



MEMORIA JUSTIFICATIVA POR MEDIO DE LA CUAL SE PROPONE LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN “Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se toman otras determinaciones”

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

Especialmente, 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.

En ese sentido, la Ley 99 en su artículo 1, numeral 4, dispone como principio que “... las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.”

En concordancia con la Ley 99 de 1993, el Título 2 Gestión Ambiental, Capítulo 1 Áreas de Manejo Especial, Sección 3 Disposiciones Comunes, artículo 2.2.2.1.3.8 del Decreto 1076 de 2015 determina que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo.

Con fundamento en lo anterior, el párrafo 1º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, prohibió 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.

Por otra parte, es importante señalar que, en el mes de diciembre del 2014 el Consejo de Estado¹ emitió concepto sobre la aplicabilidad de la prohibición al desarrollo de actividades agropecuarias, en el cual se expone lo siguiente: “En relación con las actividades agropecuarias que ya venían desarrollándose en

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá D.C. , once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014) Radicación No.223 3 Expediente : 11001-03-06-000-2014-00248-0 0 Referencia : Protección de ecosistemas de páramo. Aplicación de la prohibición contenida en la Ley 1450 de 2011. Prevalencia del interés general e implementación de las medidas necesarias para su efectividad.



los ecosistemas de páramo con anterioridad a la Ley 1450 de 2011, **surge por parte del Estado la obligación de implementar una política pública para su desmonte gradual, mediante programas de sustitución por otras actividades económicas compatibles, capacitación ambiental, reconversión, etc., de manera que haya una transición adecuada al nuevo escenario que supone el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011**". (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

Dicha gradualidad busca evitar una ruptura abrupta de las condiciones de vida de quienes habitan el páramo, y señala el Consejo de Estado que "el trabajador agrario debe tener un tratamiento diferenciado en relación con otros sectores de la sociedad y de la producción", por lo cual, se requeriría acudir a períodos o mecanismos legales de transición o de compensación.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado señaló que, para el caso de aquellas actividades que se desarrollan a pequeña escala entran en juego adicionalmente a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, "la garantía de un mínimo vital, el derecho al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, y el respeto y reconocimiento de la identidad cultural que se deriva de la forma de vida que han escogido válidamente durante mucho tiempo".

Así mismo el alto tribunal puntualizó que, "**la protección de los recursos naturales queda ligada a la obligación constitucional de reconocer, respetar y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han derivado su sustento** y desarrollado sus proyectos de vida a partir de su interacción con la naturaleza.", para lo cual se debe evitar poner en riesgo las condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

Posteriormente la Ley 1753 de 2015 mediante el artículo 173 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe hacer la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

Adicionalmente, el citado artículo señala que en las áreas delimitadas como páramos, no se podrán adelantar actividades mineras, de hidrocarburos y agropecuarias, y en este caso, de conformidad con lo previsto en el párrafo 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 prohibición².

En el marco de lo dispuesto por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, esta cartera expidió la Resolución No. 886 de 2018 "Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha

² La prohibición fue impartida con el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011 "Prosperidad para todos", y posteriormente ratificada en el actual Plan Ley 1753 de 2015 "Por un nuevo país".



programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias, y se toman otras determinaciones”

Con relación al citado artículo, 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.

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”*.

Llegados a este punto, cabe resaltar que la Ley 1930 de 2018 distó disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, estableciendo modificaciones a la prohibición que había sido establecida por la Ley 1450 de 2011 y recogida por la Ley 1753 de 2015.

En virtud de lo anterior, dispuso el artículo décimo de la Ley 1930 de 2018 que *“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.”

Respecto a los ecosistemas de páramos que se encuentran al interior de áreas protegidas dispuso el párrafo primero del artículo quinto que *“Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.”*

En este orden de ideas, el párrafo séptimo del artículo sexto de la misma norma dispuso lo siguiente: *“Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los páramos conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. En las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con páramos, el instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la presente ley”*.



El ambiente
es de todos

Minambiente

Baja este entendido, la administración y manejo al interior de las zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales, está a cargo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y las Corporaciones Autónomas Regionales, respectivamente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015.

En consecuencia, de lo anterior, el régimen jurídico frente a las actividades permitidas y prohibidas al interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales, será el establecido para dichas áreas y en particular lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959 y los artículos 2.2.2.1.15.1 al 2.2.2.1.15.2 del Decreto 1076 de 2015.

Bajo este escenario y en cumplimiento de la normativa antes señalada, se han adelantado mesas de trabajo con las carteras de agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas.

Por consiguiente, se hace necesario la expedición de los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto en páramos de conformidad con lo dispuesto en el artículo décimo de la Ley 1930 de 2018.

2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido

El acto administrativo tendrá aplicación en aquellas áreas de páramos que se encuentren por fuera de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o áreas declaradas bajo la categoría de Parques Nacionales Regionales.

Así mismo, será aplicable a las actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles previstas en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 que serán desarrolladas por los habitantes tradicionales de páramo, y deberán ser tenidos en cuenta por parte de las autoridades ambientales competentes y demás entidades involucradas

3. 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.

4. Impacto económico si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.

No aplica.



El ambiente
es de todos

Minambiente

5. Disponibilidad presupuestal si fuere del caso.

No aplica.

6. De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

No aplica.

7. 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.

8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

No aplica.

“Original firmado”

“Original firmado”

EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS

ALEX JOSÉ SAER SAKER

Director Dirección de Bosques, Biodiversidad y
Servicios Ecosistémicos

Director Director de Asuntos Ambientales
Sectorial y Urbana.

Elaboró: Rayza Segura - DBBSE

Revisó: Natalia María Ramírez Martínez - DBBSE