

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	21/04/2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	Proyecto de Resolución

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Es relevante señalar que los ecosistemas de páramos son 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, fundamentalmente 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.

El presente proyecto normativo, encuentra fundamenta en 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 tiene una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que 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.

Con fundamento en lo anterior, a través 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 Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente.

Es preciso indicar que, el artículo 2 del Decreto 1985 de 2013 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como objetivos promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

Adicionalmente, de conformidad con el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la función de diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del 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, en todos los sectores económicos y productivos.

Particularmente, con relación a las disposiciones normativas que tenían como propósito, la protección de los ecosistemas paramunos, valga señalar que a través del derogado parágrafo 1º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, se prohibían todas las actividades agropecuarias en los páramos, para lo cual se tomaría como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, hasta tanto se contará con cartografía a escala más detallada.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 (derogó el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011), mediante artículo 173, estableció que en las áreas delimitadas como páramos, no se podrán adelantar actividades mineras, de hidrocarburos y todas las agropecuarias, y en este caso, de conformidad con lo previsto en el parágrafo primero ibídem, para las que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011, se deberá diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

Seguidamente, el 27 de julio de 2018, se expidió la Ley 1930, introdujo modificaciones, estableciendo lo siguiente en los incisos tercero y cuarto del artículo décimo:

“... Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible...”.

A partir de lo establecido por la Ley 1930 de 2018, surge la necesidad de definir qué es una actividad agropecuaria de bajo impacto y establecer los lineamientos para su desarrollo de manera que las autoridades ambientales, las entidades del sector agropecuario, los entes territoriales y las comunidades campesinas que desarrollan actividades agropecuarias en los páramos puedan entender y aplicar el mandato de ley hacia una gestión sostenible del páramo, realizando los ajustes necesarios en las actividades que desarrollan.

De manera paralela, tanto la definición de actividades agropecuarias de bajo impacto como los lineamientos para su desarrollo, son esenciales para el cumplimiento de los fallos judiciales en tanto que las comunidades que habitan los páramos precisan de estas claridades para poder participar en los procesos de delimitación y en la formulación participativa de los planes de manejo de los páramos y los programas de reconversión y sustitución. Así las cosas, los diferentes antecedentes han constituido insumos para la discusión y construcción de los lineamientos a los que se deberá ceñir el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto.

Adicionalmente, el presente proyecto normativo encuentra sustento en la Ley 1955 de 2019 Por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad, en el numeral 4 del artículo 3 establece que dicho plan está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos y entre ellos se cuenta con el pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo, que busca consolidar acciones que permitan un equilibrio entre la conservación y la producción, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la Nación. El Pacto es transversal al desarrollo, por lo que potenciará las acciones integrales y coordinadas entre el sector privado, los territorios, las instituciones públicas, la cooperación internacional y la sociedad civil para adoptar prácticas sostenibles, adaptadas al cambio climático y bajas en carbono.

2. **ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El presente acto administrativo está dirigido a las personas naturales y jurídicas que vienen desarrollando actividades agropecuarias de bajo impacto en los páramos delimitados, y para aquellas que reconvirtan sus actividades a bajo impacto, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 10 de la ley 1930 de 2018.

3. **VIABILIDAD JURÍDICA**

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 **Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:**

El 27 de julio de 2018, se expidió la Ley 1930, introdujo modificaciones, estableciendo lo siguiente en los incisos tercero y cuarto del artículo décimo:

“ ... Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible...”.

A partir de lo establecido por la Ley 1930 de 2018, surge la necesidad de definir qué es una actividad agropecuaria de bajo impacto y establecer los lineamientos para su desarrollo de manera que las autoridades ambientales, las entidades del sector agropecuario, los entes territoriales y las comunidades campesinas que desarrollan actividades agropecuarias en los páramos puedan entender y aplicar el mandato de ley hacia una gestión sostenible del páramo, realizando los ajustes necesarios en las actividades que desarrollan.

3.2 **Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 1930 de 2018 se encuentra vigente

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

Con esta reglamentación no se deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna disposición.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Es menester señalar que actualmente, la Corte Constitucional se encuentra revisando la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

4. **IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)

No aplica.

5. **VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

No aplica.

6. **IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

No aplica.

7. **ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

Los lineamientos esgrimidos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en los páramos delimitados, están acordes con lo establecido en los incisos tercero y cuarto del artículo décimo de la Ley 1930 de 2018, y tendrán aplicación en aquellas áreas de páramos, que se encuentren por fuera de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de Parques Naturales Regionales. Lo anterior, considerando especialmente lo establecido el parágrafo primero del artículo quinto de la Ley 1930 de 2018 "Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto".

Para las demás categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se traslapen con páramos delimitados; el plan de manejo respectivo deberá armonizarse a lo dispuesto por la normatividad vigente, y particularmente en este caso, a las disposiciones para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto en páramos.

Definición de Actividades Agropecuarias Bajo Impacto en Páramos.

Antecedentes de la Definición

Como parte de las conclusiones del "Taller de construcción de los criterios para determinar alto y bajo impacto de las actividades agropecuarias en páramos delimitados", se plantearon algunos puntos de coincidencia entre los planteamientos del sector agropecuario y ambiental entre los que es importante citar:

La coincidencia en que las actividades agropecuarias pueden considerarse a alto o bajo impacto según el tipo de prácticas que desarrollan, la ubicación de estas en una escala de paisaje, y su relación la funcionalidad del ecosistema. Por tanto, la relación entre prácticas y servicios ecosistémicos del páramo es determinante a la hora de definir alto y bajo impacto.

La necesidad de "priorizar los servicios ecosistémicos sobre los cuales se evaluarán los rasgos de funcionalidad del sistema es un aspecto que puede tener un lineamiento general (la resolución podría definir las categorías de servicios ecosistémicos para páramos en Colombia), sin embargo,

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

el contexto biofísico y territorial de cada complejo, debería contextualizar la singularidad de los servicios que apliquen en cada complejo”.

“Debe existir una relación entre la escala de predio y paisaje para determinar alto o el bajo de la actividad agropecuaria. Sin embargo, el alto y bajo impacto no está naturalmente asociado a un cultivo o una actividad pecuaria en particular, sino al grupo de relaciones que esta actividad promueve en el páramo en cada una de las dimensiones propuestas”

A partir de lo anterior, se adelantaron sesiones de trabajo entre las carteras de ambiente y agricultura para la construcción de una definición de bajo impacto que responda a las particularidades de los ecosistemas de páramo y de la práctica agropecuaria en particular.

Definición

Luego del trabajo conjunto entre las carteras de agricultura y ambiente, según se indicó previamente, se llegó a la siguiente definición:

“Son aquellas actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola, pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema de páramo, ni la prestación de los servicios ecosistémicos de los paisajes en los que éstas se desarrollan.

Las actividades agropecuarias consideradas como de bajo impacto deberán favorecer las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades rurales que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de vida ambiental, social y económicamente sostenibles de los habitantes tradicionales de los páramos”.

Lineamientos ambientales para las actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos.

La Ley 1930 de 2018, si bien permite el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto, condiciona su ejercicio a la implementación de buenas prácticas que minimicen los impactos sobre los ecosistemas de páramos. En tal sentido, se consideró importante identificar lineamientos orientados a la conservación del ecosistema y lineamientos orientados al manejo sostenible en el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Conservación del Ecosistema

1. Conservar las coberturas naturales y los parches de vegetación nativa existentes como soporte de la oferta de servicios ecosistémicos.
2. Conservar y proteger los nacimientos y fuentes hídricas superficiales y subterráneas mediante acciones para la gestión sostenible del agua y humedales altoandinos.
3. Implementar herramientas de manejo del paisaje como son: barreras vivas, cercas vivas multi-estrato con especies funcionales propias del ecosistema, sistemas silvo-pastoriles o agrosilvopastoriles, bosques, según corresponda y aislamiento de áreas con fines de protección.
4. Proteger y recuperar poblaciones de especies silvestres consideradas estructurantes de tipos de vegetación característicos del páramo y humedales de páramo, como pajonales, frailejonales, chuscales, matorrales o bosques achaparrados y vegetación de turberas.
5. Atender e implementar las medidas expedidas por las autoridades ambientales para el manejo y gestión de los eventos de interacción entre fauna silvestre y población humana.

Prácticas de manejo sostenible

1. Incorporar en las prácticas de manejo el empleo de abonos verdes, mantenimiento de coberturas vegetales permanentes del suelo, el manejo de cultivos asociados, el pastoreo rotacional acorde con la capacidad de carga del suelo, y sistemas de alimentación suplementarios para la nutrición animal.
2. Desarrollar prácticas de manejo de pendientes y labranza mínima para la conservación y el manejo sostenible del suelo, mediante el uso no intensivo de maquinaria liviana e implementos mecánicos y/o manuales que contribuyan a minimizar la degradación por compactación y erosión de los suelos.
3. Implementar, para el manejo de plagas, el uso de bioinsumos combinado con las medidas de manejo integrado de plagas– MIP, acorde con lo establecido en el numeral 11 del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018.
4. Fertilizar cultivos agrícolas a partir de los resultados del análisis de suelos.
5. Controlar y manejar la vegetación espontánea, la cual debe realizarse mediante la combinación de herramientas, preferiblemente mecánicas y de rotación de cultivos. Así como, mantener áreas de descanso con regeneración natural, para garantizar la recuperación de la fertilidad del suelo y controlar enfermedades.
6. Gestionar los residuos sólidos y líquidos derivados de la producción, acorde con los parámetros establecidos en la normatividad ambiental vigente.
7. Excluir el pastoreo de ganado bovino, ovino, caprino y equino en zonas con cobertura vegetal natural.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Con base en los lineamientos descritos, es preciso definir y adoptar los criterios y la metodología que permitan determinar con precisión las actividades agropecuarias de bajo impacto, que respondan a las condiciones específicas donde se desarrollan y el tipo de práctica empleada en este caso, de manera que se pueda certificar a cada interesado el impacto de la actividad que desarrolla, y en consecuencia, definir la ruta que deberá seguir.

En este ejercicio, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de sus entidades adscritas y vinculadas, con base en los lineamientos antes descritos, definirán y adoptarán los criterios y la metodología para la determinación de actividades agropecuarias de bajo impacto, para lo cual se ha estimado un plazo no mayor a doce (12) meses, acorde con los lineamientos que dan lugar al presente acto administrativo.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

SARA INÉS CERVANTES MARTÍNEZ
 Jefe de la Oficina Jurídica

ANDREA CORZO ALVAREZ
 Directora de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana

MARÍA DEL MAR MOZO MURIEL
 Directora de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

ANGELO QUINTERO PALACIO
 Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria
 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural