



Libertad y Orden

## MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

0886

RESOLUCIÓN No. \_\_\_\_\_

( 18 MAY 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 programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones”***

## EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de sus facultades legales en especial las atribuidas en el numeral 16 del artículo 2º del Decreto Ley 3570 de 2011 y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y;

## CONSIDERANDO

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 en tal sentido, 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.

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 Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente.

Que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establece que les corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras funciones, las de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley o por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo

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

medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de los recursos naturales renovables.

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 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.

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 y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

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.

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*; 839 del 2003 *“Por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre El Estado Actual 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 respecto a los ecosistemas de páramos que se encuentran al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el numeral 6 del artículo 4 de la Resolución 769 de 2002 del entonces Ministerio del Medio Ambiente estableció que *“...Para el caso de los páramos ubicados dentro del sistema de parques nacionales, este plan de manejo corresponderá al plan de manejo del respectivo parque nacional y será elaborado e implementado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales...”*.

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

Que 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.

Que en consecuencia, 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.

Que por su parte, el párrafo 1º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, prohibió que en los ecosistemas de páramo se adelanten 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 en el mes de diciembre del 2014 el Consejo de Estado<sup>1</sup> emitió un 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 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).

Que 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.

Que 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”*.

Que así mismo, **“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).

<sup>1</sup> 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.

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

Que posteriormente la Ley 1753 de 2015 mediante artículo 173 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá 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.

Que de manera adicional, 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 *Ibidem*, 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<sup>2</sup>.

Que en cuanto a actividades agropecuarias se refiere, **dispone la norma en cita que el Ministerio de Agricultura con sus entidades adscritas y vinculadas y los entes territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñarán, capacitarán y pondrán en marcha los mencionados programas de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias**, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición. (negritas fuera de texto).

Que no obstante lo anterior, de conformidad con el fallo proferido por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 de 2016 (Expediente D-10864), con relación a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se declararon inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo en cita. De este modo, quedo vigente la prohibición al desarrollo de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, y a la construcción de refinerías de hidrocarburos en las áreas delimitadas como páramos, sin ningún tipo de restricción.

Que así mismo la citada sentencia C-035 de 2016 dispuso: *“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...”*<sup>3</sup>

Que, en cumplimiento de lo anterior, se ha construido el documento conceptual anexo “lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados”, un documento, cuyos lineamientos son de carácter orientador.

Que dichos lineamientos son edificados bajo principios tales como la gobernanza y participación comunitaria, las garantías de derechos de la población campesina como población vulnerable y el enfoque territorial participativo, la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la innovación en estrategias de desarrollo económico para los territorios de páramo, entre otros, de lo cual se infiere claramente la necesidad de construir de procesos completamente participativos con la comunidad.

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-035 de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

Que en el marco de tal participación, se tendrán en cuenta los derechos de las comunidades y aspectos fundamentales para construir procesos tales como el tener en cuenta los conocimientos tradicionales locales, la implementación de un enfoque diferencial en la adopción de medidas de manejo, la capacitación del campesinado en temas de conservación del ambiente y en técnicas de producción ambientalmente sostenibles, entre otras.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2016, dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que la Política para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), está orientada a promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera tal que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil; incluyendo entre otros aspectos, el reconocimiento a una gestión que permita el manejo integral de sistemas ecológicos y sociales íntimamente relacionados, así como la conservación de la biodiversidad en un sentido amplio, es decir, entendida como el resultado de una interacción entre sistemas de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento e información.

Que el Ministerio a través del Plan Nacional de Restauración plantea diversas acciones orientadas a la Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas, teniendo una orientación multidimensional ecológica, social, política, económica y ética, buscando integrar las poblaciones humanas a los proyectos de restauración y contribuir a mejorar sus condiciones.

Que el Decreto 870 de 2017, por medio del cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación<sup>4</sup> señala en el artículo 7 las acciones, modalidades y elementos básicos, así:

a) Las acciones sujetas de reconocimiento del incentivo económico de Pago por Servicios Ambientales corresponden a la preservación y la restauración parcial o total en las áreas y ecosistemas de interés estratégico. Dentro de las acciones de restauración se incluyen las actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate o de los territorios indígenas.

Que en el capítulo III mecanismos institucionales para el desarrollo del incentivo de pago por servicios ambientales en su artículo 10 del decreto *Ibidem* señala que le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y adelantar las acciones para la estructuración, implementación y seguimiento al Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales - PN PSA, mediante el cual se establecerán los

<sup>4</sup> es el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales

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

lineamientos técnicos, operativos, jurídicos, institucionales y financieros para la formulación, el diseño y la implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, que se desarrollen en el territorio nacional de manera articulada con las autoridades ambientales y demás entidades de los diferentes niveles de Gobierno.

Que el artículo 12 del decreto *Ibidem*, señala que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollará para el sector agropecuario lineamientos y mecanismos para brindar aportes técnicos para la estructuración e implementación de proyectos productivos agropecuarios asociados a modelos de pagos por servicios ambientales u otros incentivos a la conservación, en lo de su competencia. En particular, podrá articular sus incentivos y líneas de créditos para apoyar inversiones productivas sostenibles en el marco del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

Que en ese sentido, se hace necesario la expedición de directrices que permitan, diseñar, capacitar y poner en marcha los mencionados programas de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición, así como los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

Que en mérito de lo expuesto;

## RESUELVE

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente resolución es adoptar los lineamientos para la zonificación, determinación del régimen de usos y la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitados a través de acto administrativo, por parte de este Ministerio; así como las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias en dichos ecosistemas.

**Parágrafo 1.** El documento técnico denominado “Lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitado” determinado en el anexo 1 hace parte integral de la presente resolución.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** El presente acto administrativo está dirigido a las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior de las áreas de páramo delimitadas por parte del Ministerio.

**Parágrafo:** En aquellos casos, donde páramos delimitados se traslapen total o parcialmente con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales o Reservas Forestales Protectoras, los lineamientos y directrices que se adoptan a través del presente acto administrativo, estarán condicionados al régimen de usos y de actividades permitidas de estas categorías de protección.

