



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS AMBIENTALES, PARA EL DISEÑO, CAPACITACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN QUE INVOLUCRA EL CIERRE, DESMANTELAMIENTO, RESTAURACIÓN Y RECONFORMACIÓN DE LAS ÁREAS INTERVENIDAS POR LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN MINERA DE PEQUEÑOS MINEROS TRADICIONALES EN PÁRAMOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

ANTECEDENTES:

Que los ecosistemas de páramos han sido reconocidos como áreas de especial importancia ecológica que cuentan con una protección especial por parte del Estado, toda vez que resultan de vital importancia por los servicios ecosistémicos que prestan a la población colombiana, especialmente los relacionados con la estabilidad de los ciclos climáticos e hidrológicos y con la regulación de los flujos de agua en cantidad y calidad, lo que hace de estos ecosistemas unas verdaderas “fábricas de agua”, donde nacen las principales estrellas fluviales de las cuales depende la mayor parte de la provisión de agua para consumo humano, riego y generación de electricidad del país.

Que la Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8, 58, 79 y 80 que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; que la propiedad es una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; y es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Que al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-431 de 2000, dispuso que le corresponde al Estado con referencia a la protección del ambiente: “... 1) *proteger su diversidad e integridad*, 2) *salvaguardar las riquezas naturales de la Nación*, 3) *conservar las áreas de especial importancia ecológica*, 4) *fomentar la educación ambiental*, 5) *planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*, 6) *prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*, 7) *imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente*”.

Que con este marco, el ambiente se reconoce como un interés general en el que el Estado, a través de sus diferentes entidades del orden nacional, regional y local, y los particulares deben concurrir para garantizar su conservación y restauración en el marco del desarrollo sostenible. Esta concurrencia de los entes territoriales, las autoridades ambientales y la población en general, se hace en el marco de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, en razón a que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

F-E-SIG-26-V1. Vigencia 09/02/2016

Calle 37 No. 8 - 40

Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co





Que con la expedición de la Ley 99 de 1993, se organizó en nuestro país el Sistema Nacional Ambiental y en general la institucionalidad pública encargada de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, estableciendo los principios generales de la política ambiental colombiana; entre los que se encuentran los contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de los cuales vale la pena citar los relacionados con el desarrollo sostenible (principios 3 y 4 de la Declaración de Río de 1992), que expresan: *“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”; “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”*

Que adicional a lo anterior, la Ley 99 en su artículo 1, numeral 4, dispone también como principio que *“... las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.”*

Que de conformidad con el artículo quinto de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de *“Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”, “Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural”, “determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las **actividades mineras, industriales, de transporte** y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales”* (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

Que así mismo, según el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, son funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: 1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción; 3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; 7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables; 12) Ejercer

las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el





normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos; entre otras

Que igualmente la precitada ley, prevé en los artículos 108 y 111 que *“las autoridades ambientales 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 o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación”* y *“decláranse (sic) de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.”*

Que así mismo, según lo establece el artículo quinto del Decreto Ley 3570 de 2011 le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entre otras la función de: *“3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.”*

Que por su parte, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, ordena que en la elaboración y presentación del programa para el uso eficiente y ahorro del agua se debe precisar que las zonas de páramos, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deben ser adquiridas con carácter prioritario por las entidades ambientales 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.

Que al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada frente a algunas disposiciones del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Sentido en el cual declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo en cita, y se limitó el ejercicio de la facultad del Ministerio para desviarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Que mediante la referida sentencia la Corte expuso que *“aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales, y los contratos de concesión seguían siendo válidos a la luz de nuestro ordenamiento, habían perdido su fundamento jurídico, en la medida en que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramos”,* así mismo, indicó que *“al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad”.*





Igualmente resaltó la Corte que “Dentro de los distintos servicios ambientales que prestan los páramos se deben resaltar dos, que son fundamentales para la sociedad. Por una parte, los páramos son una pieza clave en la regulación del ciclo hídrico (en calidad y disponibilidad), en razón a que son recolectores y proveedores de agua potable de alta calidad y fácil distribución. Por otra parte, los páramos son sumideros de carbono, es decir, almacenan y capturan carbono proveniente de la atmósfera...”. Y como resultado del análisis desarrollado concluyó que “la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana”.

