, colegios y academias del país.

Artículo 3º. En la Presidencia del Senado de la República habrá un óleo del distinguido hombre público.

Artículo 4º. En el Parque de los Periodistas de Bogotá se levantará un busto con el nombre del eximio escritor.

Artículo 5º. En la ciudad de Popayán, en un sitio escogido por las autoridades departamentales y municipales, se erigirá un monumento a Carlos Lemos Simmonds, hijo epónimo de la Ciudad Letrada, ex Presidente de la República y ex Gobernador del Cauca.

Artículo 6º. Autorízase al Gobierno Nacional para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación en el primer aniversario del fallecimiento del ilustre Presidente, con la siguiente leyenda: Carlos Lemos Simmonds: «Integridad y Dignidad».

Artículo 7º. Encárgase al Instituto Caro y Cuervo la recopilación y edición de las Obras Selectas del doctor Carlos Lemos Simmonds, con los textos básicos de su tarea de Historiador, Periodista y Hombre de Estado.

Artículo 8º. Autorízase al Gobierno Nacional para tomar las decisiones presupuestales necesarias para el cumplimiento de esta ley, la cual rige desde su sanción.

Cordialmente,

Germán Vargas Lleras,
honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorable Senadores:

Como un homenaje a uno de los grandes colombianos de nuestro tiempo, ponemos a consideración de esta Corporación el proyecto de ley por medio del cual el Congreso Nacional honra la memoria del señor ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds, quien recorrió toda la escala de la política y de la Administración con admirable rectitud. Para Carlos Lemos Simmonds hemos propuesto la estampilla recordatoria, el bronce que perdure, un óleo y la edición de sus obras que adoctrinan. Es lo mínimo que puede hacer la comunidad nacional agradecida ante uno de sus más egregios conductores.

El Periodista

El doctor Lemos, después de una actividad intensa como dirigente de una aguerrida juventud, llegó al periodismo por la ancha puerta de una prosa diáfana, un verbo encendido y una gran capacidad de comunicación del pensamiento. Entre la Romana y el Pasaje se llamó la columna del comentarista fervoroso y del analista crítico. La radio y la televisión fueron ocupadas por él con un dominio de los temas y de los medios.

Subdirector de *El Espacio*, Director de *Consigna*, colaborador permanente de *El Tiempo*, asesor de la Cadena *Caracol*, Director del Programa de Televisión *La Fuerza de la Historia*; cada artículo suyo y cada intervención en la radio y en la televisión dejaban huella en el pensamiento político nacional.

Colaboró en la Revista *Visión* largos años, en la Revista *Credencial* y en los programas de Televisión *Vea Colombia* y *Debates Caracol*. El periodista documentado y el intelectual sólido entrega a los lectores y a los oyentes, en apretadas síntesis, la versión objetiva de los hechos o el recuerdo histórico del pasado.

Académico y Maestro

Varias obras, algunas con múltiples ediciones, enriquecieron la bibliografía colombiana con la ágil pluma del doctor Lemos:

- FRANCISCO DE PAULA SANTANDER, UNA ICONOGRAFIA.
- MEMORIAS DE UN ANTI-GOBIERNO.
- UNA LINEA DE CONDUCTA.
- LA ECONOMIA PRECOLOMBINA.
- EL ESTADO LADRON.

- EL RESCATE DE LA MORAL EN COLOMBIA.
- HABLANDO CLARO.
- TURBAY: DE LA BASE A LA CUMBRE-CONVERSACIONES CON J. C. TURBAY,
- MEMORIAS AL CONGRESO ENTREGADAS COMO MINISTRO DEL DESPACHO DE LAS CARTERAS OCUPADAS.

Dentro de la experiencia académica, fue profesor de la Escuela de Altos Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, en la cátedra de Historia Política de Colombia y en el Seminario sobre el Parlamento.

Regentó la cátedra de Economía Colombiana en la Universidad Libre y en el Instituto Superior de Historia, en el cual fue, igualmente, profesor de Derecho Español e Indiano. En el momento de su fallecimiento, el doctor Lemos dictaba en la Universidad Sergio Arboleda la cátedra de Historia de Ideas Políticas.

Es importante destacar que el catedrático aportaba su experiencia política y administrativa y señalaba, como lecturas obligatorias, los autores principales de la ciencia política y la documentación concreta de los episodios nacionales y de las relaciones exteriores.

El Hombre de Estado

El Concejo de Bogotá, la Cámara de Representantes y el Senado de la República constituyeron la tribuna del legislador eficiente y cumplido. Intervino en los debates ardorosos de las corporaciones públicas con serenidad, maestría y firmeza.

El Presidente Alfonso López Michelsen lo designó Gobernador del Cauca. El conocimiento que tenía de su departamento le permitió el impulso de la red vial de carreteras de penetración y el estímulo a la llamada Bota Caucana e integró el occidente y el área Pacífica de su departamento al desarrollo económico.

El Diplomático

Carlos Lemos Simmonds figura en la galería ilustre de los Cancilleres de Colombia. Después de su paso creador por la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Presidente Turbay Ayala lo designó Ministro de Relaciones Exteriores. Los idiomas conocidos, su residencia en Chile, su formación política lo habilitan como Canciller ejemplar. La Memoria del Ministerio refleja la febril actividad del internacionalista y la dificultad de los temas sometidos a su conocimiento y a su decisión acertada.

El conflicto de las Islas Malvinas, incomprendido entonces, se nos presenta hoy con la seriedad de la Cancillería de San Carlos y de su titular de aquellas horas. Para Colombia lo importante era la defensa del sistema interamericano, la solución pacífica de las controversias, y no los aplausos eventuales de una opinión desinformada. Nuestra posición era nítida: si la República Argentina pretende reivindicar las Islas Malvinas por la vía jurídica, Colombia le ayudaría en la argumentación y en el voto para hacer valer su derecho ante los Organismos Internacionales encargados de dirimir el conflicto. Pero nuestra Cancillería se opone a la escogencia de caminos por fuera del Derecho Internacional Americano.

La apertura hacia el Caribe, la relación con el Japón y con la China en el Pacífico, la defensa de los recursos naturales de la Hoya Amazónica fueron parte de la tarea infatigable de su gestión internacional. También contrató la misión Brasilera de Itamaraty para que esa cancillería asesorara a la nuestra en la implementación de la carrera diplomática. También vinculó su nombre y su entusiasmo a la creación del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo con la cooperación del Gobierno Francés y de la Universidad Externado de Colombia.

Como Embajador ante la OEA defendió el principio de no intervención y batalló a favor de los derechos de los colombianos residentes en Estados Unidos. Igualmente sirvió las Embajadas de Colombia en Austria y en la Gran Bretaña.

La Asamblea Constituyente

Parlamentario nato, el doctor Lemos fue elegido para la Asamblea Constituyente en 1991. La seguridad social, la moralización de la Administración Pública, los estados de excepción, la televisión y el régimen prestacional de militares y policías fueron temas a los cuales aportó sus conocimientos. Igualmente, como Presidente y Miembro de la

Comisión Especial Legislativa colaboró en el desarrollo de la Constitución en los siguientes temas:

- Servicios públicos domiciliarios.
- Régimen de contratación administrativa.
- Planeación urbana y zonificación ambiental de Colombia.
- Expropiación por vía administrativa.
- Utilización privada del espectro electromagnético para emisión de señales de televisión-libertad de canales, y
- Voto programático.

Ejemplo de gran ciudadano, paradigma de servicio público, estuvo el doctor Lemos al frente del Ministerio de Gobierno con una posición vertical contra la corrupción y contra el narcotráfico. Manejó, desde la cartera de la política, los debates electorales de su tiempo, con imparcialidad absoluta. En el Ministerio de Comunicaciones inició y planteó ante la opinión pública la defensa de la libertad de canales en televisión e impulsó la expansión de la cobertura de la telefonía básica urbana y rural.

El 1° de noviembre de 1996 fue escogido como Vicepresidente de la República y en ausencia del Presidente Ernesto Samper Pizano, ocupó la Jefatura del Estado el 10 de enero de 1998. Con su sencillez habitual presidió los actos públicos propios de su rango y la actividad administrativa de la más alta responsabilidad del país.

Las anteriores consideraciones nos impulsan a presentar este merecido proyecto de ley de honores en homenaje de uno de los grandes de Colombia.

Cordialmente,

Germán Vargas Lleras,
honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 29 del mes de septiembre del año 2003 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 117, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 29 de 2003

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 117 de 2003 Senado, *por la cual se honra la memoria del ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 29 de 2003

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 032 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones.

Para la elaboración de la presente ponencia y, dada la importancia y las consecuencias sociopolíticas que generarán las decisiones que en esta comisión se adopten, ha requerido de la valiosa participación y asesoría de expertos técnicos e investigadores de entidades públicas y privadas que han adelantado estudios y consultorías sobre las características geológicas, ecológicas, poblacionales, y sobre la explotación agropecuaria y comercial de las tierras ubicadas en lo que hasta ahora se conoce como Zona de Páramo.

Agradecemos de manera especial, el apoyo del señor director y funcionarios del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, del señor director y demás funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, del director y funcionarios de la Unidad de parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Instituto Alexander von Humboldt, de las Organizaciones no Gubernamentales Censat, Agua-Viva y Sinchi, de manera especial al grupo de investigación sobre ecosistemas de páramo de la Universidad Nacional y de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

Es importante aclarar que a pesar de existir los estudios elaborados por las entidades antes mencionadas, la categorización, clasificación y adopción de normas especiales para la protección de las Zonas de Páramos de que trata este proyecto, es urgente que el Estado y las entidades comprometidas en la protección, recuperación y sostenibilidad de los recursos naturales, destinen el presupuesto, los recursos humanos y técnicos necesarios para procesos de sistematización, seguimiento y control sobre información que cada una ya posee o está en posibilidad de seguir produciendo, con el fin de que en un término no mayor a un (1) año, se cuente con una línea de base cierta y confiable que permita adoptar una reglamentación apropiada para el desarrollo y aplicabilidad de la presente ley.

Con estas salvedades y agradeciendo de manera especial la prórroga autorizada por la presidencia de la Comisión Quinta, nos permitimos presentar Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 032 de 2003 Senado, «por medio de la cual se crean las zonas de páramo y se establecen otras disposiciones» con pliego de modificaciones.

1. Objeto del Proyecto

El proyecto a estudio, fue presentado por el honorable Senador Arturo Clavijo Vargas, con el propósito de crear *las zonas de páramo* como medio esencial para la preservación y conservación de la base natural del recurso hídrico del país (nacimientos, ríos, lagunas, ciénagas, humedales) racionalizando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales propios de las zonas de páramo. Así mismo propone el honorable Senador Clavijo Vargas la adopción de mecanismos legales tales como la compra y expropiación de tierras que le permitan a las autoridades comprometidas en la protección de los recursos naturales y del ambiente en sus correspondientes jurisdicciones territoriales e institucionales

Señala con especial énfasis que a pesar de la importancia de la diversidad biológica, las altas montañas y sus ecosistemas son muy vulnerables al desequilibrio ecológico, ocasionado por factores naturales, cambios climáticos, actos humanos y, sobre ellos, los procesos de desarrollo no han incorporado la variable ambiental de manera clara y explícita, lo que ha arrojado procesos rápidos de deterioro de nuestra base natural. Las pérdidas ocurren en todas las zonas y ecosistemas de montaña, desde las zonas costeras hasta los páramos. Los cálculos más recientes predicen que, al ritmo actual de deforestación, en el transcurso de los próximos 25 años desaparecerán de la tierra del 2 al 8% de las especies vivas¹.

Para el logro del múltiple objetivo, el proyecto propone la adopción de decisiones, reformas y aunque no de manera expresa, la necesaria asignación y utilización de recursos presupuestales, que incluyen:

a) La declaración oficial de la zona de páramos;

b) El reconocimiento de las zonas de páramos por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR;

c) La compra de predios ubicados en zonas de páramos;

d) La expropiación por vía administrativa, como último recurso para que la Nación pueda recuperar las zonas de páramo y desarrollar una gestión de conservación y aprovechamiento del recurso hídrico del país.

El proponente señala como plazo para el logro de estos objetivos el de noventa días siguientes a la promulgación de la ley.

2. La necesidad y conveniencia del proyecto:

Los recursos biológicos sostienen más del 40% de la economía global y satisfacen el 80% de las necesidades humanas, incluyendo las ecológicas, sociales, genéticas, científicas, culturales y recreacionales², nuestra existencia y bienestar cotidiano depende de los bienes y servicios que ella nos brinda. Los ecosistemas de alta montaña, particulares de la región andina del país, integran valiosos recursos como el agua, la energía y la diversidad biológica; además son centros importantes de desarrollo cultural étnico y campesino y recreacional. En especial los Páramos, son ecosistemas complejos y endémicos de los Andes (venezolanos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y costarricenses) así mismo, de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Sobre la identificación, ubicación, distribución y extensión del ecosistema paramuno, el país no cuenta con información suficiente, sistemática, accesible; sin embargo, diversos estudios (Rangel 2000)³ mencionan que los páramos colombianos abarcan aproximadamente el 2.6% de la superficie del país; el Instituto Alexander von Humboldt en el mapa general de Ecosistemas de Colombia (1998) menciona un total de 1.379.000 Ha. de páramos en el territorio Nacional, correspondientes al 1.3% de la extensión del país⁴, y los resultados de Geoingeniería-MMA (1999)⁵, indican que la superficie de Páramos alcanza 1.443.425 Ha (correspondiente al 1.3% de la extensión continental del país), representada principalmente por páramos húmedos, los cuales comprenden el 89% del total de páramos colombianos.

TABLA 1

Ecorregiones Estratégicas del orden Nacional con Ecosistemas de Alta Montaña y Páramos

| ECORREGION | DEPARTAMENTO | Nº MPIO. | EXTENSIÓN APROXIMADA |
|---------------------------------------|--|----------|----------------------|
| Macizo Colombiano | Cauca, Caquetá, Putumayo, Nariño, Huila y Tolima | 53 | 3'268.237 Ha |
| Sierra Nevada de Santa Marta | Magdalena, Guajira y Cesar | 10 | 1'200.000 Ha |
| Sierra Nevada del Cocuy | Boyacá, Casanare y Arauca | 4 | 306.000 Ha |
| Alta Montaña de la Cordillera Central | Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío | 14 | 400.000 Ha |
| Macizo de Sumapáz | Cundinamarca, Meta, Huila y Tolima | | 154.000 Ha |
| Nudo de Santurbán | Norte de Santander | 10 | 120.000 Ha |

Fuente: MMA (Plan Verde), 1998.

En este orden, la iniciativa del Senador proponente, responde a la urgente necesidad identificada por diversos sectores ambientalistas, indigenistas, agrícolas y empresariales, que desde hace más de 30 años vienen realizando acciones académicas, técnicas, sociales en procura de llamar la atención del Estado y de la comunidad nacional e internacional para que se adopten medidas de protección de las zonas en donde se encuentran las fuentes más importantes de producción de agua: los páramos.