**Artículo 3. De las competencias en materia de reconversión y sustitución.** El diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior de las áreas de páramo delimitadas, corresponden a la acción integral del Estado según lo ordenado por la ley 1753 de 2015 y cada acción estará a cargo de:

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

1. El diseño de los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria–UPRA-, Agencia Nacional de Desarrollo Rural –ADR- y la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y demás entidades adscritas y vinculadas del sector, así como de las entidades territoriales, en coordinación con las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el área de páramo delimitado.
2. La capacitación y puesta en marcha de los programas de reconversión de las actividades agropecuarias estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria–UPRA-, Agencia Nacional de Desarrollo Rural –ADR- y la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y demás entidades adscritas y vinculadas del sector, así como de las entidades territoriales en coordinación con las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el área de páramo delimitado.
3. La capacitación y puesta en marcha de los programas de sustitución de las actividades agropecuarias, estará a cargo de las entidades territoriales, con el apoyo de las autoridades ambientales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria–UPRA-, Agencia Nacional de Desarrollo Rural –ADR- y la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y demás entidades adscritas y vinculadas.

**Parágrafo 1.** De conformidad con el artículo 173 de la ley 1753, los programas a que se refiere el presente artículo deberán tener en cuenta las directrices que se adoptan en los artículos subsiguientes y el documento anexo para la aplicación de lineamientos de zonificación y régimen de usos aplicable a páramos.

Los programas de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias se diseñarán y ejecutarán sin que sea requisito previo la formulación y adopción del plan de manejo del ecosistema de páramo delimitado. En todo caso, las acciones deberán estar sustentadas en acuerdos suscritos con la autoridad ambiental competente y los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe.

**Parágrafo 2.** Los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental – SINA, así como ICA y Corpoica, en el marco de sus competencias y funciones, y bajo requerimiento de la autoridad competente, generarán recomendaciones para dichas entidades.

**Artículo 4. Principios.** La zonificación y los programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias identificadas en las áreas de páramos delimitados, deberán cumplir con los siguientes principios:

#### **1. Gobernanza y participación social en la gestión del territorio**

Se fomentará la **gobernanza** entendida como la coordinación que tiene lugar en espacios que promueven la participación de la sociedad civil en la deliberación de los asuntos públicos y ambientales.

Se favorecerán **espacios de participación social efectiva** a los habitantes del páramo como gestores y actores de su propio desarrollo, y con capacidad de decisión sobre sus propios territorios, donde se vinculen mediante mecanismos

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

de participación ciudadana a los actores que reciben beneficios directos e indirectos del funcionamiento de estos ecosistemas.

Se mantendrá un **enfoque territorial** a partir de las características biofísicas, económicas y socioculturales de cada complejo de páramos, así como del reconocimiento de múltiples formas de conocimiento y valoración del territorio.

Se propenderá por **garantizar los derechos fundamentales de la población** teniendo como primer objetivo el mantenimiento o mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población

Se mantendrá un **enfoque diferencial dando** especial atención a aquellas comunidades, familias e individuos que resultan ser más vulnerables a la aplicación de los regímenes de uso contemplados para los ecosistemas de páramo.

## 2. **Enfoque ecosistémico y Gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos**

A través de la acción integral del Estado, se buscará generar un balance entre los diferentes intereses que tiene la sociedad frente a la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos derivados de esta, que son clave para el bienestar humano, siguiendo los principios definidos por el enfoque ecosistémico. Se incluyen acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento. Estas acciones deberán reconocer que la gestión de los ecosistemas paramunos podrá requerir una consideración integral de las múltiples relaciones ecológicas, socioculturales, económicas presentes fuera de sus límites definidos.

## 3. **Concurrencia y corresponsabilidad pública y privada en las acciones de manejo**

Las acciones relacionadas con la gestión de los ecosistemas de páramo deberán guardar correspondencia con instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión ambiental presentes en el territorio, y en articulación con las entidades nacionales, regionales, locales y grupos étnicos, con el fin de minimizar los conflictos en el uso del suelo en las áreas y ecosistemas estratégicos. Las entidades del Estado deberán concurrir para desarrollar una acción coordinada y eficiente buscando una gestión integral de estos territorios.

Así mismo, se propenderá por garantizar la concurrencia del sector privado en articulación con el sector público y las comunidades locales considerando los beneficios obtenidos en los múltiples contextos regionales de cada complejo de páramo, para la construcción de acuerdos de manejo sostenible del territorio, a diferentes escalas, encaminados a ejecutar acciones de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento, conforme a las disposiciones de los diferentes instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión ambiental del territorio.

## 4. **Innovación y gradualidad en la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias en páramos**

Las acciones tendientes para reconvertir o sustituir las actividades agropecuarias que actualmente se desarrollan en los páramos se harán de forma progresiva,



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

por etapas definidas, con alcances y resultados concretos, acordes a las particularidades de cada complejo de páramos, evitando generar rupturas abruptas de los medios de vida y acervo cultural<sup>5</sup> de los habitantes de estos ecosistemas. En desarrollo de este principio se diseñarán estrategias focalizadas a la población más vulnerable quienes tendrán por parte del estado con mayores tiempo y/o medios según corresponda, para la aplicación de los regímenes de uso contemplados para los ecosistemas de páramo.

**Artículo 5. Definiciones.** Para efectos de la correcta interpretación de la presente resolución, se señalan las siguientes definiciones:

1. **Arraigo:** Es la relación de pertenencia de un individuo, familia o comunidad, a través de la cual se establece una relación particular con el territorio y es una relación que se puede fundamentar en vínculos familiares, económicos, culturales, políticos o históricos.
2. **Dependencia:** Es el grado de relacionamiento de los medios de vida de un individuo, familia o comunidad con las funciones y servicios del ecosistema de páramo para garantizar sus necesidades materiales o espirituales.
3. **Medios de Vida de base agropecuaria:** Son la combinación de medios y recursos de los que hacen usos las personas o familias para la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales
4. **Reconversión de actividades agropecuarias en páramos:** La reconversión de actividades agropecuarias en páramos se entiende como una estrategia de gestión del cambio de los sistemas agropecuarios, que integra y orienta acciones que progresivamente conllevan a la transformación de los actuales modelos de producción no compatibles con el ecosistema, hacia modelos de producción agroecológica o en el marco de distintas escuelas de agricultura limpia y tradicional o ancestral, según usos y costumbres.