Así mismo, destacó la Corte Constitucional que “la creación de las áreas de especial importancia ecológica persigue distintas finalidades, tales como: (i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; (ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y (iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza”.

Que por lo tanto, la citada sentencia declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, **siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo.** (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Que con el objeto de establecer mecanismos y condiciones que permitieran la conservación de dichos ecosistemas, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió las Resoluciones 769 de 2002 “por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos; y 1128 de 2006 “Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 y el artículo 12 de la Resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.

Que posteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 937 del 2011, por medio de la cual adoptó la cartografía elaborada a escala 1:250.000 proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los ecosistemas de páramos.

Que por su parte, el parágrafo 1º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, prohibiría que en los ecosistemas de páramo se adelantaran actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y de minerales, o de construcción de refinerías de hidrocarburos para lo cual se tomaría como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se contara con cartografía a escala más detallada.





Que posteriormente mediante la expedición de la Ley 1753 de 2015, se dispuso en el artículo 173, entre otras cosas que *“En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.”*;

Que mediante la Ley 1930 de 2018 se establecieron como ecosistemas estratégicos los páramos, así como se fijaron directrices que propenden por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento, entre otras determinaciones.

Que posteriormente y acorde con los artículos 5, 10 y 17 de la Ley 1930 de 2018, se establece que el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos ambientales para el diseño, capacitación y puesta en marcha del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades de pequeños mineros tradicionales en páramos.

Que el artículo 18 de la Ley en comento, señala que “El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del páramo delimitado en la que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los pequeños mineros tradicionales”.

Que de conformidad con el artículo 4º del Decreto 381 de 2012, y en cumplimiento de todas las directrices orientadas a la conservación y protección de los ecosistemas de páramos, como lo son las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003, 1128 de 2006 y 937 de 2011, Decreto 2372 de 2010 (artículo 20), Decreto 2041 de 2014 (artículo 10) y la Ley 1382 de 2010 (declarada inexecutable por la Corte Constitucional), que modificó parcialmente el Código de Minas incluyendo los ecosistemas de páramo dentro de las zonas excluibles de la minería; la Ley 1450 del 2011 (PND 2010-2014), artículo 202; Ley 1753 del 2015 (PND 2014-2018), artículo 173; Ley 1930 del 2018 (Ley de páramos), los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebraron Convenio Interadministrativo de Cooperación GGC No. 345/328 del 30 de abril de 2019.

Que el objeto de obtener insumos técnicos desde el componente de biodiversidad y servicios ecosistémicos para el diseño de los lineamientos para el programa de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias y mineras, se suscribió el convenio 209 de 2019 entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander von Humboldt.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

los pequeños mineros tradicionales, que cuenten con título minero y autorización ambiental, que venían desarrollando su actividad con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentran al interior de las áreas de páramo delimitadas por parte de este Ministerio.

F-E-SIG-26-V1. Vigencia 09/02/2016

Calle 37 No. 8 - 40

Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co





LA VIABILIDAD JURÍDICA, QUE DEBERÁ CONTAR CON EL VISTO BUENO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA ENTIDAD O LA DEPENDENCIA QUE HAGA SUS VECES.

El documento cuenta con la viabilidad de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

IMPACTO ECONÓMICO SI FUERE EL CASO, EL CUAL DEBERÁ SEÑALAR EL COSTO O AHORRO, DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO.

No aplica

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL SI FUERE DEL CASO.

No aplica.

DE SER NECESARIO, IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

No aplica.

EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 9 Y 10 DEL PRESENTE DECRETO, CUANDO HAYA LUGAR A ELLO.

Se procede a publicación de proyecto de norma.

CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD REMITENTE CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN.

EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS

ALEX JOSÉ SAER SAKER

Director Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Director de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana.

Elaboró: Raíza Segura - DBBSE, Adriana Ramírez DAASU, Ricardo Mesa -DAASU

Revisó: Natalia María Ramírez Martínez - DBBSE, Jairo Homez Sanchez DAASU

Calle 37 No. 8 - 40

Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