1 I. A. von Humboldt. CBD

2 Idem.

3 Op. cit. Rangel, 2000.

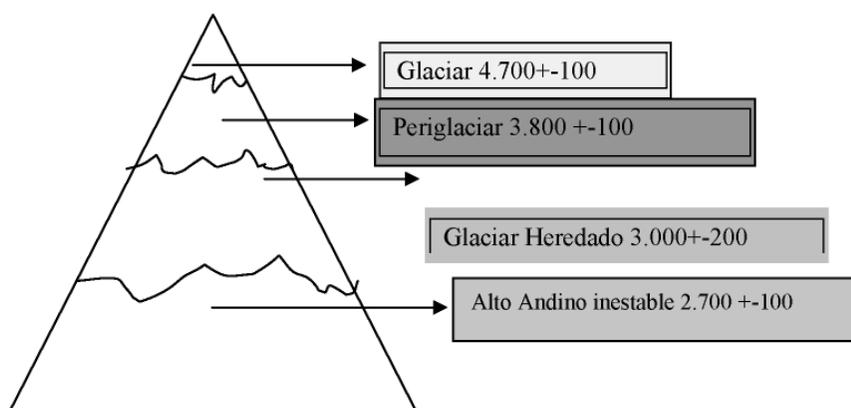
4 Distribuido de la siguiente manera: Páramos húmedos: 1'231.500 Ha, Páramos Secos: 85.000 Ha y Superpáramos: 62.500 Ha.

5 Identificación de prioridades para la gestión ambiental en ecosistemas de Páramos, Sabanas, Zonas Áridas y Humedales de agua dulce. 1999. Consultoría contratada por el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

2.1 Geomorfología de los páramos de Colombia⁶

Los páramos colombianos comprenden parte de las terminaciones altitudinales de las cordilleras Oriental, Central, Occidental y del Macizo de Santa Marta, en general por encima de los 2.800 mts del nivel del mar. Exceptuando las áreas cubiertas por nieves y hielos de las cumbres nevadas.

(...) La alta montaña con una extensión aproximada de 4.677.285 Ha, corresponde con la mayor extensión de hielo con la última glaciación en Colombia, es decir, las áreas que estuvieron directa e indirectamente influenciadas por los glaciares de montaña dentro del período comprendido entre 70 años A.P. y 10 mil años A.P. aproximadamente. El estudio geomorfológico de los páramos se asume bajo el concepto del sistema morfogénico en el cual el sistema representa el espacio en el que circunscribe un conjunto de procesos dominantes y condicionados por factores como la estructura geológica, condiciones bioclimáticas, la pendiente, los suelos, los modelados y las formas de ocupación antigua. La alta montaña se divide en cuatro unidades o sistemas morfogénicos: Glaciar, periglaciar, modelado glaciar heredado y montaña alto-andina inestable. De estas unidades de alta montaña en Colombia sólo se reconocen los modelados, las formaciones superficiales y los espacios ocupados por el último período glaciar. En los cuales se reportan la ocurrencia, de vegetación de páramo entre las altitudes 3.200 y 4.000 m.s.n.v.



(...) La infiltración de agua favorecida por las formaciones superficiales es uno de los procesos más importantes presentes. El agua al circular por una red superficial evacua algunos materiales finos y produce en superficie depresiones suaves longitudinales de color verde (más intenso de los pastizales o pajonales)... Otro proceso lo representa la soliflucción que permite la formación de pequeños lentes de agua en los fondos de los valles glaciares, proceso favorecido por la concentración de humedad. Respecto a las formaciones superficiales de origen volcánico son más susceptibles de ser removidas (transportadas) por escurrimiento superficial difuso y concentrado... Las amenazas de desestabilización del modelo glaciar modelado y sus coberturas de páramo se relacionan con la intervención humana; la protección ejercida por la vegetación a las formaciones superficiales se pierde por quema y pastoreo, facilitando la acción del escurrimiento superficial difuso y concentrado.

Las actividades agropecuarias en general, generan un proceso de coluvionamiento que colmata las lagunas, con la consecuente disminución de la capacidad de almacenamiento hídrico. Los campesinos e indígenas terminan drenando los pantanos y lagunas para establecer cultivos con lo que aumenta la disección. Igualmente la destrucción de los bosques achaparrados instalados sobre las morrenas laterales genera derrumbes que semejan arañazos en la montaña, efecto que desestabiliza las laderas medianas de los valles glaciares.

2.2 La situación de los páramos en Colombia

Actualmente, en por lo menos 16 de las 45 unidades de conservación de la Unidad de Parques Nacionales Naturales del Sistema Nacional Ambiental, se encuentran ecosistemas de alta montaña de páramos y subpáramos y bosques alto andinos, pero aún no se conoce su real extensión ni se han adelantado procesos de zonificación y ordenamiento en la totalidad de los Parques Nacionales entre otros. El Instituto Alexander von Humboldt (1997)⁷ plantea que es indispensable establecer los

mecanismos necesarios para proteger los páramos; esto implica «asignar una categoría especial a los páramos, que permita tomar medidas tendientes a su conservación...». Las Reservas de la Biósfera podrían llegar a ser un buen ejemplo y permitirían además, que las áreas de páramo fueran reconocidas mundialmente como áreas de conservación.

TABLA 2
Representatividad del Páramo en los Departamentos

| DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS | ECOSISTEMA TIPO | REPRESENTATIVIDAD | | |
|---------------------------|-----------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------|
| | | AREA (Ha) | PARAMO NIVEL DE TIPO (%) | PARAMO A NIVEL NACIONAL (%) |
| ANTIOQUIA | Páramo húmedo | 12,575 | 1.0 | 0.9 |
| CHOCO | Páramo húmedo | 2,325 | 0.2 | 0.2 |
| ARAUCA | Páramo húmedo | 49,825 | 3.9 | |
| | Superpáramo | 4,475 | 6.8 | 3.8 |
| HUILA | Páramo húmedo | 26,150 | 2.0 | 1.8 |
| META | Páramo húmedo | 99,025 | 7.7 | 6.9 |
| NARIÑO | Páramo húmedo | 107,675 | 8.3 | 7.5 |
| N. de SANTANDER | Páramo húmedo | 49,325 | 3.8 | 3.4 |
| PUTUMAYO | Páramo húmedo | 1,425 | 0.1 | 0.1 |
| CALDAS | Páramo húmedo | 17,475 | 1.4 | |
| | Superpáramo | 6,775 | 10.3 | 1.7 |
| CASANARE | Páramo húmedo | 5,300 | 0.4 | 0.4 |
| BOYACA | Páramo húmedo | 230,625 | 17.9 | |
| | Páramos secos | 29,250 | 33.8 | |
| | Superpáramo | 4,275 | 6.5 | 18.3 |
| Cundinamarca | Páramo húmedo | 134,500 | 10.4 | |
| | Páramo seco | 57,175 | 66.2 | 13.3 |
| CESAR | Páramo húmedo | 17,225 | 1.3 | |
| | Superpáramo | 5,375 | 8.2 | 1.6 |
| GUAJIRA | Páramo húmedo | 18,425 | 1.4 | |
| | Superpáramo | 5,075 | 7.7 | 1.6 |
| MAGDALENA | Páramo húmedo | 48,050 | 3.7 | |
| | Páramos secos | 27,775 | 42.4 | 5.3 |
| SANTANDER | Páramo húmedo | 135,725 | 10.5 | 9.4 |
| VALLE DEL CAUCA | Páramo húmedo | 84,775 | 6.6 | 5.9 |
| QUINDIO | Páramo húmedo | 10,025 | 0.8 | |
| | Superpáramo | 1,000 | 1.5 | 0.8 |
| CAUCA | Páramos húmedos | 113,250 | 8.8 | |
| | Superpáramo | 4,025 | 6.1 | 8.1 |
| RISARALDA | Páramo húmedo | 18,650 | 1.4 | |
| | Superpáramo | 2,500 | 3.8 | 1.5 |
| TOLIMA | Páramo húmedo | 109,075 | 8.4 | |
| | Superpáramo | 4,300 | 6.6 | 7.9 |
| TOTAL | | 1,443,425 | | 100.0 |

Fuente: Mapa de Ecosistemas. Instituto Alexander von Humboldt, 1998 (digitalizado de papel a escala 1:2.000.000) y Mapa Colombia IGAC, 1998 (versión digital, escala 1:1.500.000), en Geoingeniería-MMA, 1999.

La importancia concreta de la protección de los páramos colombianos, radica en:

- Su capacidad de *generar, interceptar, almacenar y regular* los flujos hídricos superficiales y subterráneos.

- Son importantes centros de endemismo de flora y fauna; poseen el 8% del total de endemismos de la flora colombiana, manifestándose especialmente en la cordillera oriental. Presentan además, especies únicas que evolucionaron en este bioma debido al aislamiento que experimentaron a consecuencia de la situación orográfica natural y las condiciones climáticas imperantes.

- Los ecosistemas de páramo prestan servicios ambientales como reguladores bioquímicos especialmente significativos en relación con el efecto invernadero, y su capacidad de fijar carbono a través de la necromasa adherida a las plantas.

- En las zonas Andinas de páramo los *pajonales* no disturbados⁸ presentan una reserva de carbono aérea alta en comparación con otros pajonales en el mundo⁹, contribuyendo de igual manera a la mitigación del cambio climático. Igualmente, la forma de las plantas y la estructura de las hojas de las rosetas gigantes de *espeletia* hacen que esta especie resista al flujo de CO₂ y al flujo de calor, acercándose la temperatura de la hoja al óptimo de la fotosíntesis lo que redundo en un mejor aprovechamiento del carbono. Las *turberas* de páramo también acumulan carbono cumpliendo una función importante como reguladores

6 Ideam-Universidad Nacional, 1999. Geosistemas de la Alta Montaña, Bogotá: Convenio Ideam-Universidad Nacional.

7 Primer Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad en Colombia, 1997.

8 Cuya necromasa varía entre el 70 y 80% de la biomasa total aérea.

9 Op. cit. Hofstede, 1998.

bioquímicos, especialmente significativos en relación con el efecto invernadero¹⁰.

- Cumplen importantes funciones culturales y económicas las cuales dependen de las lógicas propias de las culturas de los grupos humanos que los habitan, sean campesinos, indígenas o colonos.

- En los ecosistemas de páramos nace una gran cantidad de ríos, importantes para la economía del país, el consumo humano, el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial y la generación hidroeléctrica. Además, dada la característica humífera de su suelo, la descomposición de la materia orgánica es muy lenta, lo cual favorece la fijación de carbono, a través de la necromasa adherida a las plantas.

- A nivel mundial, aproximadamente el 98% del agua dulce utilizable se encuentra almacenada en las rocas del subsuelo, lo cual constituye la gran reserva de agua de la tierra y por supuesto de Colombia.

- Los ecosistemas de páramo también son un centro de diversidad étnica y cultural. Entre las comunidades (indígena y campesina), los conocimientos tradicionales se encuentran inmersos en un todo íntimamente relacionado con la cosmovisión y las formas de apropiación y manejo territorial¹¹. Para la mayoría de ellas las partes más altas de las montañas y los ecosistemas de páramo son lugares sagrados.

- En los páramos colombianos aún es posible encontrar algunas de las especies relacionadas con los ecosistemas de páramo que hacen parte de los listados CITES¹² como el Oso de anteojos, el Oso frontino, el Oso careto (*Tremarctos ornatus*), la Danta de páramo, la Danta lanuda (*Tapirus pinchaque*), y el Cóndor andino (*Vultur gryphus*).

- En los páramos colombianos se encuentran humedales como las turberas, estrechamente relacionadas con los pantanos e innumerables lagunas localizadas entre los 3.000 y 3.500 msnm. Las turberas allí son gruesas capas de suelo orgánico saturado que constituyen la esponja de páramo, de donde el agua fuertemente adherida se va filtrando y liberando poco a poco formando hilos de agua, quebradas y finalmente ríos¹³.

- Otro factor a ser considerado como importante y quizá determinante en el interés actual por las zonas de páramo es el incremento reciente de inversión que se concentran en las *ecorregiones estratégicas* del orden nacional, regional y local. Megaproyectos de inversión transnacional, en la explotación de energía, para ser enviada a países desarrollados, exigen el mejoramiento de condiciones altamente favorables de disponibilidad del recurso hídrico y con ello, de la protección especial a las zonas productoras de su materia prima que se encuentran en buena proporción en la superficie en zonas de la alta montaña, especialmente en Páramo y Subpáramo: el Macizo Colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Región Nororiental-Sierra Nevada del Cocuy, la cordillera Central y la Serranía de Perijá.

TABLA 3
Representatividad del Páramo en las CAR

| CAR/DAMA | ECOSISTEMA TIPO | REPRESENTATIVIDAD | | |
|---------------|--------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | | AREA (Ha) | PARAMO NIVEL DE TIPO (%) | PARAMO A NIVEL NACIONAL (%) |
| CAM | Páramos húmedos | 26,150 | 2 | 1.80 |
| CAR | Páramos secos | 19,150 | 22.2 | 1.3 |
| CARDER | Páramos húmedos | 18,650 | 1.4 | 1.5 |
| | Superpáramo | 2,500 | 3.8 | |
| CAS | Páramos húmedos | 97,925 | 7.6 | 6.8 |
| CDMB | Páramos húmedos | 37,800 | 2.9 | 2.6 |
| CODECHOCO | Páramos húmedos | 2,325 | 0.2 | 0.2 |
| CORANTIOQUIA | Páramos húmedos | 1,600 | 0.1 | 0.1 |
| CORMACARENA | Páramos húmedos | 145,950 | 11.3 | 10.1 |
| CORPAMAG | Páramos húmedos | 47,875 | 3.7 | 5.2 |
| | Superpáramo | 27,850 | 42.5 | |
| CORPOAMAZONIA | Páramos húmedos | 1,425 | 0.1 | 0.1 |
| CORPOBOYACA | Páramos húmedos | 224,200 | 17.4 | 17.9 |
| | Páramos secos | 29,250 | 33.8 | |
| | Superpáramo | 4,875 | 7.4 | |
| CORPOCALDAS | Páramos húmedos | 17,475 | 1.4 | 1.7 |
| | Superpáramo | 6,775 | 10.3 | |
| CORPOCESAR | Páramos húmedos | 17,400 | 1.3 | 1.6 |
| | Superpáramo | 5,300 | 8.1 | |
| CORPOGUAJIRA | Páramos húmedos | 18,425 | 1.4 | 1.6 |
| | Superpáramo | 5,075 | 7.7 | |
| CORPOGUAVIO | Páramos húmedos | 22,400 | 1.7 | 2.8 |
| | Páramos secos | 18,650 | | |
| CORPONARIÑO | Páramos húmedos | 107,675 | 8.3 | 7.5 |

| CAR/DAMA | ECOSISTEMA TIPO | REPRESENTATIVIDAD | | |
|---------------|--------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | | AREA (Ha) | PARAMO NIVEL DE TIPO (%) | PARAMO A NIVEL NACIONAL (%) |
| CORPONOR | Páramos húmedos | 49,350 | 3.8 | 3.4 |
| CORPORINOQUIA | Páramos húmedos | 110,450 | 8.6 | 9.0 |
| | Páramos secos | 16,275 | 18.8 | |
| | Superpáramo | 3,875 | 5.9 | |
| CORPOURABA | Páramos húmedos | 10,975 | 0.8 | 0.8 |
| CORTOLIMA | Páramos húmedos | 108,900 | 8.4 | 7.8 |
| | Superpáramo | 4,300 | 6.6 | |
| CRC | Páramos húmedos | 113,250 | 8.8 | 8.1 |
| | Superpáramo | 4,025 | 6.1 | |
| CRQ | Páramos húmedos | 10,025 | 0.8 | 0.8 |
| | Superpáramo | 1,000 | 1.5 | |
| CVC | Páramos húmedos | 84,550 | 6.5 | 5.9 |
| DAGMA | Páramos húmedos | 400 | 0.0 | 0.0 |
| DAMA | Páramos húmedos | 16,250 | 1.3 | 1.3 |
| | Páramos secos | 3,100 | 3.6 | |
| TOTAL | | 1,443,425 | | 100.0 |

Fuente: Mapa de Ecosistemas. Instituto Alexander von Humboldt, 1998 (digitalizado de papel a escala 1:2.000.000); Mapa de Corporaciones Autónomas Regionales. Ministerio del Medio Ambiente, 1998 (digitalizado de papel a escala 1:2.000.000); Mapa de Colombia. IGAC, 1998 (versión digital, escala 1:1.500.000) en Geoingeniería-MMA, 1999.