En este sentido, busca reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio y los impactos biofísicos, sociales, económicos y culturales derivados del desarrollo de actividades agropecuarias. Aplicará a las actividades productivas agropecuarias que existían antes de la entrada en vigor de las regulaciones actuales y sin perjuicio de la reglamentación de áreas protegidas y de instrumentos de ordenamiento territorial preexistentes que fueran más restrictivos.

**5. Sustitución de actividades agropecuarias en páramos:**

Se refiere al cambio o reemplazo progresivo de las actividades de producción agropecuarias y otras no compatibles con el ecosistema, por otras actividades económicas acordes con sus condiciones biofísicas y bajo el marco legal vigente. Estas nuevas actividades deberán mantener o mejorar las condiciones económicas para el sustento de las comunidades y la sostenibilidad del ecosistema.

<sup>5</sup> conjunto de bienes morales o culturales acumulados por tradición o herencia

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

Esta estrategia aplicará prioritariamente para las actividades que fueron introducidas con posterioridad a la entrada en vigor de las regulaciones actuales o en áreas de especial importancia ecosistémica tales como humedales, nacimientos de agua, áreas de suministro de acueductos, entre otras.

#### **6. Vulnerabilidad:**

Condición de los medios de vida de base agropecuaria y de la población habitante del páramo que hace referencia a su potencial afectación por la aplicación de lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015.

Entiéndase que no todos los medios de vida de base agropecuaria, ni toda la población que habita los páramos se verán afectados de la misma forma por lo dispuesto en la Ley, por tanto, se establecerá una escala de vulnerabilidad en función de la correlación de dos factores: dependencia y arraigo; donde a mayor dependencia y arraigo se presentará mayor grado de vulnerabilidad.

**Artículo 6. Gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales y enfoque diferencial y de derechos.** El proceso de zonificación, manejo, régimen de usos y condiciones de la reconversión y sustitución de las actividades a que haya lugar, requiere de un esquema de gobernanza, en el cual los distintos actores sociales e institucionales tengan el reconocimiento, las capacidades y espacios abiertos para realizar una toma de decisiones conjunta sobre el territorio, que busque la validación de las diversas perspectivas, sus aportes a la conservación y a la generación de acciones tendientes al manejo sostenible de las áreas de páramo delimitadas, fundamentado en la participación, entendida como un proceso de interacción y construcción de confianza entre actores institucionales y sociales, teniendo en cuenta los siguientes esquemas y enfoques, así:

1. Esquema de **gobernanza** en el cual los distintos actores sociales e institucionales tengan el reconocimiento, las capacidades, y espacios abiertos para realizar una toma de decisiones conjunta sobre el territorio, que busque el reconocimiento de cada perspectiva y visiones, sus aportes a la conservación y la generación de acciones tendientes al manejo sostenible de los páramos delimitados.
2. Esquemas de **participación** entendida como un proceso de interacción y construcción de confianzas entre actores, facilitando la vinculación comunitaria para la generación de insumos en la toma de decisiones sobre cada páramo delimitado y la construcción de alternativas de manejo sostenible, teniendo como objetivos:
  - a) Facilitar el desarrollo de acciones de cooperación para la conservación y el uso sostenible, entre los distintos actores sociales e institucionales relacionados con el manejo de la alta montaña.
  - b) Conciliar modelos de territorio y transformar conflictos socioambientales que se hayan podido generar o exacerbar por la delimitación de páramos.
  - c) Enriquecer las prácticas cotidianas de las comunidades locales con acciones de conservación construidas desde el consenso.
  - d) Favorecer la legitimidad de la acción estatal y el reconocimiento de las lógicas locales de uso del territorio.
  - e) Contribuir a la continuidad y sostenibilidad social de las acciones de manejo y conservación de los territorios paramunos.

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

3. Esquema de **diálogo de saberes**, el cual permite el encuentro de visiones para la construcción de nuevos conocimientos y la formulación de acciones y acuerdos que faciliten el encuentro, la reflexión y la construcción colectiva para acordar las acciones de manejo necesarias en los páramos parte de los siguientes entendidos:
  - a) Identificación de la multiplicidad de visiones sobre los páramos.
  - b) Reconocimiento de los derechos de comunidades que han vivido, usado y manejado el territorio paramuno.
  - c) Permite el acercamiento entre visiones identificando puntos de encuentro como bases para la construcción colectiva de acciones y acuerdos.
  - d) Se fundamenta en el cuidado ecosistémico, el respeto por los derechos de las comunidades locales y el mejoramiento de sus sistemas de vida
4. Enfoque **diferencial** que permite reconocer la diversidad dada en la confluencia de situaciones culturales, sociales y económicas que se entrelazan en los diferentes tipos de territorios de las áreas delimitadas, e identifica las condiciones económicas y sociales de grupos de actores particulares, lo que se debe reflejar en respuestas diferenciadas, según la tipología de actores de cada páramo en particular.
5. Enfoque de **derechos** mediante el cual reconoce la preexistencia de lógicas de ordenamiento y usos agroproductivos de las comunidades que actualmente habitan los páramos, y que arrojan una espacialidad previa, que deberá ser incorporada al momento de definir nuevos esquemas zonificación y manejo, toda vez que por medio de ellos se reorganizarían las espacialidades actuales, evaluando tanto a la luz de la normativa vigente como del conocimiento técnico, científico o local, los modelos favorables para la conservación de los servicios ecosistémicos del páramo, así como los que puedan afectarlos.

**Artículo 7. Comisión conjunta.** Las autoridades ambientales con jurisdicción en el complejo de páramos, deben constituir una Comisión Conjunta, de acuerdo el artículo 33, parágrafo 3, de la ley 99 de 1993, encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

**Artículo 8. Zonificación y plan de manejo.** Los ecosistemas de páramo delimitados, deberán contar con el plan de manejo como un instrumento de planificación y gestión participativo, mediante el cual, a partir de la información biótica, física, social y económica, se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de conservación en términos de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento al corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta los lineamientos que hacen parte integral de la presente resolución.

Los criterios para la zonificación ambiental y el régimen de usos y manejo en la definición de las zonas de manejo, y para efectos de garantizar la incorporación de criterios en los regímenes de uso, se debe:

- a) Considerar los motores de transformación que influyen en el área delimitada y las acciones de manejo pertinentes para contrarrestar el efecto.
- b) Promover la identificación comunitaria de áreas con especial valor ambiental, cultural y productivo a través de metodología de diálogo de saberes.

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

- c) Considerar la oferta de servicios ecosistémicos del páramo, así como las condiciones y fragilidad ambiental lo cual permitirá establecer de manera preliminar las necesidades de conservación, bien sea de preservación, restauración o reconversión y uso sostenible.
- d) Preservar las coberturas naturales existentes
- e) Considerar matrices de integración de usos de paisaje de manera sostenible.
- f) Promover usos alternativos que apunten a objetivos de conservación, participación y salvaguarda cultural.
- g) Considerar las nuevas condiciones esperadas del clima en las propuestas de manejo.
- h) Considerar las zonas de humedales altoandinos y turberas y cuerpos de agua como de especial importancia para la prestación de servicios ecosistémicos.
- i) Considerar las zonas de especial importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, mencionadas en el decreto 953 de 2013, especialmente áreas de conservación de cuencas abastecedoras de acueductos municipales, Distritales y regionales.
- j) Considerar la información de las especies en las siguientes categorías de amenaza: crítica, en peligro y vulnerable, según las resoluciones nacionales de listas rojas.
- k) Considerar las tipologías de economía campesina y de sistemas productivos identificadas para definir las estrategias de reconversión y sustitución.

**Parágrafo primero.** Conforme a lo previsto por el parágrafo 3 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, dentro de los tres (3) años siguientes a la expedición del acto administrativo a través del cual se delimitan las áreas de páramo, las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en las áreas de páramo delimitadas deberán zonificar estas áreas y elaborar los correspondientes planes de manejo, lo cual deberá realizarse de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de la presente resolución.

**Parágrafo segundo.** Para la formulación del plan de manejo del páramo y en coherencia con los esquemas de gobernanza y los enfoques propuestos para garantizar la participación de las comunidades que las ocupan, se deberán desarrollar tres (3) fases: aprestamiento institucional, diagnóstico participativo y apropiación del conocimiento sobre el territorio.

**Parágrafo tercero.** Las Autoridades Ambientales coordinarán con las comunidades étnicas existentes en el área de páramo delimitada la planeación y manejo de las áreas de interés entre las partes.

**Artículo 9. Zonificación.** Las autoridades ambientales con jurisdicción en los páramos deberán realizar el proceso de ordenamiento a través de la zonificación y determinación del régimen de usos de los páramos. Para ello es preciso diferenciar las áreas que en la actualidad tengan un uso productivo y deban ser manejadas con el fin de aportar al flujo de servicios ecosistémicos de conformidad con lo establecido por el inciso 4 del parágrafo 1º del Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 (zonas en tránsito hacia la reconversión y sustitución), de aquellas que no se encuentran bajo usos productivos, y que puedan de manera directa ser destinadas a la restauración (áreas prioritarias para la restauración ecológica) o que debido a su estado de conservación puedan destinarse a la preservación (áreas prioritarias para su preservación).

Las autoridades ambientales deberán en consecuencia, identificar al interior de las áreas de páramo delimitadas al menos las siguientes zonas, definiendo los usos y actividades permitidas de acuerdo con las siguientes directrices:

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

Tabla 1. Categorías básicas propuestas para la zonificación aplicable a un régimen de transición en páramo

Categorías de Zonificación	Subcategorías	Descripción de la categoría	Usos permitidos
1. Zona en tránsito a la reconversión y sustitución	<b>a) Sustitución prioritaria</b>	<p>Corresponde a las áreas que deberán ser objeto de sustitución y restauración ecológica de forma prioritaria, actualmente en actividad agropecuaria y la recuperación de la funcionalidad de áreas estratégicas para la provisión de servicios ecosistémicos. Se contemplan los siguientes casos:</p> <p>a) Áreas con actividades agropecuarias introducidas sobre áreas de vegetación natural desde el año 2011 en adelante. <sup>6</sup></p> <p>b) Áreas en las que se venían desarrollando actividades agropecuarias antes del 16 de junio de 2011 pero que se consideren de alta importancia para el suministro de servicios ecosistémicos como por ejemplo: Nacimientos de agua, cuerpos de agua y sus rondas hídricas, humedales, áreas de importancia cultural, entre otras</p> <p>c) Áreas que fueron intervenidas por procesos de exploración y explotación de recursos minero energéticos de manera previa a la entrada en vigencia de la normativa relacionada</p> <p>Los usos y las actividades que allí se permitan deberán procurar recuperar y mantener la composición, estructura y función del páramo. Deberán ser sujetas de procesos de restauración con miras a la preservación.</p>	Aquellas actividades no prohibidas expresamente por el marco normativo y que no supongan una modificación de la base natural
	<b>b) Reconversión y sustitución de los medios de vida de base agropecuaria</b>	<p>Incorpora las áreas en las que se venían desarrollando actividades agropecuarias antes del 16 de junio de 2011 y que se encuentran por fuera de las áreas de alta importancia objeto de la sustitución prioritaria. En estas áreas se condicionará el desarrollo de las actividades agropecuarias bajo los siguientes criterios:</p> <p>*No ampliar el área destinada a las actividades agropecuarias.</p> <p>*Someter las áreas con actividades agropecuarias a procesos de reconversión y sustitución gradual.</p>	Reconversión y sustitución gradual de sistemas agropecuarios

<sup>6</sup> Para esto se tomará como línea base la información sobre coberturas más cercana al momento de la prohibición (2011). En los casos que aplique será de utilidad el levantamiento de cobertura de la tierra elaborado por el IDEAM a escala 1:25.000 en el marco del proyecto "Generación de insumos técnicos para la delimitación de páramos y humedales" I. Humboldt y Fondo Adaptación (2013-2016). Se aplica a 21 páramos

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

Categorías de Zonificación	Subcategorías	Descripción de la categoría	Usos permitidos
2. Áreas prioritarias para la restauración ecológica		<p>a) Áreas que actualmente no se encuentran bajo uso agropecuario pero que pudieron ser objeto de alteraciones de origen natural u antrópico y que deben ser restauradas para mejorar el funcionamiento de los ecosistemas en términos de biodiversidad y/o servicios ecosistémicos. Los usos allí permitidos buscarán restablecer y rehabilitar parcial o totalmente la composición estructura y función de la biodiversidad que haya sido alterada o degradada.</p> <p>b) Áreas que han sido afectadas por movimientos de remoción en masa, incendios de cobertura vegetal, invasión biológica o fenómenos hidro-meteorológicos que hayan alterado significativamente el ecosistema y constituyan elementos de riesgo para la población circundante.</p> <p>c) Áreas impactadas por la actividad minera que han sido alteradas y degradadas significativamente</p>	Restauración activa y otros usos no prohibidos expresamente, salvo aquellos que no supongan una modificación de la base natural
3. Áreas prioritarias para su preservación		<p>a) Zonas de alta importancia ambiental o fragilidad ecológica, que contribuyan al mantenimiento de la estructura y función de los ecosistemas de páramo, así como al mantenimiento de sus recursos naturales renovables y bellezas escénicas.</p> <p>b) Zonas de especial importancia para la provisión de servicios ecosistémicos (cuencas aferentes de bocatomas de acueductos veredales o municipales, áreas de importancia cultural, turismo de naturaleza, entre otras)</p>	- Restauración pasiva - Preservación - Otros usos no prohibidos expresamente, salvo aquellos que no supongan una modificación de la base natural

Las anteriores directrices de zonificación podrán ser ampliadas por la autoridad ambiental competente de acuerdo con los procesos participativos que se desarrollen.

**Artículo 10. Estructura del plan de manejo.** El Plan de Manejo Ambiental, dado que determina las condiciones ambientales y socioeconómicas de los páramos y las directrices para su manejo, deberá realizarse con un horizonte de 10 años y contener la siguiente estructura:

- 1. Diagnóstico.** Basado en la información existente y las diferentes consideraciones de participación expuestas en la presente resolución, y fundamentalmente en los estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales de los páramos. Así como la información proveniente del Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC. Se incluirá un capítulo de síntesis de las variables biofísicas y socioeconómicas relevantes para la zonificación y definición de estrategias de manejo.
- 2. Definición de Objetivos de Manejo.** Corresponde a los objetivos que guiarán la gestión y el manejo del ecosistema en el corto, mediano y largo plazo.

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

3. **Componente de Zonificación.** Contiene la descripción de las zonas de manejo diferencial con su respectiva cartografía, regímenes de uso y transiciones definidas de acuerdo con las pautas antes mencionadas. Las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales, no serán considerados, pero se incluirán en la cartografía resultante con su zonificación propia de acuerdo a los instrumentos de planificación respectivos.
4. **Componente Programático.** Reúne las estrategias, programas, proyectos y acciones, enfocados a la protección, conservación, uso sostenible y restauración de los páramos y su interrelación con el territorio aledaño. Se procederá a identificar y proponer estrategias, programas y perfiles de proyectos ambientalmente viables a corto (3 años), mediano (4 a 6 años) y largo plazo (7 a 10 años) enfocados a la conservación, restauración y uso sostenible de los páramos y a dar cumplimiento a los objetivos de manejo del ecosistema. Los procesos de sustitución estarán en intervalos hasta de 30 años.

Los programas y perfiles de proyecto que se deriven del plan de manejo deberán precisar: objetivos, alcances, etapas de ejecución, criterios de diseño, recursos humanos, equipos y materiales necesarios, cronograma de ejecución y presupuesto.

5. **Estrategia financiera.** Se presentarán los costos de ejecución del plan y se definirá una estrategia financiera y de gestión para su ejecución a corto, mediano y largo plazo, identificando las fuentes de financiación del mismo y los mecanismos para su autosostenibilidad.
6. **Evaluación y seguimiento de la ejecución del plan de manejo.** Se presentarán los mecanismos necesarios para la coordinación y ejecución del Plan de Manejo Ambiental y se identificarán los indicadores para su evaluación y seguimiento. Los resultados de este proceso deberán generar directrices para el mejoramiento y adaptación de los mecanismos de gestión empleados.
7. **Monitoreo socio-ecosistémico.** Se dispondrá de un sistema de monitoreo basado en indicadores que dé cuenta de los componentes socioeconómicos y biofísicos (entre ellos motores de transformación incluyendo especialmente el cambio de uso del suelo y el cambio climático). Este sistema contará con la orientación y participación de los institutos vinculados y adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras carteras y agencias que se consideren pertinentes en cada caso específico.

En este contexto se podrá adelanta el monitoreo hidrológico de acuerdo con la Guía para el monitoreo y seguimiento del agua (IDEAM, 2004) con el fin de aumentar el conocimiento sobre la disponibilidad de agua y la capacidad de regulación de los ecosistemas de páramo y los efectos ocasionados en la hidrología por las distintas acciones que se realicen sobre ellos (deforestación, actividades agropecuarias, cambio climático, restauración u otras de interés). Así mismo se podrá incluir medición y monitoreo de carbono en ecosistemas de alta montaña como mecanismo que contribuye a conocer y mejorar la cuantificación de sumideros y flujos de carbono en estos entornos.

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

También contará con la información disponible en el marco del SIAC, enfatizando la información relacionada con el monitoreo de servicios ecosistémicos, mencionado en el artículo 16 del Decreto – Ley 870 de 2017, Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

**Artículo 11. Armonización y articulación.** La armonización y articulación está orientada al cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos para cada páramo, considera y entiende la existencia de entidades territoriales y otras figuras asociativas, así como la existencia y superposición con diferentes figuras y categorías de ordenamiento ambiental del territorio.

La creación, ampliación, administración y manejo efectivo de las áreas protegidas superpuestas con las áreas de páramo delimitadas son estrategias totalmente complementarias que deberán garantizar la conservación de los páramos.

**PARÁGRAFO.** La zonificación de las áreas delimitadas y su correspondiente plan de manejo podrá implicar el ajuste de los instrumentos de ordenamiento y planificación de las áreas protegidas existentes en las áreas delimitadas, en los casos en que las actividades permitidas no estén acorde al régimen de uso permitido para los ecosistemas de páramo.

En todo caso, cuando existan páramos delimitados con traslape total o parcialmente con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales o Reservas Forestales Protectoras, los lineamientos y directrices que se adoptan a través del presente acto administrativo, estarán condicionados al régimen de usos y de actividades permitidas de estas categorías de protección

**Artículo 12. Aprobación.** La zonificación de las áreas delimitadas y su correspondiente plan de manejo, deberán ser aprobados por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

**PARÁGRAFO.** Cuando el área delimitada comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, la zonificación y su correspondiente plan de manejo de las áreas delimitadas deberá ser adoptada en la Comisión Conjunta, con el fin de que exista un manejo armónico del territorio.

**Artículo 13. Modificaciones.** Las modificaciones o ajustes a la zonificación de las áreas delimitadas y su correspondiente plan de manejo serán de competencia de la autoridad ambiental respectiva.

**Artículo 14. Determinantes ambientales.** La zonificación de las áreas de páramo delimitadas y su correspondiente plan de manejo, deberán ser incorporados en los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas - Pomcas, en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo respectivos, como determinantes del ordenamiento territorial, de acuerdo con el artículo 10 de la ley 388 de 1993 y como referente de la planificación y gestión requerida frente a estos ecosistemas.

**Artículo 15. Lineamientos para abordar la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.** Este proceso deberá ser adelantado por el Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco de las acciones de gestión y manejo integral de estos ecosistemas, y bajo las directrices



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

establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del presente acto administrativo.

En virtud de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, y con el fin de orientar los procesos y acciones que se adelantarán en los complejos de páramos para la reconversión y sustitución de sus actividades agropecuarias, los siguientes son el conjunto de directrices y recomendaciones metodológicas para abordar los retos propios del proceso de cambio hacia escenarios de mayor sostenibilidad, así:

1. Los presentes lineamientos están dirigidos a las actividades agropecuarias que se venían desarrollando **ANTES** del 16 de junio de 2011. Las áreas intervenidas al interior del área de páramo, con actividades agropecuarias que se hubieran realizado **DESPUÉS** del 16 de junio de 2011, deberán ser objeto de sustitución prioritaria y restauración.
2. La intervención de nuevas áreas para el desarrollo de actividades agropecuarias está completamente prohibidas. Se deberán realizar acciones conjuntas para impedir el avance de las actividades agropecuarias al interior del área delimitada. Lo que implica, que las áreas hasta ahora conservadas con coberturas naturales o que ya se encuentran en proceso de restauración, no podrán ser objeto de intervenciones con fines agro productivos.
3. La prohibición no implica un **desplazamiento**, ni **expropiación** de las comunidades que habitan el páramo, por el contrario, se deben diseñar los mecanismos para evitar que estos puedan generarse. Los habitantes del páramo deberán ser los sujetos de la gestión integral de estos ecosistemas.
4. A fin de dar cumplimiento a la anterior directriz se deberán conciliar visiones entre la institucionalidad y las comunidades que las desarrollan, en consecuencia, se definirán de común acuerdo el tiempo que podrá ser hasta de 15 años en procesos de reconversión productiva y hasta de 30 años para sustitución y los medios para ello. En cada caso se buscará que los plazos garanticen la implementación del proceso en el menor tiempo posible. El inicio de acciones de sustitución contará a partir del primer año.
5. La reconversión y sustitución de actividades agropecuarias implica un proceso gradual y de corresponsabilidad del Estado a través de las instituciones señaladas en el párrafo 1° del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, y las comunidades. La gradualidad en la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias será aplicable de manera diferencial a los medios de vida de base agropecuaria, brindando tiempos y medios diferenciados en cada caso.
6. En el desarrollo de actividades productivas agropecuarias objeto de reconversión, se deberán incorporar herramientas de manejo del paisaje que permitan la conectividad de las coberturas naturales presentes y el mantenimiento de estas como soporte de la oferta de servicios ecosistémicos, a fin de impedir el avance de las actividades agropecuarias al interior del área delimitada.
7. Conservar las coberturas naturales existentes y los nacimientos de fuentes de aguas e igualmente en una faja paralela al cauce de los cuerpos lóticos y lénticos sean naturales o artificiales, teniendo en cuenta la normativa vigente en la materia.

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

8. Realizar acciones de protección y restauración en zonas en condición de amenaza de remoción en masa, licuefacción, o deslizamiento, así como en pendientes superiores a 45 grados y suelos inestables.
9. Fomentar programas de educación y sensibilización ambiental a las comunidades beneficiarias (Fundamentalmente en materia de conocer los efectos de la delimitación, y las propuestas de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.), en cuanto a prácticas de consumo responsable, ahorro y uso eficiente de los recursos naturales y la energía, adecuado manejo y disposición de residuos, reconversión tecnológica, fomento de los negocios verdes y conciencia frente a los retos ambientales, generando espacios de participación para la cultura ambiental y promover el conocimiento y ejercicio de los derechos y deberes de las personas en relación con el ambiente y el desarrollo sostenible.
10. Realizar acciones tendientes a evitar la ocurrencia de incendios forestales.
11. No se podrá realizar el vertimiento de aguas residuales que no cumplan con los criterios de calidad para la destinación del recurso hídrico y en el marco de cumplimiento de los respectivos permisos de vertimiento otorgados para el efecto por la autoridad ambiental competente de acuerdo con las normas reglamentarias.
12. Se adoptará el enfoque agroecológico como orientador del proceso de diseño e implementación de las acciones técnicas y sociales que se requerirán para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, estarán orientadas bajo enfoques de producción sostenible, por lo que se promoverá el apoyo a los procesos de investigación con participación local, para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad del páramo entre otros orientados a generar conocimiento que facilite este proceso.
13. El proceso de reconversión y sustitución de actividades productivas en los páramos se deberá adelantar bajo la directriz de conciliar visiones con las comunidades que las desarrollan; y de acuerdo con las tipologías de medios de vida presentes en los páramos, siempre y cuando demuestren que los sistemas de producción se encuentran en un progresivo avance hacia la sostenibilidad.
14. Las acciones enmarcadas dentro del proceso de reconversión y sustitución de actividades productivas presente en páramo deberán buscar por igual, la conservación de los servicios ecosistémicos que este provee, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el fortalecimiento de las capacidades locales para la toma de decisiones.

**Parágrafo.-** En todo caso, la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias de que trata el presente acto administrativo, tendrán en cuenta los instrumentos de manejo, la zonificación, el régimen de usos y los diferentes instrumentos jurídicos que se expidan sobre la materia, en las áreas Sistema de Parques Nacionales Naturales, los Parques Nacionales Regionales y las Reservas Forestales Protectoras que se encuentre superpuestas con el ecosistema de Páramo.

**Artículo 16. Consideraciones para la reconversión de actividades agropecuarias.** Los tiempos máximos estimados para los procesos de reconversión variarán

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

dependiendo de la tipología de los usuarios, características de cada páramo y actividad, en todo caso el proceso reconversión deberá iniciar a partir de la delimitación y culminar máximo hasta 10 años después de esta. Las entidades competentes deberán buscar la implementación del proceso en el menor tiempo posible y demostrar las acciones adelantadas para el efecto, para lo cual cada entidad deberá reportar anualmente a su instancia correspondiente.

Durante el período en el que se realice el proceso de reconversión, el desarrollo de actividades de producción agropecuaria deberá integrar criterios de sostenibilidad y buenas prácticas ambientales, bajo modelos de negocio que tengan en cuenta como mínimo:

1. Ejercicios de planificación predial con enfoque territorial y ambiental en el marco de planes de vida, planes de etnodesarrollo, planes ambientales comunitarios, planes de microcuenca, agendas veredales, y la inclusión de medidas de adaptación al cambio climático.
2. Cambios tecnológicos y de prácticas que mejoren las condiciones de producción transformación, comercialización y trabajo con el consumidor final.
3. Ejercicios de cadenas de valor y posicionamiento de marca.
4. Procesos de sistemas participativos de garantías y certificaciones
5. Fortalecimiento de la organización local
6. Procesos de educación y capacitación con enfoque de género y generacional y de derechos
7. Elaboración de un plan de acción, proyectos y presupuestos
8. Sustitución de actividades productivas de alto impacto ambiental por actividades económicas compatibles con el entorno
9. Suscripción de acuerdos a nivel familiar y veredal o microcuencas
10. Seguimiento y evaluación de resultados e impactos

**Artículo 17. Consideraciones para la sustitución de actividades agropecuarias.**

Los tiempos máximos de la sustitución de actividades agropecuarias variarán dependiendo de la tipología de los usuarios y características de cada páramo, en todo caso el proceso de sustitución podrá iniciar a partir de la delimitación y deberá terminar de aplicarse máximo hasta 20 años después. En cualquier caso, las entidades competentes deberán buscar la implementación del proceso en el menor tiempo posible y demostrar las acciones adelantadas para el efecto, para lo cual cada entidad deberá reportar anualmente a su instancia correspondiente.

Las actividades agropecuarias deberán ser sustituidas por otras actividades, bajo modelos de negocio a partir de, entre otras, las siguientes:

1. Modelos productivos a partir de innovaciones tecnológicas.
2. Nuevas economías rurales
3. Capacitación y formación
4. Diversificación productiva
5. Liberación de áreas para cambio de prácticas
6. Negocios verdes

**Parágrafo.-** Aquellas actividades que surgieron después de 2011 serán sujetas de sustitución prioritaria.

**Artículo 18. Portafolio de servicios.** Se diseñará e implementará un portafolio que permita lograr gradualmente la aplicación de la prohibición.

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

El portafolio de servicios debe estar basado como mínimo en los siguientes parámetros:

1. Articulación y coherencia de políticas sectoriales
2. Investigación e innovación tecnológica, fomento, asistencia técnica, extensión rural, financiamiento y créditos diferenciados; todas estas actividades deben estar condicionadas y reguladas para el cumplimiento y el monitoreo de la implementación de cambios hacia la sostenibilidad y el ordenamiento ambiental territorial.
3. Apoyo a la comercialización y fortalecimiento a encadenamientos productivos, en el marco de los criterios y enfoques de los negocios verdes.
4. Implementación de instrumentos e incentivos a la conservación, la reconversión y la sustitución de actividades agropecuarias.

Los medios de vida y las condiciones de arraigo y dependencia serán la base para la diferenciación de las estrategias de reconversión y sustitución que se promoverán y estarán orientados hacia minimizar la generación de impactos negativos en la estructura y función ecosistémica de los páramos y los servicios ecosistémicos derivados de estos.

Considerando las múltiples apropiaciones del territorio a través de las actividades agropecuarias, la implementación de estrategias orientadas a la reconversión y sustitución será aplicada de forma diferencial por cada páramo, priorizando siempre la atención a los medios de vida más vulnerables.

**Artículo 19. Acuerdos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.** La implementación de acciones de reconversión y sustitución estarán enmarcadas en el proceso de construcción de acuerdos territoriales entre comunidades e instituciones, que apuntarán a la implementación de acciones integrales para el manejo y gestión de los complejos de páramos.

Se definirán e implementarán estrategias que permitan gestionar cambios en la ruta de la sostenibilidad de las actividades agropecuarias presentes en las áreas delimitadas y adyacentes, con el fin de evitar la expansión de la actividad agropecuaria y mantener la integridad y función ecológica de la alta montaña.