2.3 Factores de afectación de las Zonas de Páramos

Las zonas de páramos vienen sufriendo serios procesos de transformación y degradación debido a la ocurrencia de hechos naturales, pero especialmente a los producidos por el hombre, de los cuales se destacan: el uso inadecuado y explotación irracional de sus recursos hídricos, bióticos y físicos, por actividad minera, cultivos ilícitos, ganadería extensiva, deforestación por empleo de la madera como leña para combustible y cercas vivas, techado de casas de campo y alimento del ganado, explotación en exceso de recursos hídricos.

2.3.1 Cultivos extensivos de papa

La expansión incontrolada de la frontera agrícola bajo sistemas de minifundio y latifundio, en especial, para el monocultivo de papa, que se realiza principalmente en los páramos secos, en los ecosistemas de alta montaña, subpáramo y páramo seco, para la obtención de semillas sanas; cultivo que requiere de la tumba y quema con rotación de potreros para ganadería extensiva y sistemas de cobertura muerta en grandes extensiones de zonas paramunas como se puede constatar en Nariño, Sumapaz, Cauca, Santander y Boyacá. A esta actividad se auna la reciente siembra de amapola (Nariño y Cauca) en la Cordillera Central, las amenazas del cultivo son graves en el Macizo Colombiano. En la Cordillera Occidental, que tiene las menores extensiones de páramo, la situación es menos crítica.

En este cultivo se utilizan elevados volúmenes de agua para el riego por el sistema de aspersión, canalizaciones profundas del terreno y más de 45 productos químicos (fertilizantes y plaguicidas) con diferentes grados de toxicidad para controlar plagas y enfermedades propias del laboreo.

2.3.2 Ganadería extensiva

Como se analizó anteriormente la utilización de terrenos entre el cultivo de papa y la utilización para pastos, han generado en los ecosistemas, un proceso de deterioro de los recursos biofísicos de los páramos: recarga de acuíferos, captura de CO₂, desmonte de especies vegetales y deforestación de la vegetación nativa. La ganadería de ovinos y vacunos y últimamente de caprinos y equinos, genera escasos rendimientos debido al bajo nivel de proteína de la paja existente en el páramo, por lo cual se practica la quema frecuente de los suelos resurgiendo brotes que aumentan a corto plazo el nivel proteico necesario para la producción de leche. Este sistema se hace sostenible durante los primeros 9 meses de establecimiento, luego del cual, se ve totalmente agotado, siendo necesaria nuevamente la quema del terreno¹⁴.

10 Op. cit. Geoingeniería-MMA, 1999.

11 Recuperación y divulgación de conocimientos y prácticas tradicionales en A.von Humboldt.1998. Informe Nacional sobre el estado de la Biodiversidad en Colombia (1997). Tomo III.

12 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

13 Op. cit. Geoingeniería, 1999.

14 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, Universidad Nacional de Colombia-Ministerio de Medio Ambiente-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002, Colombia:

Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Bogotá.

2.3.3 Otros usos

- Explotación comercial de las turbas (U21) y desecación de las turberas.

- Utilización de caídas de agua, depósitos lacustres, lagos y lagunas en programas de generación eléctrica.

- Minería artesanal e industrial de oro, carbón, gravas y calizas.

- Cultivos de uso ilícito.

- Explotación en exceso del recurso hídrico para consumo humano.

- Cacería, consumo local o en esquemas de mercadeo de especies promisorias como la boruga y el venado (piel, carne), extracción de materiales como los musgos, principalmente en Navidad, extracción selectiva de madera que afecta de manera directa el albergue de importante diversidad de recursos biológicos a nivel de especies y genes, la captura de CO₂, el almacenamiento de materia orgánica y nutrientes, recarga de acuíferos y regulación de ciclos hidrológicos, por ejemplo.

- Desarrollo de programas de reforestación inapropiados (pinos y eucalipto, que no retienen agua y acidifican el suelo) y de turismo mal dirigido.

2.4 Efectos de los usos inadecuados

- El incremento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera en los últimos años, desde el comienzo de la época industrializada, la atmósfera ha experimentado un aumento del 28% en la concentración de dióxido de carbono (CO₂)¹⁵, proveniente de la combustión de combustibles fósiles (carbón y petróleo), los incendios forestales, el aprovechamiento de carbonatos para cemento, la transformación del suelo en tierras agrícolas y la deforestación¹⁶, ocasionando un cambio en su temperatura.

Algunos datos sobre las emisiones nacionales de CO₂ (Tabla 4) muestran lo siguiente:

TABLA 4

Emisión anual de gases efecto invernadero en Colombia

| INDICADOR | VALOR (miles de ton/año) |
|--|-----------------------------|
| Emisión bruta de gases de efecto invernadero | 59.814 |
| Emisión neta de gases de efecto invernadero | 39.549 |
| Emisión bruta de dióxido de carbono (CO ₂) | 52.714 |

Fuente: Ideam, 2001.

- Del total de la emisión bruta de dióxido de carbono del país, el sector de transformación aporta el 26%, el sector manufacturero el 20% y las fuentes móviles el 28%. El aumento de la temperatura media de la tierra a causa del efecto invernadero ha sido de 0.5°C en menos de cien años; este calentamiento puede tener como consecuencia inmediata cambios en los ciclos biológicos de las plantas, modificaciones en las migraciones y las áreas de distribución, tanto de especies vegetales como animales¹⁷, y pérdida de zonas y ecosistemas de la alta montaña, como los nevados y páramos.

- Debido al calentamiento de la tierra y el volcanismo, los nevados o glaciares de nuestro país presentan un balance glaciar de masas negativo, es decir, mayor pérdida que crecimiento de hielo. Situación agravada por los graves cambios climáticos de la atmósfera, que provocan la erosión acelerada de los suelos, desprendimiento de tierras, pérdida de diversidad biológica y degradación de las cuencas hidrográficas. La tabla 5 ilustra sobre esta pérdida.

TABLA 5

Pérdida de hielo de los nevados actuales y año de posible desaparición

| MASAS GLACIARES ACTUALES | PERDIDA DE HIELO DE LOS NEVADOS ACTUALES (según su área en 1850 y 1997) | AREA ACTUAL | AÑO DE POSIBLE DESAPARICION |
|--------------------------------|---|-------------|-----------------------------|
| Volcán Nevado del Ruiz* | 38.2 km | 9.3 Km | 2010 |
| Volcán Nevado de Santa Isabel* | 22.5 km | 5.3 km | 2030 |
| Volcán Nevado del Tolima* | 7.6 km | 1.0 km | 2010 |
| Volcán Nevado del Huila | 20.4 km | 13.3 km | 2110 |
| Sierra Nevada del Cocuy | 125 km | 23.7 km | 2050 |
| Sierra Nevada de Santa Marta | 71.5 km | 11.1 km | 2050 |

* Disminuiría con reactivación volcánica

Fuente: Ideam, 2001

- La pérdida del área para cada nevado está entre 60-80%. La Sierra Nevada del Cocuy seguida de la Sierra Nevada de Santa Marta son los nevados que han sufrido una mayor deglaciación, y los nevados del Ruiz y Tolima serían los más próximos a desaparecer en el tiempo.

- Todas las variaciones en los parámetros del clima han provocado inevitablemente impactos negativos de manera directa en sectores socioeconómicos. Adopción de sistemas invasivos de tecnología agropecuaria y de industria energética, desplazamiento de las fronteras agrícolas y pecuarias que a su vez exige una mayor utilización de agroquímicos que mejoren y protejan la producción de los efectos del fenómeno invernadero.

- Se prevé que un aumento de 2-3 grados centígrados ocasionará una alteración en el ciclo hidrológico debido a una mayor evaporación del agua (que a su vez refuerza el calentamiento). Con gran probabilidad, el nivel del mar se elevará debido, entre otras, a la fusión de los glaciares de la alta montaña¹⁸ lo cual significaría la contaminación de acuíferos, la recesión de tierras húmedas, y el retroceso de los bosques en el interior de los continentes, al sustituirse por ecosistemas más degradados¹⁹.

- Igualmente, los ecosistemas de páramo se verían afectados al disminuir su extensión y perder su capacidad de intercepción, almacenamiento y regulación hídrica. Además, habría pérdida de especies vegetales de importancia para la medicina tradicional, reducción de especies endémicas y promisorias de la fauna, reducción de la riqueza a nivel de especies y genes, cambios en el hábitat de las especies vegetales y animales, y desplazamiento de las actividades agrícolas hacia mayores altitudes, entre otras.

- Los procesos de desarrollo no han incorporado la variable ambiental de manera clara y explícita, lo que ha arrojado procesos rápidos de deterioro de nuestra base natural. Las pérdidas ocurren en todas las zonas y ecosistemas de montaña, desde las zonas costeras hasta los páramos. Como se dijo anteriormente, los cálculos más recientes predicen que, al ritmo actual de deforestación, en el transcurso de los próximos 25 años desaparecerán de la tierra del 2 al 8% de las especies vivas²⁰.

2.5 Un concepto integral de Zona de Páramo

Como se expresó anteriormente, las entidades estatales encargadas constitucional y legalmente de la protección, conservación y dirección del manejo sostenible de las diferentes zonas geográficas, ecosistémicas y del hábitat, junto a organizaciones no gubernamentales, avanzan en procesos de identificación de criterios para adoptar conceptos, ubicación, extensión, y formas adecuadas de protección de zonas de páramo. El ponente ha conocido los elementos estructurantes sobre los cuales existe un mínimo de acuerdo y que también comparto y que me permito relacionar en gracia al necesario debate y decisión que debe surtir la Comisión Quinta.

En concepto de los especialistas, como tal, la definición de zona de páramo para su declaración, y adopción de medidas especiales de protección, debe ser el resultado de la conjunción de los siguientes factores:

- Identificación única de las áreas de extensión y distribución de las zonas de páramos existentes.

- Ubicación geográfica: los páramos se encuentran esencialmente en climas tropicales fríos que se extienden por encima del bosque andino y hasta el límite de las nieves entre los 3200 y los 3800 msnm.

- Identificación e incorporación de los componentes ecosistémicos integradores de las zonas de páramo: Bosque alto-andino, nublado o de niebla tropical, Bosque Andino, tierras de Paramización, Páramo atmosféricamente húmedo, Páramo atmosféricamente seco, Páramo azonal, Subpáramo (páramo bajo), Superpáramo, Turbera, Pajonal, Necromasa, Humedal, corredores estratégicos.

- Planificación de ecosistemas de páramo que involucre las geomazas, amenazas sísmicas.

15 Principal componente de los gases de efecto invernadero. Es transparente y permite la entrada de los rayos solares.

16 Op. cit. Hofstede, 1998.

17 Rogelia Llorente y Montserrat Vilá. Cambio Global y Conservación de la Biodiversidad. Quereus 145. Marzo, 1998

18 Se calcula un incremento de 10 a 30 cm. para el año 2030 y hasta 1 metro para el año 2050.

19 Cambio climático y energía. <http://members.tripod.com/fotografia/textos/clima.htm>.

20 Idem.

De consuno, una definición aproximada de Páramo, puede expresarse como un ecosistema en donde todos sus elementos, principalmente la vegetación y el suelo, han desarrollado gran potencialidad para interceptar y almacenar agua, aportan al país buena parte del agua potable, pues muchos de los ríos tienen sus cabeceras en ellos. Los páramos poseen una serie de características que les confieren una importante función hídrica: son zonas de clima frío, lo cual significa una evapotranspiración²¹ y evaporación mucho menor que en altitudes menores; se encuentran zonas de condensación cerca al límite altitudinal del bosque; las plantas usan menos agua a menores alturas; el fenómeno de nieblas es frecuente, y se mantiene baja la evaporación.

Pero además, la identificación y adopción de zonas de páramo para la protección del recurso hídrico y de la flora y fauna en vías de extinción, debería observar criterios geopolíticos del siguiente orden:

- Identificación de unidades de conservación por su importancia biológica, biodiversidad, capacidad de almacenamiento y distribución de agua.

- Prioridades de gestión: en zonas frágiles o en estado de amenaza.

- Valoración de las causas de degradación para protección especial afectadas especialmente por sistemas de producción no apropiada, quema indiscriminada y ganadería extensiva, infraestructura vial no planificada, pérdida de regulación hídrica, plantaciones forestales con especies exóticas, explotación minera y de turismo sin control y concentración de población en vías de urbanización.

- Valoración de aspectos socioeconómicos y culturales como la Integración del componente humano (colono, campesino, indígena, extractor de riqueza), que habita, utiliza e interviene en la conformación del ecosistema de las zonas de páramo y la evaluación de normas catastrales, clasificación de predios y de propiedades, límites jurisdiccionales, tenencias de tierras, usos de áreas de recarga de acuíferos, entre otros.

TABLA 6

Representatividad del Páramo en las áreas Nacionales Protegidas

| NOMBRE | TIPO | REPRESENTATIVIDAD | | |
|----------------------|---------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | | AREA (Ha) | PARAMO A NIVEL DE TIPO (%) | PARAMO A NIVEL NACIONAL (%) |
| CHINGAZA | Páramo húmedo | 22,325 | 1.7 | |
| | Páramo seco | 3,225 | 3.7 | |
| Total | | 25,550 | | 1.8 |
| EL COCUY | Páramo húmedo | 105,450 | 8.2 | |
| | Superpáramo | 8,750 | 13.3 | |
| Total | | 114,200 | | 7.9 |
| FARALLONES DE CALI | Páramo húmedo | 4,750 | 0.4 | |
| Total | | 4,750 | | 0.3 |
| LAS HERMOSAS | Páramo húmedo | 49,600 | 3.8 | |
| Total | | 49,600 | | 3.4 |
| LAS ORQUIDEAS | Páramo húmedo | 2,775 | 0.2 | |
| Total | | 2,775 | | 0.2 |
| LOS NEVADOS | Páramo húmedo | 45,125 | 3.5 | |
| | Superpáramo | 10,025 | 15.3 | |
| Total | | 55,150 | | 3.8 |
| NVDO. DEL HUILA | Páramo húmedo | 37,050 | 2.9 | |
| | Superpáramo | 475 | 0.7 | |
| Total | | 37,525 | | 2.6 |
| PARAMILLO | Páramo húmedo | 1,550 | 0.1 | |
| Total | | 1,550 | | 0.1 |
| PISBA | Páramo húmedo | 19,775 | 1.5 | |
| Total | | 19,775 | | 1.4 |
| PURACÉ | Páramo húmedo | 11,275 | 0.9 | |
| Total | | 11,275 | | 0.8 |
| S. NVDA. SANTA MARTA | Páramo húmedo | 75,275 | 5.8 | |
| | Superpáramo | 38,225 | 58.3 | |
| Total | | 113,500 | | 7.9 |
| SUMAPAZ | Páramo húmedo | 129,675 | 10.0 | |
| Total | | 129,675 | | 9.0 |
| TAMA | Páramo húmedo | 6,575 | 0.5 | |
| Total | | 6,575 | | 0.5 |
| GALERAS | Páramo húmedo | 2,250 | 0.2 | |
| Total | | 2,250 | | 0.2 |
| IGUAQUE | Páramo seco | 100 | 0.1 | |
| Total | | 100 | | 0.0 |
| Guanenta -Alto Fonc- | Páramo húmedo | 1,875 | 0.1 | |
| Total | | 1,875 | | 0.1 |
| TOTAL | | 576,125 | | 39.9 |

Fuente: Mapa de Ecosistemas. Instituto Alexander von Humboldt, 1998 (digitalizado de papel a escala 1:2.000.000); Mapa de Areas Naturales Protegidas. Ministerio del Medio Ambiente, 1997 (digitalizado de papel a escala 1:3.000.000); Mapa de Colombia. IGAC, 1998 (versión digital, escala 1:1.500.000) en Geoingeniería-MMA, 1999

3. Los avances político- legales para la protección de las Zonas de Páramo

Si bien es cierto, que como tal, la zona de páramo, no cuenta con mecanismos legislativos, de política pública de acción institucional especiales para su protección y uso sostenible, en la normatividad actual existen mecanismos para la protección de:

- Areas de manejo especial.
- Reservas de la sociedad civil.
- Distritos de manejo integrado.
- Parques nacionales naturales.

Este conjunto normativo comprende los enunciados y mandatos constitucionales, legales, acuerdos, tratados y convenios internacionales sobre protección de los recursos hídricos, glaciales, nevados, especies de vías de extinción, acciones en contra de los factores de calentamiento del clima, factores que atentan contra la contaminación, parques naturales, reservas forestales, protección en especies arbóreas, así como el desarrollo de normas propias internas sobre la materia.

De todas ellas, destacamos las de mayor relación con las zonas de páramos y la necesaria reglamentación de otras materias para su protección y desarrollo sostenible.

3.1 Marco Constitucional y legal

En desarrollo de la concepción del Estado Social, Democrático de Derecho, a partir de la vigencia de la Carta Política de 1991, la relación del hombre con la naturaleza, adquiere la categoría de mecanismo garante para la permanencia de las especies vivas. El país tiene la posibilidad de adoptar y aplicar tanto en nuestra normatividad como en la idiosincrasia de sus habitantes, los avances doctrinales, legales, intelectuales y de gestión que en otras latitudes del mundo se han desarrollado para la protección de los recursos naturales y relaciones sostenibles preactivas.

El marco constitucional nos ofrece postulados del deber ser de estas nuevas relaciones que han tenido posibilidad de ser desarrollados, pero que requieren más que de nuevas normas, la revisión de las existentes para complementarlas, mejorarlas y dotarlas de mecanismos reales que posibiliten su aplicación y obligatorio cumplimiento, veamos:

TABLA 7

Normatividad Aplicable para la Protección de las Zonas de Páramo

| Norma | Desarrollo Legal | Autoridades Obligadas a su cumplimiento |
|--|---|---|
| Constitución Nacional | | |
| Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. | Ley 70 de 1993 Ley Derechos de los Afrodescendientes: Artículos 5°, 6°, 14, 19, 20, 24, 26, 27, 29, 59. | Minambiente, Car's, Consejos Regionales. |
| | Ley 99 de 1993: Crea el Sistema Nacional Ambiental. | Minambiente, municipios, Car's |
| | Ley 261 de 1996 Compilación de la Normatividad ambiental | Minambiente |
| | Ley 304 de 1996. Cambio del clima global | Minambiente, Minagricultura, DNP |
| | Ley 388 de 1997 (arts. 6°, 10, 13, 14, 85, 106) Planes de Ordenamiento Territorial | Municipios, Car's, Minambiente |
| | Ley 611 de 2000, protección de especies fauna y flora de alta montaña | Minambiente, Car's, |
| ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. | Ley 70 de 1993 Ley Derechos de los Afrodescendientes: Art. 25 | Minambiente, Car's, |
| | Ley 160 de 1994. Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria, Desarrollo Agrario y Adquisición de Tierras | Minambiente, Minagricultura |
| | Ley 229 de 1996. Adopta normas para la protección de la flora y la Fauna | Minambiente, Minagricultura. |
| ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. | Ley 29 de 1992: Adopta el convenio relativo a sustancias que agotan la capa de ozono | Minambiente, Minagricultura, Mindesarrollo. |
| | Ley 139 de 1994: Crea los Certificados de Incentivos Forestales | Minambiente Minagricultura |
| Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. | Ley 304 de 1996 y Ley 388 de 1997 | |
| | Ley 357 de 1997 Convención Internacional para la protección de Humedales | Minambiente Car's, |

21 Pérdida de agua del suelo por evaporación en la superficie y por transpiración de las plantas.

| Norma | Desarrollo Legal | Autoridades Obligadas a su cumplimiento |
|---|--|---|
| Constitución Nacional | | |
| ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. | <u>Ley 12 de 1992</u> 898 <u>Ley 29 de 1992</u> 899 <u>Ley 99 de 1993</u> 900 <u>Ley 104 de 1993</u> ; Art. <u>4901</u> <u>Ley 119 de 1994</u> ; Art. <u>2902</u> ; Art. <u>4903</u> <u>Ley 139 de 1994</u> 904 <u>Ley 142 de 1994</u> ; Art. <u>14905</u> <u>Ley 241 de 1995</u> 906 <u>Ley 253 de 1996</u> 907 <u>Ley 295 de 1996</u> 908 <u>Ley 296 de 1996</u> 909 <u>Ley 388 de 1997</u> ; Art. <u>10910</u> ; Art. <u>12911</u> ; Art. <u>13912</u> ; Art. <u>14913</u> ; Art. <u>17914</u> <u>Ley 304 de 1996</u> 915 <u>Ley 306 de 1996</u> 916 <u>Ley 356 de 1997</u> 917 <u>Ley 357 de 1997</u> 918 <u>Ley 430 de 1998</u> 919 <u>Ley 693 de 2001</u> 920 <u>Ley 720 de 2001</u> 921 | Minambiente Minrelaciones Exteriores. Car's, Municipios. |
| ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. | Ley 472 de 1998. | |
| Convenios y Tratados Internacionales. | | |
| Convención sobre Cambio Climático (CCC) | | |
| Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) | Ratificado mediante Ley 165 de 1994 | Minambiente |
| Convención sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres CITES | Ratificada mediante Ley 17 de 1981 | Minambiente |
| Convención relativa a los Humedales (RAMSAR) | Ratificada mediante Ley 357 de 1997 | Minambiente |
| Otras Normas | | |
| Ley 29 de 1990 Ciencia y Tecnología | Financiación, desarrollo de proyectos y programas de investigación, capacitación y formación de recursos humanos, en áreas relacionadas con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad | Colciencias Minambiente CAR'S |
| Resolución 0769 de 2002 del Ministerio del Medio Ambiente. | Las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y los grandes centros urbanos deben elaborar estudios sobre el estado de los páramos existentes en su jurisdicción, con base en los lineamientos que para el efecto les señale el mismo ministerio. Ellos serán la base para la identificación de páramos, para ser ubicados en alguna categoría prevista en la legislación ambiental. Las autoridades ambientales deben implementar planes de manejo ambiental para los páramos. | Minambiente CAR'S |
| Estudios, consultorías, Programas | | |
| Programa para el Manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña: Páramos | Cuatro subprogramas: a) Generación de conocimiento y socialización de información de la ecología, la diversidad biológica y el contexto sociocultural de los ecosistemas de páramo; b) Planificación ambiental del territorio como factor básico para avanzar en el manejo ecosistémico sostenible; c) Restauración ecológica en ecosistemas de páramo; d) Promoción de alternativas de manejo y uso sostenible de los páramos. | Minambiente CAR'S Autoridades regionales y nacionales. |

De esta variada normatividad, se seleccionan las normas de mayor relación con el tema en comentario:

1. Ley 812 de 2003-Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

En su artículo 89. *Protección de zonas de manejo especial*, se modifica el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, de la siguiente manera:

«Artículo 16. En la elaboración y presentación del programa se debe precisar 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.

Parágrafo 1°. Los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y manejo de la cuenca.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentará la creación, funcionamiento y composición de los Consejos de Agua o Cuencas en concertación con las Autoridades Ambientales.

2. En la ley marco del Sistema Nacional Ambiental, SINA, Ley 99 de 1993, se encuentran pocas referencias declarativas a la debida protección de las zonas de páramo, la primera en el sentido del deber ser de la norma y el segundo, de la misma naturaleza, pero sólo aplicable a la ciudad capital:

– **Numeral 4 del artículo 1°.** «(...) Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial, y

– **Artículo 61.** «Declárase la Sabana de Bogotá, **sus páramos**, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

– **Artículo 108. Adquisición por la nación de áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales.** Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

3. El programa sobre el manejo del uso eficiente y ahorro del agua, adoptado mediante la Ley 373 de 1997, en su artículo 16, señala a título dispositivo:

«Protección de zonas de manejo especial. En la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, **deberán ser adquiridos con carácter prioritario por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondientes**, 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».

4. Mediante la Resolución 0769 del 5 de agosto de 2002, se adoptó la terminología legal para la clasificación de páramos.

5. Planes de Ordenamiento Territorial: La Constitución Política de 1991, consideró el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado y un instrumento de Planificación; en dicho proceso planificativo, el ordenamiento ambiental del territorio²² es un componente fundamental, ineludible e indisociable²³.

El punto de contacto de los procesos de ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental del territorio está en la planificación del uso del territorio, como factor básico para avanzar hacia el desarrollo sostenible²⁴.

22 Función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los Recursos Naturales de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible (Ley 99/93).

23 DNP y otros, 1996 en MMA, 1998. Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

24 Andrade, A, 1996 en MMA, 1998. Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

El territorio entonces, se constituye en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la nación²⁵.

La Ley 388 de 1997 «Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra y venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones» señala que:

Están obligados a elaborar y ejecutar Planes de ordenamiento territorial: los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes, formularán y adoptarán esquemas de ordenamiento territorial (artículo 9°).

El componente Recursos Naturales, Ecosistemas y Medio Ambiente se integra al diseño y adopción de planes de ordenamiento territorial a través de enunciados del siguiente tenor:

a) Objetivos de la Ley:

Numeral 1 del artículo 1°: «Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental».

Numeral 1 del artículo 2°: «El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad (...).

Numeral 2 del artículo 3°: Función pública del urbanismo:

1. (...)

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Numerales 10, 12 del artículo 8°. Acción Urbanística:

(...)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

(...)

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

b) Componentes y determinantes del POT

Los literales a), b), c) del numeral 1 del artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las

reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

Numerales 1.3 y 2.2 del artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1.3 Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

Numeral 3 de los artículos 13 y 14. Componente urbano del plan de ordenamiento territorial y Componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial.

(...)

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Numerales 1.3 y 2.2 del artículo 16. Contenido de los planes básicos de ordenamiento.

1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.2 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

La adquisición, por compra, expropiación, compensación de terrenos de uso privado en los que se encuentren ubicados páramos para su declaración y conservación, también cuenta en esta norma con los mecanismos requeridos. Veamos:

Artículo 35. Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Artículo 48. Compensación en tratamientos de conservación. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.

Artículo 58. Motivos de utilidad pública. «Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

²⁵ MMA. 1998. Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

(...)

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

Artículo 59. Entidades competentes. Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades.» El procedimiento se encuentra establecido en los artículos 60 a 72 de este ordenamiento.

Tabla No. 8
Las Zonas de Páramo en los Planes
de Ordenamiento Territorial
Ley 388 de 1997

| Mecanismos de Protección para zonas ambientales aplicables a las zonas de páramo | Mecanismos aplicables para la recuperación de zonas de páramo |
|--|--|
| Numeral 1 del artículo 2°. Principios Orientadores del Ordenamiento Territorial. | Artículo 35. Constitución de suelos de protección |
| Numeral 2 del artículo 3°. Función pública del urbanismo | Artículo 48. Compensación en tratamientos de conservación |
| Literales a), b), c) del numeral 1 del artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial | Artículo 58. Motivos de utilidad pública. |
| Numerales 1.3 y 2.2 del artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento | Artículo 59. Entidades competentes. |
| Numeral 3 de los artículos 13 y 14. Componente urbano del plan de ordenamiento territorial y Componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial | Artículo 60. Conformidad de la expropiación con los Planes de Ordenamiento Territorial |
| Numerales 1.3 y 2.2 del artículo 16. Contenido de los planes básicos de ordenamiento. | Artículo 61. Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria |
| | Artículo 62. Procedimiento para la expropiación |
| | Artículo 63. Motivos de utilidad pública |
| | Artículo 64. Condiciones de urgencia |
| | Artículo 65. Criterios para la declaratoria de urgencia |
| | Artículo 67. Indemnización y forma de pago |
| | Artículo 68. Decisión de la expropiación. |
| | Artículo 70. Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa |
| | Artículo 71. Proceso Contencioso Administrativo |
| | Artículo 72. Aplicación del procedimiento a otros casos de expropiación por vía administrativa |
| Artículo 107. Restitución de elementos del espacio público | |

En la actualidad, de un total de 1.088 municipios que han elaborado sus respectivos Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial, 463 han sido aprobados por las Corporaciones Autónomas Regionales y 268 aprobados por los Consejos Municipales, 27 CAR han formulado Planes de Manejo de los ecosistemas de páramo.

3.2 El componente humano: los usufructuarios de los páramos

La función natural de los páramos –hasta hace algunos años– se comprendió y aplicó como recurso intrínseco al desarrollo de procesos de conversión y de sobre utilización de los componentes bióticos a favor del mejoramiento de la calidad de vida de algunos sectores de la población, sobre los cuales no se ejerció el adecuado control y por el contrario, en algunos casos, ha sido el mismo Estado y algunos actores armados y civiles, con el poder de las armas o del dinero, quienes obligaron a los pobladores que se encuentran en las altas montañas, a buscar su refugio y utilizar sus recursos.

La situación de los páramos y sus pobladores cobra interés cuando se advierte la importancia de su recuperación y conservación como fuentes agotables de agua. Y obvio el agua, cobra particular interés cuando se «descubre que es un bien agotable», y por lo mismo, su valor en el mercado de la producción y del poder adquiere altos precios. Así, la importancia del páramo y la necesaria atención sobre las personas que en ellos habitan, se enmarca en el proceso generativo de la llamada «Crisis ambiental de la alta montaña» que tiene su punto de máxima expresión en la Cumbre del Milenio y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, (2002) en donde se señaló de manera reiterada la inmediata necesidad de establecer políticas sociales y ecológicas para la recuperación de las fuentes de agua y la «debida atención» a los habitantes.

En nuestro país, el proceso de poblamiento de los páramos, se encuentra inscrito en un contexto histórico que lo relaciona con formas de dependencia política y cultural del pensamiento occidental europeo (conquista española, colonización inglesa) y los modelos de desarrollo definidos a partir de 1945. Al respecto, Molano²⁶ menciona como fenómenos que definen el poblamiento: a) El avance ascendente de la colonización de vertiente; b) la falta de tierra para las comunidades locales; c) La tala de selva andina para el cultivo de plantas de uso ilícito; d) El avance y altos precios de la producción de papa, siguiendo las recomendaciones de la Revolución Verde; e) La producción ganadera de doble propósito; f) Impacto de obras de ingeniería. Además debe sumarse el desplazamiento forzado de población que busca mejores formas de vida (aún a zonas desconocidas).

En la tipología de habitantes paramunos encontramos:

3.2.1 *Comunidades Indígenas:* aproximadamente 160 comunidades indígenas organizadas en resguardos y cabildos ubicadas preferencialmente en el Macizo Colombiano – departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Huila y Caquetá– cuenta con 15 páramos, habitan 7 grupos étnicos que suman cerca de 200.000 personas, en los departamentos de Nariño, alrededor del nevado del Cumbal, se ubican dos pueblos indígenas con una población aproximada de 125.000 personas, en el departamento del Cauca, en donde habitan 4 comunidades diferentes de pueblos, con una población aproximada de 210.000 habitantes; en el Parque Nacional Natural del Cocuy, que comprende los departamentos de Boyacá, Norte de Santander, Casanare y Arauca, en cuyo extremo nororiental del parque, se encuentra el territorio indígena U’wa y, en la Sierra Nevada de Santa Marta en donde habitan 3 pueblos Indígenas.

Aunque sus cosmogonías les determina una especial relación con la tierra y sus recursos, en una estrecha coordinación de su adecuado uso y la supervivencia de la comunidad, que respeta los ciclos rituales, alimentarios y reproductivos propios, algunas de estas comunidades participan de las prácticas agropecuarias de los campesinos y colonos, impulsadas, financiadas y asesoradas por entidades estatales y algunas privadas, en una política no diferenciada a sus usos y costumbres (aún de cultivos ilícitos) con un claro propósito de aprovechar sus tierras para ampliar la frontera agropecuaria en función de las exigencias de la economía de mercado.

Los resguardos de los pueblos indígenas y las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes -ubicados o no en zonas de páramo-, gozan de la protección especial constitucional que les brinda el artículo 86 de la Carta Política y el Convenio 169 de la OIT, adoptado por la Ley 21 de 1991.

3.2.2 *Comunidades campesinas minifundistas:*

No existen en el país censos poblacionales, económicos y catastrales, oficiales y unificados que nos permita determinar el número de pobladores campesinos de páramo y las hectáreas que ocupan y/o explotan. Sin embargo, es evidente que este sector ha transformado, intervenido y ocupado el páramo, constituyendo minifundios con título traslativo de dominio y/o arrendamientos, no mayores a 60 ha., aunque muchos de

26 MOLANO, Joaquín. El páramo ecosistema a proteger, 1999.

ellos son originarios de las zonas aledañas al páramo, también es frecuente que familias de desplazados forzados por la violencia, oriundos de otras zonas geográficas y climáticas y sin relación funcional y ancestral como los recursos propios de estos ecosistemas, definan su ubicación en estas tierras unas veces obligados por las circunstancias, otras acogiéndose a programas oficiales que buscan reemplazar economías de cultivos ilícitos por guardabosques. El impacto de la presencia de estos pobladores en las zonas de páramo ya ha sido ampliamente descrito, aunque la utilización de los suelos de estas zonas se destinan de manera genérica a pequeños y medianos cultivos de pancoger, papa y ganadería media.

3.2.3 *Latifundistas y empresarios:*

Tampoco se cuenta con una información oficial sobre las extensiones de tierra sobre las que propietarios de grandes extensiones de tierra ubicadas en zonas de páramo, ejercen actividades preferencialmente de tipo comercial: ganadería extensiva, cultivo de papa, venta de bosques, sustitución de especies nativas por maderables comerciales, utilización de depósitos de agua para el desarrollo de megaproyectos, quienes de manera más relevante han contribuido a la degradación y en algunos casos, desaparición de recursos bióticos de los páramos.

El agua es vida y el páramo su principal procesador de almacenamiento y por ello es indispensable, en criterio de autorizadas voces «establecer los mecanismos necesarios para proteger los páramos (...) es necesario cesar la ganadería en latifundios, el cultivo mecanizado en grandes extensiones y las explotaciones mineras. Para los pequeños campesinos será necesario elaborar un plan de ordenamiento y manejo que reglamente el uso y lo limite a áreas reducidas, con separación de funciones, dejando grandes áreas intactas, para lo cual es factible diseñar un sistema de subsidios con base en el agua (...) se necesita reducir de manera considerable la presencia humana y su influencia negativa, (...) Para ello se requiere fomentar nuevos esquemas de ocupación y actividades alternativas (...) así como definir un plan de relocalización en áreas más bajas con buenas tierras, basado en una NUEVA PROPUESTA DE REFORMA AGRARIA»²⁷ (mayúsculas fuera de texto)

4. Modificaciones

El pliego de modificaciones fue consultado y consensado con el IDEAM, la Contraloría delegada para asuntos ambientales, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y las Instituciones: Censat Agua Viva, Instituto Sinchi e Instituto Alexander von Humboldt.

a) Como primera propuesta, se modifica el nombre del proyecto a incluir los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, como zonas de servicio ambiental y componentes del ecosistema de páramos, importantes para el funcionamiento de los sistemas hídricos y manejo del recurso aguas;

b) Se crea un Plan Nacional de Protección de las zonas de páramos los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, como mecanismo técnico y político, mediante el cual se adelantarán todas y cada una de las acciones normativas, técnicas, científicas, fiscales, administrativas que se proponen como instrumentos a ser desarrollados por las autoridades, organizaciones y representantes que se anuncian. necesarias para este propósito;

c) Con el articulado propuesto se da relevancia a la obligación del Congreso en virtud del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, de imponer obligaciones a la propiedad en la función ecológica que le es inherente por la ubicación en **zonas de páramo bosques de niebla y estrellas hídricas y fluviales;**

d) Se incorporan mecanismos de tipo financiero y fiscal para que mediante el cumplimiento de las normas existentes, las autoridades ambientales y administrativas nacionales y territoriales, cuenten con los recursos suficientes para la implementación del «Plan Nacional de Protección de las zonas de páramos los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales»;

e) Aunque en los artículos del número 3 al número 9, se incluyen disposiciones que pueden llegar a ser desarrolladas, mediante decretos y resoluciones, insistimos en incorporarlas toda vez que, aunque existan las normas con vigencia de más de 10 años, (Ley 99 de 1993, Decreto 2811 de 1974, Ley 373 de 1994...), ni las autoridades ambientales, ni las autoridades administrativas, territoriales y nacionales, han dado cumplimiento a sus disposiciones para la protección de los ecosistemas objeto del presente proyecto.

5. Conclusiones y propuestas:

Corresponde al legislativo:

a) Apoyar y mejorar la propuesta de declaración de zona de páramo y elevarla a entidad particular propia, caracterizada como recurso de interés general, de uso público de protección especial e incorporada a la categoría de bien inalienable, imprescriptible e inembargable;

b) Adecuar los artículos 3° y 4° del proyecto de ley, a las disposiciones del artículo 89 de la Ley 812 de 2003, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006;

c) Determinar las diferentes entidades gubernamentales que en asocio con las organizaciones no gubernamentales y con razón de sus funciones y en los tiempos que la ley señale, deban desarrollar las políticas, programas y actividades en la restauración y conservación de las zonas de páramo en todos los niveles.

Al Gobierno Nacional, departamental y municipal en uso de sus facultades reglamentarias y en cumplimiento de sus funciones corresponde diseñar las políticas, programas y actividades destinadas a:

a) Consolidar procesos de Planificación Ambiental a partir de la inclusión de la visión o enfoque ecosistémico en los Planes o Esquemas de Ordenamiento del Territorio de los Entes Territoriales con ecosistemas de páramo y de la formulación de Planes de Manejo Integral de los ecosistemas de páramo;

b) Ampliar la cobertura de áreas naturales protegidas que comprenda ecosistemas de páramo y ecosistemas asociados;

c) Diseñar propuestas para la protección de las zonas de páramo, que respeten y protejan los derechos patrimoniales y de subsistencia o fundamentales de las comunidades que lo habitan y usufructúan, en condiciones de equilibrio, justicia social y desarrollo sostenible. Se trata entonces de adoptar sistemas graduales de reemplazo de las actividades de ganadería en latifundios, el cultivo mecanizado en grandes extensiones y las explotaciones mineras, por proyectos productivos que incorporen la recuperación de los recursos naturales con implementación de programas educativos en las escuelas y en las comunidades para el logro efectivo de este propósito;

d) Formular e implementar proyectos prototipo de restauración ecológica a nivel local, regional e inter-regional (Ecorregiones); elaborar protocolos locales de restauración ecológica de ecosistemas de páramo degradados por actividades como: quemas indiscriminadas y ganadería extensiva; sistemas de producción de papa y pastos no apropiados; utilización de depósitos lacustres, lagos y lagunas en programas de generación eléctrica; infraestructura vial sin planeación; plantaciones forestales con especies exóticas; turismo sin control; minería a pequeña escala sin control y concentración de población en cercanías al páramo; con el fin de ser adoptados por parte de las Autoridades Ambientales.

6. Proposición:

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer a los honorable Senadores miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2003 Senado, «por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones», junto con el pliego de modificaciones.

Rosemberg Pabón Pabón,

Senador de la República.

Bogotá, D. C., septiembre de 2003.

²⁷ Contraloría General de la República. Los páramos en Colombia Of. 80111-3552. Septiembre de 2003

**TEXTO A CONSIDERAR EN PRIMER DEBATE,
DEL PROYECTO DE LEY 032 DE 2003 SENADO**

por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones para la protección de las fuentes de agua.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Declárese las zonas de páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, como zonas de protección especial, de uso público e interés general. Declárese estas zonas como reservas de agua y biodiversidad.

Artículo 2°. *Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo los bosques de niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.* El Gobierno Nacional, las autoridades ambientales del orden nacional, departamental y municipal, las autoridades administrativas territoriales, con el concurso de las organizaciones científicas, no gubernamentales, étnicas y sociales que desarrollan actividades en función de la protección de los recursos naturales, adoptará el **Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo los bosques de niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales**, dentro de los nueve meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 3°. *Instrumentos Básicos del Plan Nacional de Protección de las Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.* El plan deberá contener como instrumento básico de carácter obligatorio los siguientes:

a) La descripción, identificación, ubicación y extensión de las zonas de páramo y sus componentes eco-sistémicos integradores; bosques de niebla, las estrellas hídricas y fluviales, y los corredores estratégicos de la estructura ecológica principal del territorio que se deben proteger, en el territorio nacional;

b) La ejecución de programas para la recuperación, rehabilitación, protección de zonas de páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales especialmente afectadas, y modelos de desarrollo sostenible de zonas colindantes con estas áreas;

c) La adopción del sistema de identificación catastral y el censo poblacional y económico de la zona de páramos los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, junto con la inscripción de las servidumbres ambientales a que quedan obligados los predios que contengan áreas dentro de las zonas señaladas en la presente ley de acuerdo a lo dispuesto en artículo 107 de la Ley 99 de 1993. Las servidumbres deberán ser inscritas por la autoridad ambiental regional dentro de las fichas y documentos catastrales asentados en las Oficinas de Instrumentos Públicos y deberán señalar la obligatoriedad de mantener coberturas vegetales naturales y usos del suelo protectores del recurso hídrico para las áreas consideradas en la presente ley. Quedan restringidos el uso de maquinaria pesada y las prácticas agropecuarias a lo que caso a caso y de manera expresa sea autorizado por la autoridad ambiental regional.;

d) La adquisición por negociación directa o expropiación por vía administrativa de predios y terrenos ubicados en las Zonas de Páramo, Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales destinados a la recuperación y protección de estos ecosistemas de montaña;

e) La aplicación inmediata de la Ley 2ª de 1959, la restitución de los usos forestales y protectores dentro de las áreas de reserva forestal señaladas en dicha ley, la coordinación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de gestión de las autoridades ambientales que incluyan los elementos normativos y presupuestales necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la presente ley;

f) La integración de sistemas alternativos y graduales para reemplazar las actividades productivas de sus habitantes, por proyectos de recuperación de los recursos naturales, en condiciones de equidad social, en un lapso de diez años;

g) La implementación de programas de comunicación masiva, y programas educativos en las escuelas, colegios e institutos de educación superior y tecnológica; así como, en las comunidades de la región, sobre la importancia de la protección de los recursos naturales de las zonas de páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales y su integración sostenible al uso adecuado del territorio y al desarrollo humano;

h) Adopción e implementación de proyectos prototipo de restauración ecológica de las zonas de páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas

Hídricas y Fluviales, a nivel local, regional e interregional, bajo el concepto operativo de ecorregiones;

i) La Licencia Ambiental deberá ser el requisito *sine qua non*, para toda explotación de los recursos naturales renovables y no renovables de las zonas de páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales;

j) La adopción de mecanismos democráticos que garanticen la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre proyectos de interés nacional que afecten los recursos de las zonas de páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 4°. El Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, de los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales será incorporado al Sistema Nacional Ambiental y al Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis meses siguientes a la firma de la presente ley.

Artículo 5°. Para los fines de los numerales anteriores, dentro de los siguientes doce meses a la firma de la presente ley, los planes de gestión de las autoridades ambientales de mediano y largo plazo superiores a dos años, deberán ser coordinados para dar cumplimiento a lo dispuesto. De manera específica los planes de gestión deberán articular los instrumentos económicos de la Ley 99 de 1993, y del Decreto 2811 de 1974, en parte sustancial, para dar cumplimiento a la presente ley en el término de diez años.

Parágrafo 1°. Para la definición de áreas para familias guardabosques en las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, se definirán usos protectores del suelo que no impliquen agricultura comercial, el empleo de maquinaria, y prácticas diferentes de las de la agricultura sostenible. Las entidades del Estado se abstendrán de investigar y fomentar prácticas de agricultura comercial, ganadería y reforestación comercial para las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales. Los «Plan De Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio» de estas áreas serán desarrollados por las autoridades ambientales regionales en coordinación con los municipios y los Territorios Indígenas atendiendo principios de manejo colectivo, cooperativo y de equidad social. Los páramos habitados podrán desarrollar Zonas de Reserva Campesina para facilitar el tránsito hacia sistemas sostenibles, social, ambiental y económicamente válidos. Estos planes sostenibles fomentarán las actividades de empresas cooperativas, colectivas y solidarias de capital social para el desarrollo del potencial de las zonas cubiertas por la presente ley privilegiando los usos en ecoturismo educación e investigación científica; y en general, desarrollando los valores de uso indirecto, los valores de opción y el valor de existencia.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales regionales en virtud del presente Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, en el término de diez años contados a partir de la fecha de la firma de la presente ley, deberán haber sustraído de la agricultura y la ganadería comercial, las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales. El plan deberá incluir bajo principios de equidad social, las compensaciones socioeconómicas, la generación de empleos alternativos y la reubicación en zonas de mejores perspectivas económicas y sociales, especialmente en las nuevas franjas de desarrollo de la agricultura de la papa y hortalizas en la parte inferior del clima frío. Los procesos de recuperación podrán ser mediante la protección de rastrojeras y permitir el desarrollo de la sucesión ecológica de la vegetación natural y el control de incendios naturales o provocados.

Artículo 6°. *Recursos del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.* En cumplimiento a lo señalado en el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006, el Gobierno Nacional, las autoridades ambientales del orden nacional, departamental y municipal y las autoridades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberán destinar las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento a lo ordenado en los artículos anteriores.

También integrarán los recursos para la ejecución del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, los provenientes de la cooperación internacional, las donaciones, impuestos, multas, tasas y contribuciones que para tal efecto se destinen o se creen.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales regionales deberán coordinar los esquemas y planes de ordenamiento territorial para dar prioridad a la

protección de las zonas a que se refiere la presente ley empleando principalmente los instrumentos económicos referidos en el artículo 159 del Decreto-ley 2811 de 1974, y el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas de utilización de aguas.

Artículo 7°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a la coordinación de la aplicación específica de un valor no menor del 1% del total de la inversión de todo proyecto que involucre la utilización de aguas tomadas directamente de fuentes naturales desde el día 22 de diciembre de 1993, en forma prioritaria para el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, siguiendo lo señalado en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 1°. Con el fin de que las entidades territoriales accedan a recursos destinados directamente a la implementación del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, créase:

- a) Una sobretasa predial del 50% a prorrata de los usos no adecuados de los suelos ubicados en las zonas consideradas, esta sobretasa se destinará de manera exclusiva para los fines de la presente ley;

- b) Una exención del predial para los usos adecuados de los suelos. El Estado coordinará un sistema de transferencias compensatorias del predial dejado de percibir por las municipalidades en razón de los pagos de los predios eximidos de predial por realizar un uso adecuado del suelo, y reglamentará dentro de marcos de equidad social, la aplicación y destino de los dineros provenientes de las tasas de uso del agua.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a invertir de manera sustancial en el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales las transferencias del sector eléctrico a que se refiere el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 5°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a coordinar los esfuerzos de mitigación resultantes de los impactos ambientales contenidos en los Planes de Manejo Ambiental de las obras realizadas en las cuencas que contienen áreas cubiertas bajo el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Parágrafo 6°. Las autoridades ambientales regionales en coordinación con las autoridades municipales y las autoridades de los Territorios Indígenas están obligados a identificar, delimitar y declarar de interés público, dentro de los doce meses siguientes a firma de la presente ley, las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten las aguas de los acueductos municipales y distritales a que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Las autoridades municipales y las de los Territorios Indígenas están obligadas a destinar el 1% del presupuesto de un período de quince años iniciando en una fecha no más lejana del 1° de enero del año 2005, para la adquisición de estas áreas. La adquisición incluye las tareas de alinderamiento, englobe y escrituración con los trámites respectivos; así como el cercado inicial del predio.

Parágrafo 7°. Las autoridades ambientales regionales deberán coordinar la inversión del 3% del valor de las obras de los distritos de riego realizadas a partir del 22 de diciembre de 1993, de manera prioritaria, en la adquisición de las áreas estratégicas de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales de las cuencas de donde provienen los recursos hídricos empleados en los distritos de riego.

Artículo 8°. Las autoridades ambientales regionales, en coordinación con las autoridades territoriales y las entidades de la sociedad civil organizada a que se refiere el artículo 106 de la Ley 99 de 1993, destinarán los fondos necesarios para la administración y vigilancia de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales. Para financiar la conservación a perpetuidad, de manera coordinada se podrán desarrollar planes programas y proyectos de usos sostenibles diferentes de los agropecuarios y mineros, privilegiando los usos en ecoturismo educación e investigación científica y en general desarrollando los valores de uso indirecto, los valores de opción y el valor de existencia. La vigilancia se efectuará, tal como se dispone en los artículos 101 y 102 de la Ley 99 de 1993.

Todas las áreas adquiridas en virtud de la presente ley contarán con los procesos de alinderamiento y englobe por parte del Incoder y el IGAC, estarán claramente delimitados y cercados, harán visibles sus límites en

veredas y caminos, y poseerán vallas en los sitios de entrada. Los costos de adquisición de la tierra contarán de manera clara con rubros específicos para dar cumplimiento a estos puntos y tareas. Los predios adquiridos harán parte inalienable, imprescriptible e inembargable del patrimonio nacional y no podrán ser realinderados o sustraídos salvo mandato de ley. Los predios adquiridos harán parte de los sistemas nacionales, regionales y locales de áreas protegidas, serán bienes de uso público con uso y acceso bajo las condiciones que fija la ley para estas áreas. Las autoridades ambientales regionales deberán articularlos de manera adecuada dentro la Estructura Ecológica Principal de su territorio, dando prioridad a reducir el efecto de fragmentación de los ecosistemas.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales regionales en coordinación con las autoridades territoriales habiendo dado cumplimiento adecuado a lo dispuesto en la presente ley, podrán mediante resolución motivada, relocalizar recursos generados por los instrumentos económicos considerados en la presente ley, para ser destinados de manera específica a otros elementos importantes de la Estructura Ecológica Principal, la adquisición de predios de los sistemas nacional y regional de áreas protegidas, el ordenamiento de cuencas, el ordenamiento forestal sostenible y los distritos de manejo integrado.

Parágrafo 2°. Para la coordinación de los esquemas y planes de desarrollo territorial de los municipios y los Territorios Indígenas que contengan áreas dentro de las zonas consideradas dentro de la presente ley, los municipios y los Territorios Indígenas, con recursos propios, y en coordinación con el DANE, el IGAC, el Ingeominas y el Ideam procederán a desarrollar el Producto Interno Bruto (PIB) municipal o del Territorio indígena, teniendo en cuenta todas las actividades y potencialidades productivas; así como las diferentes modalidades productivas y superficies de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) definidas por la Umata municipal en cooperación con Corpoica. Basados en lo anterior, se procederá a definir el uso más adecuado de los suelos bajo las condiciones sociales, económicas, ambientales y de biodiversidad actuales, contando con los mercados reales que se reflejan en el estudio del PIB. El valor de la tierra base para el impuesto predial será definido por el IGAC, así como los conflictos de uso y usos no adecuados. Para la aplicación de la sobretasa por uso inadecuado del suelo, la autoridad ambiental regional emitirá la resolución conteniendo el listado de predios sometidos a la sobretasa, contando con la colaboración la DIAN y el IGAC, con el apoyo del el DANE, el Ingeominas, Corpoica y el Ideam. La sobretasa se aplicará a prorrata de los suelos inadecuadamente explotados del predio. La sobretasa se levantará una vez la autoridad ambiental regional pueda constatar el cambio de uso del suelo y la implementación de un plan de manejo productivo sostenible.

Parágrafo 3°. Los predios mayores a 5 UAF (siendo la UAF definida por la Umata municipal en cooperación con Corpoica) que posean parte del predio dentro de las zona de la presente ley o colindantes con ella, deberán presentar a la autoridad ambiental regional, un Plan de Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio, bajo los términos que defina el MAVDT. Este plan dará derecho al uso y aprovechamiento sostenible de las maderas naturales o sembradas en el predio, a los Certificados de Incentivo Forestal o de Conservación CIF, a las exenciones tributarias de la presente ley, y a otros estímulos que se definan para el uso adecuado de la tierra, la conservación de cuencas, la protección de aguas, desarrollo de bosques, enriquecimiento de rastrojos, retiros y pestañas de protección y derechos sobre apropiación de los valores de la biodiversidad. Los predios menores de 5 UAF para acceder a los mismos derechos desarrollarán de manera colectiva, bajo la coordinación de la Umata y la autoridad ambiental regional el «Plan de Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio», para el conjunto de predios considerados. Estos planes consignarán las obligaciones y responsabilidades de cada predio que serán asentadas en las Oficinas de Instrumentos Públicos dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 al concertar obligaciones de conservación y el desarrollo de la función ecológica que le es inherente a las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 9°. *Informes de evaluación y cumplimiento.* Con el fin de evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Protección de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presentarán

al Congreso de la República, al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación, un informe anual sobre el estado de los recursos naturales de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales y de cumplimiento del plan de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Parágrafo 2°. Anualmente las autoridades ambientales regionales deberán reportar a las empresas generadoras el destino total de los fondos recaudados por transferencias al sector eléctrico, y a las entidades poseedoras de concesiones, el destino dado al 1% del valor de los proyectos que usen aguas de fuentes naturales y el destino de las tasas de uso. Los generadores estarán obligados a reportar el destino final de estos valores en el informe anual de la sociedad. Igualmente las autoridades ambientales regionales deberán reportar anualmente al MAVDT las realizaciones y ejecuciones dentro de los puntos anteriores. Para el manejo de la información las autoridades ambientales regionales transferirán como mínimo, el 1% de los recursos generados por los instrumentos económicos para dar cumplimiento a la presente ley, para el registro de datos, el desarrollo de información, la transferencia y el mantenimiento de las bases de datos del Ideam necesarias para la investigación, desarrollo de información sobre el estado y seguimiento de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Parágrafo 3°. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales revisará de manera detallada el cumplimiento de las inversiones consideradas en la presente ley, evaluará junto con el MAVDT y las entidades de información, las situaciones complejas que se presenten en su desarrollo, judicializará los casos de incumplimiento y efectuará el seguimiento de los procesos judiciales. En el reporte anual de la Procuraduría deberá presentar un capítulo específico sobre el tema de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales con el apoyo de las entidades de información del Estado.

Parágrafo 4°. El Informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Ideam conteniendo las realizaciones del SINA, deberá contener el reporte del avance del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 10. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Rosemberg Pabón Pabón,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 032 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones para la protección de las fuentes de agua.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación*. Declárese las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, como zonas de protección especial, de uso público e interés general. Declárese estas zonas como Reservas de Agua y Biodiversidad.

Artículo 2°. *Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales*. El Gobierno Nacional, las autoridades ambientales del orden nacional, departamental y municipal, las autoridades administrativas territoriales, con el concurso de las organizaciones científicas, no gubernamentales, étnicas y sociales que desarrollan actividades en función de la protección de los recursos naturales, adoptará el **Plan Nacional de Protección de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales**, dentro de los nueve meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 3°. *Instrumentos básicos del Plan Nacional de Protección de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales*. El plan deberá contener como instrumento básico de carácter obligatorio los siguientes:

a) La descripción, identificación, ubicación y extensión de las zonas de páramo y sus componentes ecosistémicos integradores; bosques de niebla, las estrellas hídricas y fluviales, y los corredores estratégicos de la Estructura Ecológica Principal del Territorio que se deben proteger, en el territorio nacional;

b) La ejecución de programas para la recuperación, rehabilitación, protección de zonas de páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales especialmente afectadas, y modelos de desarrollo sostenible de zonas colindantes con estas áreas;

c) La adopción del sistema de identificación catastral y el censo poblacional y económico de la Zona de Páramos los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, junto con la inscripción de las servidumbres ambientales a que quedan obligados los predios que contengan áreas dentro de las zonas señaladas en la presente ley de acuerdo con lo dispuesto en artículo 107 de la Ley 99 de 1993. Las servidumbres deberán ser inscritas por la autoridad ambiental regional dentro de las fichas y documentos catastrales asentados en las Oficinas de Instrumentos Públicos y deberán señalar la obligatoriedad de mantener coberturas vegetales naturales y usos del suelo protectores del recurso hídrico para las áreas consideradas en la presente ley. Quedan restringidos el uso de maquinaria pesada y las prácticas agropecuarias a lo que caso a caso y de manera expresa sea autorizado por la autoridad ambiental regional;

d) La adquisición por negociación directa o expropiación por vía administrativa de predios y terrenos ubicados en las Zonas de Páramo, Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales destinados a la recuperación y protección de estos ecosistemas de montaña;

e) La aplicación inmediata de la Ley 2ª de 1959, la restitución de los usos forestales y protectores dentro de las áreas de Reserva Forestal señaladas en dicha ley, la coordinación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de gestión de las autoridades ambientales que incluyan los elementos normativos y presupuestales necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la presente ley;

f) La integración de sistemas alternativos y graduales para reemplazar las actividades productivas de sus habitantes, por proyectos de recuperación de los recursos naturales, en condiciones de equidad social, en un lapso de diez años;

g) La implementación de programas de comunicación masiva, y programas educativos en las escuelas, colegios e institutos de educación superior y tecnológica; así como, en las comunidades de la región, sobre la importancia de la protección de los recursos naturales de las Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales y su integración sostenible al uso adecuado del territorio y al desarrollo humano;

h) Adopción e implementación de proyectos prototipo de restauración ecológica de las Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, a nivel local, regional e interregional, bajo el concepto operativo de ecorregiones;

i) La Licencia Ambiental deberá ser el requisito *sine qua non*, para toda explotación de los recursos naturales renovables y no renovables de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales;

j) La adopción de mecanismos democráticos que garanticen la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre proyectos de interés nacional que afecten los recursos de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 4°. El Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, de los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales será incorporado al Sistema Nacional Ambiental y al Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis meses siguientes a la firma de la presente ley.

Artículo 5°. Para los fines de los numerales anteriores, dentro de los siguientes doce meses a la firma de la presente ley, los planes de gestión de las autoridades ambientales de mediano y largo plazo superiores a dos años, deberán ser coordinados para dar cumplimiento a lo dispuesto. De manera específica los planes de gestión deberán articular los instrumentos económicos de la Ley 99 de 1993, y del Decreto 2811 de 1974, en parte sustancial, para dar cumplimiento a la presente ley en el término de diez años.

Parágrafo 1°. Para la definición de áreas para familias guardabosques en las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, se definirán usos protectores del suelo que no impliquen agricultura comercial, el empleo de maquinaria, y prácticas diferentes de las de la agricultura sostenible. Las entidades del Estado se abstendrán de investigar y fomentar prácticas de agricultura comercial, ganadería y reforestación comercial para las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla

y las Estrellas Hídricas y Fluviales. El «Plan de Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio» de estas áreas serán desarrollados por las autoridades ambientales regionales en coordinación con los municipios y los Territorios Indígenas atendiendo principios de manejo colectivo, cooperativo y de equidad social. Los páramos habitados podrán desarrollar Zonas de Reserva Campesina para facilitar el tránsito hacia sistemas sostenibles, social, ambiental y económicamente válidos. Estos planes sostenibles fomentarán las actividades de empresas cooperativas, colectivas y solidarias de capital social para el desarrollo del potencial de las zonas cubiertas por la presente ley privilegiando los usos en ecoturismo, educación e investigación científica; y en general, desarrollando los valores de uso indirecto, los valores de opción y el valor de existencia.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales regionales en virtud del presente Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, en el término de diez años contados a partir de la fecha de la firma de la presente ley, deberán haber sustraído de la agricultura y la ganadería comercial, las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales. El plan deberá incluir bajo principios de equidad social, las compensaciones socioeconómicas, la generación de empleos alternativos y la reubicación en zonas de mejores perspectivas económicas y sociales, especialmente en las nuevas franjas de desarrollo de la agricultura de la papa y hortalizas en la parte inferior del clima frío. Los procesos de recuperación podrán ser mediante la protección de rastrojeras y permitir el desarrollo de la sucesión ecológica de la vegetación natural y el control de incendios naturales o provocados.

Artículo 6°. *Recursos del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.* En cumplimiento a lo señalado en el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, el Gobierno Nacional, las autoridades ambientales del orden nacional, departamental y municipal y las autoridades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberán destinar las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento a lo ordenado en los artículos anteriores.

También integrarán los recursos para la ejecución del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, los provenientes de la cooperación internacional, las donaciones, impuestos, multas, tasas y contribuciones que para tal efecto se destinen o se creen.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales regionales deberán coordinar los esquemas y planes de ordenamiento territorial para dar prioridad a la protección de las zonas a que se refiere la presente ley empleando principalmente los instrumentos económicos referidos en el artículo 159 del Decreto-ley 2811 de 1974, y el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas de utilización de aguas.

Artículo 7°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a la coordinación de la aplicación específica de un valor no menor del 1% del total de la inversión de todo proyecto que involucre la utilización de aguas tomadas directamente de fuentes naturales desde el día 22 de diciembre de 1993, en forma prioritaria para el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, siguiendo lo señalado en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 1°. Con el fin de que las entidades territoriales accedan a recursos destinados directamente a la implementación del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, créase:

- a) Una sobretasa predial del 50% a prorrata de los usos no adecuados de los suelos ubicados en las zonas consideradas, esta sobretasa se destinará de manera exclusiva para los fines de la presente ley;

- b) Una exención del predial para los usos adecuados de los suelos. El Estado coordinará un sistema de transferencias compensatorias del predial dejado de percibir por las municipalidades en razón de los pagos de los predios eximidos de predial por realizar un uso adecuado del suelo, y reglamentará dentro de marcos de equidad social, la aplicación y destino de los dineros provenientes de las tasas de uso del agua.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a invertir de manera sustancial en el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y

Fluviales las transferencias del sector eléctrico a que se refiere el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 5°. Las autoridades ambientales regionales están obligadas a coordinar los esfuerzos de mitigación resultantes de los impactos ambientales contenidos en los Planes de Manejo Ambiental de las obras realizadas en las cuencas que contienen áreas cubiertas bajo el Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Parágrafo 6°. Las autoridades ambientales regionales en coordinación con las autoridades municipales y las autoridades de los Territorios Indígenas están obligados a identificar, delimitar y declarar de interés público, dentro de los doce meses siguientes a la firma de la presente ley, las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten las aguas de los acueductos municipales y distritales a que se refiere el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Las autoridades municipales y las de los Territorios Indígenas están obligadas a destinar el 1% del presupuesto de un período de quince años iniciando en una fecha no más lejana del 1° de enero del año 2005, para la adquisición de estas áreas. La adquisición incluye las tareas de alinderamiento, englobe y escrituración con los trámites respectivos; así como el cercado inicial del predio.

Parágrafo 7°. Las autoridades ambientales regionales deberán coordinar la inversión del 3% del valor de las obras de los distritos de riego realizadas a partir del 22 de diciembre de 1993, de manera prioritaria, en la adquisición de las áreas estratégicas de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales de las cuencas de donde provienen los recursos hídricos empleados en los distritos de riego.

Artículo 8°. Las autoridades ambientales regionales, en coordinación con las autoridades territoriales y las entidades de la sociedad civil organizada a que se refiere el artículo 106 de la Ley 99 de 1993, destinarán los fondos necesarios para la administración y vigilancia de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales. Para financiar la conservación a perpetuidad, de manera coordinada se podrán desarrollar planes, programas y proyectos de usos sostenibles diferentes de los agropecuarios y mineros, privilegiando los usos en ecoturismo, educación e investigación científica y en general desarrollando los valores de uso indirecto, los valores de opción y el valor de existencia. La vigilancia se efectuará, tal como se dispone en los artículos 101 y 102 de la Ley 99 de 1993.

Todas las áreas adquiridas en virtud de la presente ley contarán con los procesos de alinderamiento y englobe por parte del Incoder y el IGAC, estarán claramente delimitados y cercados, harán visibles sus límites en veredas y caminos, y poseerán vallas en los sitios de entrada. Los costos de adquisición de la tierra contarán de manera clara con rubros específicos para dar cumplimiento a estos puntos y tareas. Los predios adquiridos harán parte inalienable, imprescriptible e inembargable del patrimonio nacional y no podrán ser realinderados o sustraídos salvo mandato de ley. Los predios adquiridos harán parte de los sistemas nacionales, regionales y locales de áreas protegidas, serán bienes de uso público con uso y acceso bajo las condiciones que fija la ley para estas áreas. Las autoridades ambientales regionales deberán articularlos de manera adecuada dentro de la Estructura Ecológica Principal de su territorio, dando prioridad a reducir el efecto de fragmentación de los ecosistemas.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales regionales en coordinación con las autoridades territoriales habiendo dado cumplimiento adecuado a lo dispuesto en la presente ley, podrán mediante resolución motivada, relocalizar recursos generados por los instrumentos económicos considerados en la presente ley, para ser destinados de manera específica a otros elementos importantes de la Estructura Ecológica Principal, la adquisición de predios de los sistemas nacional y regional de áreas protegidas, el ordenamiento de cuencas, el ordenamiento forestal sostenible y los distritos de manejo integrado.

Parágrafo 2°. Para la coordinación de los esquemas y planes de desarrollo territorial de los municipios y los Territorios Indígenas que contengan áreas dentro de las zonas consideradas dentro de la presente ley, los municipios y los Territorios Indígenas, con recursos propios, y en coordinación con el DANE, el IGAC, el Ingeominas y el Ideam procederán a desarrollar el Producto Interno Bruto (PIB) municipal o del Territorio indígena, teniendo en cuenta todas las actividades y potencialidades productivas; así como las diferentes modalidades productivas y superficies

de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) definidas por la Umata municipal en cooperación con Corpoica. Basados en lo anterior, se procederá a definir el uso más adecuado de los suelos bajo las condiciones sociales, económicas, ambientales y de biodiversidad actuales, contando con los mercados reales que se reflejan en el estudio del PIB. El valor de la tierra base para el impuesto predial será definido por el IGAC, así como los conflictos de uso y usos no adecuados. Para la aplicación de la sobretasa por uso inadecuado del suelo, la autoridad ambiental regional emitirá la resolución conteniendo el listado de predios sometidos a la sobretasa, contando con la colaboración de la DIAN y el IGAC, con el apoyo del el DANE, el Ingeominas, Corpoica y el Ideam. La sobretasa se aplicará a prorrata de los suelos inadecuadamente explotados del predio. La sobretasa se levantará una vez la autoridad ambiental regional pueda constatar el cambio de uso del suelo y la implementación de un plan de manejo productivo sostenible.

Parágrafo 3°. Los predios mayores a 5 UAF (siendo la UAF definida por la Umata municipal en cooperación con Corpoica) que posean parte del predio dentro de la zona de la presente ley o colindantes con ella, deberán presentar a la autoridad ambiental regional, un Plan de Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio, bajo los términos que defina el MAVDT. Este plan dará derecho al uso y aprovechamiento sostenible de las maderas naturales o sembradas en el predio, a los Certificados de Incentivo Forestal o de Conservación, CIF, a las exenciones tributarias de la presente ley, y a otros estímulos que se definan para el uso adecuado de la tierra, la conservación de cuencas, la protección de aguas, desarrollo de bosques, enriquecimiento de rastrojos, retiros y pestañas de protección y derechos sobre apropiación de los valores de la biodiversidad. Los predios menores de 5 UAF para acceder a los mismos derechos desarrollarán de manera colectiva, bajo la coordinación de la Umata y la autoridad ambiental regional el «Plan de Ordenamiento Forestal y Ambiental Sostenible del Predio», para el conjunto de predios considerados. Estos planes consignarán las obligaciones y responsabilidades de cada predio que serán asentadas en las Oficinas de Instrumentos Públicos dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 al concertar obligaciones de conservación y el desarrollo de la función ecológica que le es inherente a las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 9°. *Informes de evaluación y cumplimiento.* Con el fin de evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Protección de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presentarán al Congreso de la República, al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación, un informe anual sobre el estado de los recursos naturales de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales y de cumplimiento del plan de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Parágrafo 2°. Anualmente las autoridades ambientales regionales deberán reportar a las empresas generadoras el destino total de los fondos recaudados por transferencias al sector eléctrico, y a las entidades poseedoras de concesiones, el destino dado al 1% del valor de los proyectos que usen aguas de fuentes naturales y el destino de las tasas de uso. Los generadores estarán obligados a reportar el destino final de estos valores en el informe anual de la sociedad. Igualmente las autoridades ambientales regionales deberán reportar anualmente al MAVDT las realizaciones y ejecuciones dentro de los puntos anteriores. Para el manejo de la información las autoridades ambientales regionales transferirán como mínimo, el 1% de los recursos generados por los instrumentos económicos para dar cumplimiento a la presente ley, para el registro de datos, el desarrollo de información, la transferencia y el mantenimiento de las bases de datos del Ideam necesarias para la investigación, desarrollo de información sobre el estado y seguimiento de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Parágrafo 3°. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales revisará de manera detallada el cumplimiento de las inversiones consideradas en la presente ley, evaluará junto con el MAVDT y las entidades de información, las situaciones complejas que se presenten en

su desarrollo, judicializará los casos de incumplimiento y efectuará el seguimiento de los procesos judiciales. En el reporte anual de la Procuraduría deberá presentar un capítulo específico sobre el tema de las Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales con el apoyo de las entidades de información del Estado.

Parágrafo 4°. El Informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Ideam conteniendo las realizaciones del SINA, deberá contener el reporte del avance del Plan Nacional de Protección de Zonas de Páramo, los Bosques de Niebla y las Estrellas Hídricas y Fluviales.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Rosemberg Pabón Pabón,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 78 DE 2003 SENADO

Por la cual se modifica el artículo 46 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2003

Honorables Congressistas

En atención a la distinguida designación que como ponente del Proyecto de ley número 78 de 2003 Senado, por la cual se modifica el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, me ha hecho la mesa directiva de la Comisión, me permito rendir ponencia para primer debate con la siguiente exposición de motivos:

Origen y trámite

Este proyecto de ley es de origen parlamentario, presentado a consideración por el honorable Senador Guillermo Chávez Crisanchó y con él se pretende reducir el monto fijado para las multas impuestas a quienes son sujetos de sanciones en el sector del transporte, en relación con lo dispuesto para tal efecto en la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996.

Consideraciones generales y legales

El presente proyecto que consta de cinco artículos, tiene la finalidad de reducir sustancialmente el monto de las sanciones contenidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Dichas sanciones se aplican en diferente escala atendiendo al modo de transporte en el cual el sujeto, entiéndase empresa de transporte, propietarios de los equipos, conductores, operadores y maquinistas, incurra en la infracción objeto de sanción.

Argumenta el autor del proyecto la importancia que reviste la racionalización del monto de la sanción que se impondrá a los sujetos de la misma, ya que dicho monto debe cumplir con los cometidos que trae implícita todo tipo de pena, pero que a su vez debe ser consonante con la realidad de quienes ejercen la actividad transportadora.

Resulta evidente que en la actualidad el monto de las multas alcanzan cifras astronómicas, que ocasionan una imposibilidad casi absoluta del sancionado para poder pagarla.

La Ley 105 de 1993 en su artículo 9° dispone quienes son sujetos de las sanciones y allí relaciona los siguientes: Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte y las empresas de servicio público.

Por su parte la Ley 336 de 1996 en su capítulo noveno, hace alusión a las sanciones y procedimientos de conformidad con los parámetros contenidos en la Ley 105 de 1993 fijando el monto de las multas. Lo anterior atendiendo a una gradualidad y teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción, las cuales oscilan entre 1 y 2.000 salarios mínimos mensuales vigentes.

La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia 490 de 1997 y con ponencia del magistrado Jorge Arango Mejía, declaró exequible la norma, sin embargo manifestó: «Con la advertencia de que, dentro de la escala prevista por el artículo 46, las sanciones impuestas deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción».

Hoy en día no basta únicamente tener en consideración que la sanción sea proporcional a la infracción, sino que sea también adecuada a la actual situación económica que afronta el país. Pues, si a mayor gravedad de la infracción corresponde una mayor sanción impuesta, esta sanción no

puede convertirse en una pena irredimible para el sujeto de la misma, a causa de la desatención en la realidad económica de Colombia.

La adecuación en el monto de las multas acorde a la realidad del país, conllevará a la viabilidad del sector del transporte y contribuirá realmente a que se garantice igualdad y proporcionalidad sancionatoria entre quienes conforman el gremio transportador en Colombia, dado que ciertos montos no son lo mismo para un taxi que para un avión o un barco.

Garantizar este equilibrio atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad, hará patrimonialmente posible cumplir con el pago de la multa impuesta y con el fin para el cual se creó la misma.

En igual sentido se pronunció el Ministerio de Transporte mediante concepto solicitado, en relación con el beneficio que representa para el sector transportador la reducción de los montos máximos de las multas por infracción a las normas de transporte aduciendo, además, que se han convertido en instrumentos para incentivar la corrupción.

Proposición

Por todas las consideraciones anteriores me permito rendir ponencia afirmativa al Proyecto de ley número 78 de 2003 Senado, «por medio de la cual se modifica el artículo 46 de la ley 336 del 20 de diciembre de 1996», con la siguiente observación:

- Establecer una relación de proporcionalidad en las multas en los diferentes modos de transporte.

Por lo anterior, coloco en consideración el siguiente texto que preserva el espíritu del proyecto inicial e incorpora la observación realizada en la presente ponencia.

Cordialmente,

Germán Hernández Aguilera,
Senador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 2003 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 46 de la Ley 336
del 20 de diciembre de 1996.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 3°. Quedará así: El texto del artículo 46 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996, quedará así:

«Con base en lo dispuesto por el presente artículo las multas oscilarán entre 1 y 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes, teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán de acuerdo con las reglamentaciones que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta las condiciones especiales de cada modo de transporte:

a) Transporte Terrestre: De uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes;

b) Transporte Fluvial: De uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes;

c) Transporte Marítimo: De uno (1) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales vigentes;

d) Transporte Férreo: De uno (1) a setenta y cinco (75) salarios mínimos mensuales vigentes;

e) Transporte Aéreo: De uno (1) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales vigentes»;

Atentamente,

Germán Hernández Aguilera,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 2003 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 46 de la Ley 336
del 20 de diciembre de 1996.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto fijar el monto de las multas que se impondrán a quienes son sujetos de sanciones según lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 y teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y las condiciones especiales de cada modo de transporte.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Modo de Transporte: Es cada una de las infraestructuras del sector del transporte a través de las cuales se garantiza la movilización de personas o cosas por medio de sistemas y/o equipos apropiados para tal fin.

Multa: Sanción Pecuniaria. Para efectos de la presente ley y salvo disposición en contrario, la multa debe entenderse en salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Sujeto de Sanción: Es toda persona natural o jurídica que por violación a una norma reguladora de transporte se hace sujeto de una multa de acuerdo con la reglamentación que rige cada modo de transporte.

Artículo 3°. El texto del artículo 46 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996 quedará así:

«Con base en lo dispuesto por el presente artículo las multas oscilarán entre 1 y 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes, teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán de acuerdo con las reglamentaciones que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta las condiciones especiales de cada uno de los modos de transporte:

a) Transporte Terrestre: De uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes;

b) Transporte Fluvial: De uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes;

c) Transporte Marítimo: De uno (1) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales vigentes;

d) Transporte Férreo: De uno (1) a setenta y cinco (75) salarios mínimos mensuales vigentes;

e) Transporte Aéreo: De uno (1) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales vigentes.

Artículo 4°. *Principio de favorabilidad.* Todas las actuaciones administrativas que para la imposición de multas se estén adelantando al momento de entrar en vigencia la presente ley, pese a ser posterior, continuarán su proceso según lo dispuesto por esta ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, así como los decretos reglamentarios de cada modo de transporte. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses improrrogables, a partir de la vigencia de la presente ley, para expedir la reglamentación específica de cada modo de transporte».

Germán Hernández Aguilera,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE COMISION VII SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 238 DE 2003 SENADO, 94 DE 2002 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 21 de 1982
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2003

Señor Presidente y demás Miembros de la honorable Comisión VII Constitucional Permanente Senado de la República

Referencia. Ponencia para primer debate, Proyecto de ley número 238 de 2003 Senado, 94 de 2002 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera el Presidente de la honorable Mesa Directiva de la Comisión VII, doctor Angarita Baracaldo, de presentar ponencia para Proyecto de ley número 238 de 2003 Senado, 94 de 2002 Cámara, «por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones», manifestamos:

I. ANTECEDENTES

1. El Proyecto es de origen congresual. Es autoría del honorable Representante a la Cámara, doctor Alfredo Cuello Baute; fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representante el 3 de octubre de 2002, remitido en la misma fecha a la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes y recibido por esta el 8 de octubre de 2002.

2. Con fecha 23 de octubre, fue designado el honorable Representante Miguel Angel Durán Gelvis como Ponente para Primer Debate ante la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes.

3. Con fecha 28 de mayo de 2003, fue designado el honorable Representante Miguel Angel Durán Gelvis como Ponente para Segundo Debate ante la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes.

4. El proyecto y ponencias han sido debidamente publicados en las *Gacetas* 421 de 2002, 228 de 2003 y 279 de 2003.

5. El autor de la iniciativa, según lo expresado en la Exposición de Motivos al Proyecto, pretende que se efectúen dos (2) modificaciones a la Ley 21 de 1982. De una parte, «*que el pago de la mesada del subsidio en el mes de enero sea doble, en atención a que es el mes más dramático para los padres de familia por cuanto tienen que hacer un esfuerzo extra para el alistamiento de sus hijos en procura del ingreso a los colegios...*» (Art. 5° Ley 21 de 1982).

Para tal efecto propone que al artículo 5° de la Ley 21 de 1982 se le adicione un parágrafo, así:

«*Parágrafo. El subsidio familiar pagadero a los trabajadores de medianos y menores ingresos se pagará mensualmente, salvo el mes de enero de cada año, el cual se pagará doble*».

6. En la Ponencia para Primer Debate, ante la Comisión VII de la honorable Cámara de Representantes, el Ponente propone la supresión del artículo 1° del Proyecto, donde se plantea la adición del parágrafo al artículo 5° de la Ley 21 de 1982, arriba transcrito, por considerar, con justas razones, que tal disposición, aunque loable, les introduciría a las Cajas de Compensación «*unos factores de desestabilización al entorno financiero que perturbarían la oferta de sus servicios integrales*».

Con argumentos propios, mediante oficio de fecha mayo 20 de 2003, la Superintendencia del Subsidio Familiar se dirige al honorable Representante Miguel Angel Durán Gelvis, en respuesta a consulta sobre la materia, considerando que esta modificatoria propuesta «*puede generar un impacto financiero incalculable sobre los recursos de las Cajas de Compensación...*».

7. De otra parte, el proyecto de la referencia propone al honorable Congreso de la República, la modificación del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, mediante la cual pretende «*alterar la distribución del porcentaje destinado para las escuelas industriales e instituciones técnicas nacionales, departamentales, distritales o municipales de una manera más equitativa hacia las instituciones técnicas agropecuarias del orden nacional*».

Al respecto, el Ponente, en Primer Debate, acoge la propuesta contenida en el proyecto, de modificar el 1% previsto en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, con destino a las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales, para que, de aprobarse la ley propuesta, se destine el 0.60% para las instituciones antes mencionadas y el 0.40% para los institutos técnicos agropecuarios nacionales, departamentales, distritales o municipales.

8. Con las modificaciones propuestas, de suprimir el artículo 1° del proyecto que pretendía la adición de un parágrafo al artículo 5° de la Ley 11 de 1982 y de dividir el 1% previsto en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, en un 0.60 y 0.40%, el Ponente propone ante la honorable Comisión VII dar Primer Debate al Proyecto referido, lo cual fue debidamente aprobado, en sesión ordinaria del 27 de mayo de 2003.

9. Para Segundo Debate fue designado el mismo Ponente, quien se pronuncia en igual sentido, reiterando en su Ponencia para Segundo Debate, las propuestas realizadas para Primer Debate, la que fue debidamente aprobada en sesión de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes del 20 de junio de 2003, sin modificaciones al texto original aprobado en Primer Debate.

II. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO

El Proyecto de la Referencia, al que me corresponde rendir Ponencia para Primer Debate ante la honorable Comisión VII del honorable Senado de la República, con las modificaciones propuestas y aprobadas en el Primero y Segundo Debate en la honorable Cámara de Representantes, pretende la modificación del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

La Ley 21 de 1982, «*por la cual se modifica el Régimen de Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones*», en su artículo 9° determina que los empleadores de carácter estatal a que hace referencia en los artículos

7° y 8° pagarán el 6% de sus respectivas nóminas con destino al subsidio familiar, el cual se paga en dinero y en servicios.

En el artículo 11 se dispone que los aportes hechos por la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios tendrán la siguiente destinación:

(...)

«**4. El 1% para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, distritales o municipales**».

La modificación propone que el 1% arriba anotado se fraccione para apropiarse unos recursos a los institutos técnicos agrícolas, así:

4. El 0.60% para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales.

5. El 0.40% para los institutos técnicos agropecuarios nacionales, departamentales distritales o municipales.

Al respecto, me permito efectuar las siguientes

III. CONSIDERACIONES

Es loable la iniciativa, en cuanto es de suma importancia el fortalecer la educación técnica agropecuaria, apropiándose mayores recursos en procura de conseguir ampliaciones de cobertura y mejoras en la calidad de la educación a través de actualizaciones tecnológicas y la optimización de sus dotaciones.

Es de imperiosa necesidad forjar jóvenes campesinos en el conocimiento de la nueva actividad agropecuaria y con un espíritu emprendedor que les permita vincularse empresarialmente a la producción en el campo, con miras a resolver dos grandes problemas: de un lado, incrementar los índices de producción y de productividad para bien del mercado nacional y como forma de contribuir a la solución del problema alimentario del país; de otro lado, como forma de contribuir a la ocupación de la mano de obra campesina y al desestímulo de la violencia en el campo.

No obstante, la propuesta al dividir el 1% previsto en el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 y reasignar un 0.60% para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales, les está disminuyendo recursos a estas instituciones educativas las que, indudablemente, se van a sentir desmejoradas y, como tal, se disminuirán, necesariamente, las metas educativas en dicho sector, situación que corresponderá al Gobierno resolver la disminución del 0.40% que sufrirían las escuelas industriales e institutos técnicos referidos.

Al respecto, es importante resaltar que tal iniciativa lo es del Gobierno, por cuanto se efectúa una modificación presupuestal proveniente de una renta establecida en la ley que se pretende modificar.

Sin embargo, en cumplimiento del parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, o Reglamento del Congreso es procedente conseguir que el Gobierno lo coadyuve, dada la justificación de conveniencia que lleva el proyecto, en cuanto lo que significan para el desarrollo del sector agropecuario la ocupación laboral, la generación de ingresos familiares y el desestímulo a la violencia en el campo.

En efecto, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 dice textualmente:

«**Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno.** Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la Administración.

12. Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

(...)

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios». **(Subrayo fuera del texto original).**

Por lo expuesto anteriormente, me permito presentar la siguiente

Proposición

Dese Primer Debate al Proyecto de ley número 238 de 2003 Senado, 94 de 2002 Cámara, por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones.

Antonio Peñaloza Núñez, Jesús León Puella Chamíé, honorables Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de septiembre del año dos mil tres (2003). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 238 DE 2003 SENADO, 94 DE 2002 CAMARA**

*por la cual se modifica la Ley 21 de 1982
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 11 de la Ley 21 de 1982 quedará así:

Artículo 11. Los aportes hechos por la Nación, los departamentos, distritos y municipios tendrán la siguiente destinación:

8. El cuatro por ciento (4%) para proveer el subsidio familiar.

9. El medio por ciento (0.5%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), destinados a programas específicos de formación profesional acelerada durante la prestación del servicio militar obligatorio.

10. El medio por ciento (0.5%) para la Escuela de Administración Pública (ESAP).

11. El 0.60% para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales.

12. El 0.40% para los institutos técnicos agropecuarios nacionales, departamentales distritales o municipales.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.-

Antonio Peñalosa Núñez, Jesús León Puello Chamíé, honorables Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de septiembre del año dos mil tres (2003). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Alfonso Angarita Baracaldo.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02
DE 2003 SENADO**

por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.

Bogotá, D. C., septiembre 29 de 2003

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

SENADO DE LA REPUBLICA

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado**, por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honoroso encargo que me hiciera el presidente de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado**, por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.

El informe en cuestión propone dar segundo debate en la Plenaria del Senado al proyecto en referencia aun cuando con modificaciones, todas

ellas surgidas del análisis realizado en el primer debate en la Comisión Primera de la Corporación. En primer lugar precisaremos las razones fundamentales de nuestro acuerdo con la figura de la reelección, en segundo lugar explicaremos el sentido de las modificaciones propuestas.

De las ventajas de la reelección

Nuestra Nación adolece de un conjunto de problemas estructurales que exigen el fortalecimiento del Estado, de sus instituciones y en especial la continuidad de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como territorial. Períodos breves resultan a veces insuficientes para enfrentar problemáticas de largo alcance como los procesos de paz y la lucha contra la violencia; la necesidad de asegurar el despegue y la modernización económica y la lucha contra la pobreza; la necesidad de una amplia reforma política que permita la derrota del clientelismo. De análoga manera a nivel local, vastos proyectos de equipamiento en un país donde apenas comenzamos a completar nuestra infraestructura básica exigen igualmente unas instituciones propicias para formular y ejecutar políticas de largo plazo. Sin duda alguna, a nuestro parecer, esta reforma estructural de nuestra arquitectura política ha de traducirse en serias visiones a largo plazo y verdaderas planeaciones estratégicas en todos los órdenes de la organización del Estado.

La reelección presidencial no es ajena a la realidad de sistemas presidenciales en América. Desde luego entre los países desarrollados el usual punto de referencia son los Estados Unidos de América, pero la tendencia es la misma en nuestro continente donde existe la institución en más de dos terceras partes de los países. Trece de dieciocho Naciones en América Latina permiten la reelección. Cinco la admiten consecutivamente mientras las ocho restantes la permiten en forma alternativa. Esto sin referirnos a las repúblicas Europeas donde por tratarse en su mayoría de regímenes parlamentarios los gobiernos pueden ser reelegidos al mismo ritmo que lo sean sus partidos.

Cabe finalmente puntualizar que será en definitiva el ciudadano quien podrá decidir en cada caso, al final de cada período si encuentra favorable para nuestra Nación el que un determinado Gobierno cuente con la posibilidad de continuar o no con una política de Gobierno. Esta ventaja democrática consiste al mismo tiempo en un espacio de responsabilidad política pues todos los mandatarios serán evaluados y sujetos al control político y ciudadano lo cual sin dudas representará mayores esfuerzos para el mejor desempeño en la función pública.

Modificaciones propuestas

En consonancia con el debate adelantado en la Comisión Primera se establece la posibilidad de la reelección de los mandatarios, por una sola vez, tanto en forma inmediata como luego de otros períodos que pudieran sucederse luego de cada mandato. Ello para asegurar la igualdad de oportunidades de todos los ex mandatarios. Algunos Senadores pusieron en evidencia el balance desfavorable de reelecciones fallidas en nuestra historia. No obstante tal juicio no podría predicarse frente a reelecciones para el período inmediatamente siguiente donde no habría experiencias a tratar en el presente siglo, antes de la prohibición absoluta establecida por la Constitución de 1991. En tal sentido la ponencia comparte en su totalidad las modificaciones formuladas por los honorables senadores Hernán Andrade y Ciro Ramírez en los artículos 1° a 8° de su informe y relativas a los artículos 190, 197, 204, 303, 314, 323 y 328 de la Constitución.

Extensa discusión se generó en el primer debate acerca de la importancia de rediseñar los sistemas de control a fin de evitar abusos de poder orientados a favorecer la reelección de los mandatarios de turno. Los ponentes de la Comisión primera con buen sentido subrayan como falta gravísima la utilización del poder público para influir en la libre voluntad de los electores. Así se propone la reforma al artículo 127 de la Carta.

Pues bien a nuestro juicio es menester además adoptar previsiones en los factores determinantes del clientelismo y en los más frecuentes caminos de manipulación utilizados para el deterioro de las costumbres políticas. Se trata de regular apropiadamente las materias relativas a la carrera administrativa y el régimen contractual para evitar adecuadamente que administradores indecorosos aprovechen las «cuotas burocráticas» y la adjudicación de contratos como mecanismos para intervenir indebidamente en la vida política, la elección de candidatos y la financiación de campañas. En el mismo sentido el equilibrio de poderes requiere que el país adopte integralmente el desarrollo restante del estatuto de la oposición y la consiguiente garantía de imparcialidad de los

poderes electorales. Por esta razón en el artículo 9° del pliego de modificaciones se propone que la reelección en Colombia no entre a regir hasta tanto no se aprueben las salvaguardas democráticas y de control como las relativas al estatuto de la oposición, la carrera administrativa y la reforma en el sentido referido al estatuto de contratación.

Por lo anterior se propone, con todo respeto, a la Plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate al proyecto de acto legislativo, con los ajustes propuestos en el pliego de modificaciones.

Andrés González Díaz,

Senador.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2003 SENADO

por el cual se establece la posibilidad de reelección para el periodo inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 190 de la Constitución Política con el siguiente inciso final:

«El Presidente de la República o quien haya ejercido tal dignidad, podrá ser reelegido por una sola vez».

Artículo 2°. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o Miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, director de Departamento Administrativo, Gobernador de departamento o Alcalde Mayor de Bogotá.

Artículo 3°. El segundo inciso del artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

El Vicepresidente o quien haya ejercido tal dignidad, podrá ser elegido Presidente de la República, o reelegido Vicepresidente, por una sola vez.

Artículo 4°. El artículo 303 de la Constitución quedará así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los Gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años. El Gobernador o quien haya ejercido tal dignidad podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 5°. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años. El Alcalde o quien haya ejercido tal dignidad podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 6°. El inciso tercero del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección de Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años. El Alcalde o quien haya ejercido tal dignidad podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 7°. Adiciónase el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política:

Los Alcaldes Distritales serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años. El Alcalde o quien haya ejercido tal dignidad podrá ser reelegido por una sola vez.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso cuarto y agréguese un inciso final al artículo 127 de la Constitución Política, así:

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política media su constreñimiento o el ofrecimiento de dádivas, constituye falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las demás sanciones que señale la ley.

La participación en política por parte del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes será definida y reglamentada por la ley.

Artículo 9°. Con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de la actividad política y el debido uso de la función pública por parte de quienes se presenten para su reelección inmediata, lo dispuesto en el presente acto legislativo no se aplicará hasta tanto no se expidan o actualicen los estatutos de carrera administrativa, de la oposición y el régimen de contratación pública.

Artículo 10. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. Comuníquese y cúmplase.

Andrés González Díaz,

Senador.

CONTENIDO

Gaceta número 507 - Miércoles 1° de octubre de 2003
SENADO DE LA REPUBLICA

| | Págs. |
|---|-------|
| PROYECTO DE LEY | |
| Proyecto de ley número 117 de 2003 Senado, por la cual se honra la memoria del ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds. | 1 |
| PONENCIAS | |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley 032 de 2003 Senado, por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones. | 3 |
| Texto a considerar en primer debate y pliego de modificaciones, del proyecto de Ley 032 de 2003 Senado, por medio de la cual se crean las zonas de páramos y se establecen otras disposiciones para la protección de las fuentes de agua. | 12 |
| Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 78 de 2003 Senado, por la cual se modifica el artículo 46 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996. | 16 |
| Ponencia para primer debate Comisión VII Senado de la República y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 238 de 2003 Senado, 94 de 2002 Cámara, por la cual se modifica la Ley 21 de 1982 y se dictan otras disposiciones. | 17 |
| Informe de ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones al proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado, por el cual se establece la posibilidad de reelección para el periodo inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes. | 19 |