En los casos en los que las actividades agropecuarias ya existentes no se incorporen a los procesos de reconversión y sustitución, se iniciará un proceso de conciliación según las directrices que se establezcan por parte de las autoridades ambientales con el apoyo de las autoridades del sector agropecuario. Para ello las autoridades ambientales definirán tiempos, instancias y condiciones de las mismas. En caso de no tener acuerdo final, se aplicarán de manera prioritaria las disposiciones de ley relacionadas con la prohibición del desarrollo de dicha actividad al interior del páramo.

Por tanto se establecerán escenarios de cambio sobre los cuales deberán ser evaluados los avances cualitativos y cuantitativos en cada uno de ellos. Esto en el marco del cumplimiento de los acuerdos territoriales establecidos entre autoridades ambientales y comunidades.

En caso de no tener acuerdo final, se aplicarán de manera prioritaria las disposiciones de ley relacionadas con la prohibición del desarrollo de dicha actividad al interior del páramo.

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

**Artículo 20. Directrices para la implementación de estrategias de reconversión y sustitución.** Se contemplarán e implementarán estrategias que permitan:

- i) Brindar apoyo a los procesos de asociatividad de las familias productoras
- ii) Incrementar progresivamente el conocimiento de los productores y sus familias para la toma de decisiones relacionadas con el manejo de los sistemas de producción con bases agroecológicas
- iii) Implementar mecanismos de diferenciación de mercado que permitan garantizar acceso a estos, para los productos agropecuarios en proceso de reconversión provenientes del páramo, y el reconocimiento del esfuerzo de la reconversión a través del precio
- iv) Promover el consumo responsable y prioritario de la ciudadanía y de las instituciones del Estado, a través de la compra de los productos en proceso de reconversión en los páramos.

**Parágrafo primero.** Las corporaciones autónomas regionales, priorizarán a través de los Programas Regionales de Negocios Verdes y las gestiones de las ventanillas ambientales, el apoyo a las iniciativas de negocios verdes que se desarrollan en el marco de los procesos de reconversión en los páramos.

**Parágrafo segundo.** La priorización de áreas para adelantar los procesos de reconversión y sustitución estarán sujetas a las disposiciones establecidas en los lineamientos de zonificación. Para el caso específico de la sustitución, y en consideración del enfoque diferencial, su aplicación será prioritaria para los medios de vida de los habitantes del páramo.

**Artículo 21. Ruta para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.** Se adelantarán como mínimo las siguientes etapas en el proceso de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, así:

**Etapas 1 - Reconocimiento de dinámicas territoriales.** Corresponde a la caracterización de las tipologías de actores y medios de vida presentes, así como la información de uso y tenencia de la tierra, que permite realizar la identificación y priorización de áreas para el desarrollo de la intervención y se realizarán los acercamientos con las comunidades que serán parte del proceso.

**Etapas 2 - Planificación y concertación.** Corresponde a la construcción participativa de los lineamientos, acciones y acuerdos. En esta etapa y en dichas zonas, se avanzará con el análisis detallado de la vulnerabilidad de los medios de vida presente, lo cual permitirá diferenciar las estrategias que se aplicarán en cada caso.

En esta etapa, se deben contemplar todos los mecanismos y herramientas para incentivar la conservación, sustitución, reconversión agroproductiva y los negocios verdes, por ende se podrán utilizar mecanismos tales como: fomento a la exención al pago del impuesto predial, el pago por servicios ambientales, acuerdos de conservación, servidumbres ecológicas, aplicación de iniciativas resultantes de obligaciones ambientales, líneas de financiamiento para la reconversión y sustitución, asistencia técnica, conformación de reservas naturales de la sociedad civil, entre otros, permitiendo establecer áreas con mayor cobertura e impacto, y los demás que definan las entidades encargadas de los procesos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias referidas en el parágrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

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

**Etapa 3 – Implementación de acuerdos.** Corresponde a la etapa en la que se deberán dar paso a la implementación de los escenarios y acuerdos definitivos para abordar la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.

**Etapa 4 – Seguimiento al avance de los acuerdos.** Al finalizar cada etapa del proceso de reconversión y sustitución de actividades se aplicarán los mecanismos de seguimiento acordados entre la autoridad ambiental y las comunidades, para constatar el cumplimiento de los acuerdos y el avance proyectado en la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.

**Artículo 22. Pago por servicios ambientales y otros instrumentos económicos que aporten a la conservación.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto-Ley 870 de 2017, las autoridades ambientales en coordinación y 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.

**Artículo 23. De las comunidades objetivo.** En los territorios con presencia de comunidades étnicas en los que el régimen de transicionalidad de páramos aplique, se incorporarán los modos y medios de vida, usos y costumbres las caracterizaciones, planes de vida y las formas de organización del territorio que ellos tengan adoptados, en todo caso buscando armonizar con las actividades previstas en el programa de reconversión y sustitución.

**Artículo 24. Vigencia y Derogatoria.** La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga la Resolución 839 de 2003 y demás disposiciones que le sean contrarias.

**COMUNÍQUESE PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los

18 MAY 2018



**LUIS GILBERTO MURILLO**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: Natalia María Ramírez Martínez - Coordinadora GGB - DBBSE  
Ingrid Vanessa Cortés M.- Profesional Esp. GGB - DBBSE  
Jennyfer Insuasty Torres - Contratista GGB - DBBSE  
Adiela Rocio Botia Sanchez - Contratista GGB - DBBSE  
Doris Lucía Ruales P. - Contratista GGB - DBBSE

Revisó: Camilo Alexander Rincón Escobar – Asesor Despacho del Viceministro de Ambiente.  
Cristian Alonso Carabaly Cerra – Coordinador Conceptos y biodiversidad OAJ

Aprobó: César Augusto Rey Ángel – Director DBBSE  
Fabian Hernan Gonzalo Torres Carrillo Director DAASU  
Jairton Diez Díaz – Director DGRH  
Willer Guevara – Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental