CIRCULAR No. 3

DE: **PROCURADURIA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS**

PARA: **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, ENTIDADES ADSCRITAS O VINCULADAS, ENTIDADES TERRITORIALES Y CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**

ASUNTO: **Programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto al interior de los ecosistemas de páramos e implementación efectiva de los lineamientos para las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenible.**

FECHA: **7 de febrero de 2023**

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en ejercicio de las funciones constitucionales y legales, velando por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales, se permite solicitar el cumplimiento del mandato legal relativo a la concurrencia para el diseño, capacitación y puesta en marcha de programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales al interior de los ecosistemas de páramos, así como la implementación efectiva de los lineamientos para las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenible.

La ley 99 de 1993 dispuso como principio general de la legislación ambiental que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. El decreto 2372 de 2010 hoy compilado en el DUR 1076 de 2015 estableció las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deben adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que **pueden** incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías del sistema nacional de áreas protegidas.

La ley 1930 de 2018, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, estableció los ecosistemas estratégicos los páramos y fijo directrices para procurar su preservación, restauración, usos sostenible y generación de conocimiento. La ley dispuso que la gestión de los páramos se adelantaría los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.

Además de las prohibiciones que de forma expresa consigno la ley para ciertas actividades, la ley estableció que las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la bio-diversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la gestión integral de ecosistemas estratégicos. Bajo el reconocimiento de los habitantes tradicionales de los ecosistemas y de la incorporación de un enfoque diferencial que determina un tratamiento preferencial y prioritario por parte del gobierno nacional para brindar alternativas a comunidades que constituyen, por sus condiciones, sujetos de especial protección constitucional, la ley estableció en el artículo 10 un deber legal a cargo de los ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenibles, de Minas y Energía, de sus entidades adscritas y vinculada, de las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales para que, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, concurran al diseño, capacitación y puesta en marcha de programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se encuentren al interior del área de páramo con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En la sentencia C-300 de 2021, en la que el máximo tribunal estudio la constitucionalidad del artículo 10 de la ley 1930, la Corte recordó la protección intensa que recae sobre los páramos y preciso que está íntimamente ligada al derecho al agua dado que su efectiva protección redunda en la garantía de disponibilidad del agua relacionada con la sostenibilidad del recurso hídrico para las generaciones presentes y futuras. Así también recordó que está estrechamente relacionada con la obligación de mitigación respecto de los efectos del cambio climático en virtud de la capacidad de captura de los gases de efecto invernadero que estos ecosistemas tienen. La sentencia C-369 de 2019 precisó la extrema vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia de estos ecosistemas. La protección que la jurisprudencia ha generado sobre los páramos esta sintetizada en la C-300 de 2021 así:

> **145.** En suma, frente a los páramos, la jurisprudencia constitucional, en particular las Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017 y C-369 de 2019 ha establecido que: *i)* son ecosistemas de especial protección; *ii)* sus características son de vital importancia; *iii)* es un bioma que se encuentra expuesto a múltiples disturbios que pueden destruirlo, por ejemplo la agricultura, turismo, la ganadería, la minería o el calentamiento global y, existe un riesgo latente de la disminución del área del páramo y ampliación de la frontera agrícola; *v)* el deber de proteger un ecosistema estratégico adquiere una mayor intensidad, sin embargo se deben tomar medidas encaminadas a su protección que tengan en cuenta sus entornos sociales y culturales; *vii)* por medio de procesos participativos con las comunidades que habitan el páramo o de consulta previa con las comunidades a quienes aplique; *viii)* el proceso de delimitación, como medida previa de protección del páramo debe hacerse atendiendo criterios científicos que incluyan la zona de transición del bosque alto andino con el páramo, de acuerdo a lo establecido por el IAVH; y, *ix)* hay una regla general de prohibición de actividades que puedan poner en riesgo su integralidad y los servicios ecosistémicos que prestan.

En el año 2011 el MAVT y el IAvH, publicaron la Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos en Colombia. En este instrumento se advierte en relación con los criterios sobre el componente sociocultural que los páramos, además de ser

ecosistemas, son a su vez territorios sociales *culturalmente construidas, pensados, interpretados y habitados desde hace varios siglos* y refiere la siguiente característica respecto de la identificación de los páramos antropizados:

> *Generalmente, las condiciones del páramo tienden a ser propicias para la actividad productiva en sus partes más bajas, en el paso de la selva altoandina al páramo propiamente dicho. Esa franja precisamente define el límite inferior del páramo como una zona de dinámica constante, en donde no solo encontramos coberturas «naturales», sino coberturas producidas por la actividad social. En ese sentido, se hace necesario reconocer el páramo más allá de unas comunidades vegetales típicamente establecidas (pajonales, frailejonales), y entenderlo también como un territorio en el cual habitan hombres y mujeres, comunidades locales que han dispuesto áreas de cultivo, pastoreo y otro tipo de actividades antrópicas, que también se incluyen en los procesos ecosistémicos de la alta montaña. El disturbio generado por la actividad antrópica produce páramos antropizados.*[1]

Respecto de la importancia de proteger los páramos como ecosistemas estratégicos la Corte se ha pronunciado de forma precisa abordando de forma puntal la tensión entre el mandato constitucional de protección ambiental de los páramos y la garantía de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural en la sentencia C-300 de 2021. Con el objeto de dar respuesta a la tensión la Corte considero:

> Para dar respuesta a la tensión descrita, y con el objetivo de resolver el cargo formulado, la Sala delimitó primero el alcance y contenido de la disposición demandada y señaló que esta admite la continuidad de actividades agropecuarias: *i)* que tengan bajo impacto, esto es que garanticen la integridad y funcionalidad ecológica de los ecosistemas de páramos; *ii)* que ya se vinieran desarrollando a la promulgación de la ley, es decir, no se permiten nuevas actividades de este tipo, ni la ampliación de la frontera agrícola para su ejecución; y, *iii)* que para el efecto se haga uso de buenas prácticas que, a su turno cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos. Así mismo, la Sala advirtió que, en concordancia con las demás previsiones contenidas en la Ley 1930 de 2018 las actividades que se pueden seguir desarrollando en los páramos deben: a) cumplir el plan de manejo ambiental del área en la que se desarrollan y, b) no pueden incorporar ninguna de las prácticas expresamente prohibidas en el artículo 5.

En tensión con la especial protección de los páramos está el mandato constitucional contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución que exige el reconocimiento del campo como territorio y de los campesinos como sujetos interculturales y autónomos con proyectos de vida. La Corte concreta en la C-300 de 2021 que: ***El derecho de los campesinos al territorio es entonces: (i) un derecho fundamental****; (ii) que comprende garantías adicionales a las propias del régimen ordinario de propiedad; y, que (iii) está protegido por el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que lo afectan. (…) En esos términos, para la Sala Plena es claro que*

[1] Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 68 págs.

el derecho al territorio es instrumental a la garantía de la dignidad humana para las poblaciones campesinas, en tanto es condición necesaria para la elección y ejecución de un proyecto de vida que se desarrolle en lo rural *y se guíe por valores diferenciados construidos desde la especial relación del campesino con la tierra.".* La Corte precisa que el derecho al territorio campesino incluye el derecho al reconocimiento y seguridad de las diferentes formas de tenencia, el derecho a no ser despojado o desalojado de forma arbitraria y el derecho a que el estado adopte medias **progresivas y regresivas para estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los campesinos sin discriminación, de forma que estos puedan alcanzar un nivel de vida adecuado, vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.**

En el estudio de constitucionalidad, derivado del análisis de idoneidad de la norma, insiste en la relevancia que tiene ésta como una forma de articular la inversión pública, el acompañamiento institucional, la transferencia ecológica y el fortalecimiento de las comunidades campesinas para asegurar actividades compatibles con los objetivos de conservación. En síntesis, la Corte resuelve la tensión en la siguiente razón de la decisión de la exequibilidad declarada en la C-300 de 2021 de forma precisa al considerar su justificación e idoneidad así:

> **321.** La Corte aplicó el test estricto de proporcionalidad para valorar la exequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, la Sala encontró que la norma persigue dos finalidades constitucionalmente imperiosas: la protección de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan los páramos, por una parte y, por la otra, el reparto equitativo de las cargas que impone la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos para la producción de agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad.
>
> **322.** Segundo, al evaluar el cumplimiento del requisito de idoneidad, la Sala concluyó que la medida acusada es efectivamente conducente para garantizar los derechos fundamentales al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural de las comunidades campesinas paramunas en tanto les permite seguir habitando su territorio, y explotando la tierra para obtener de esta el alimento y los productos necesarios para seguir involucrados en el ciclo económico local. Para la Corte, la autorización para la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto, prevista en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, comprende deberes a cargo del Estado, la sociedad civil y la comunidad académica y científica para realizar inversión pública, acompañamiento institucional y transferencias de ciencia tecnología e innovación hacia las comunidades campesinas a quienes cobija, a fin de que estas puedan adaptar sus formas de producción agropecuaria de bajo impacto de forma que incorporen *"buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos."*

Para materializar el mandato legal bajo la hermenéutica constitucional la administración cuenta hoy con tres instrumentos jurídicos relevantes para abordar las actuaciones en estos ecosistemas estratégicos. Por un lado, la **resolución 0886 de mayo de 2018 proferida por el MADS** que establece los lineamientos para la zonificación, determinación de régimen de usos y la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitados. Al respecto se establece como uno de los principios la gobernanza y participación social en la gestión del territorio que propende

por garantizar los derechos de la población que habita los páramos. Mediante **resolución 1294 del 7 de diciembre de 2021 el MADS** estableció los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos. A su vez la **resolución 00249 de agosto de 2022** establece los lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias de páramos delimitados.

Con miras al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-361 de 2017, recordando que el principio de progresividad es un componente esencial en la garantías de los derechos sociales, económicos y culturales, y en consecuencia el mandato no regresividad exigible a las actuaciones de la administración, el ministerio público ambiental y agrario exhorta al reconocimiento, respeto y cumplimiento de los acuerdos que las comunidades han suscrito con el Estado colombiano, particularmente aquellos suscritos en el marco del procesos de delimitación del Páramo de Santurbán con los municipios de Vetas, Matanza y El Playón en el departamento de Santander, que gozan de legitimidad, validez y debe ser eficaces.

Atendiendo a lo expuesto, y advirtiendo la necesidad de avanzar en el mandato legal para lograr los propósitos de conservación y protección de los páramos, en consonancia con la protección de las comunidades campesinas que tradicionalmente han habitado los páramos, esta agencia del ministerio público ambiental y agrario considera pertinente recordar a las entidades concernidas el mandato legal y requerir avances efectivos en las condiciones en las que hoy se encuentran delimitados los páramos con el objeto de materializar los estándares constitucionales en el asunto.

GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ
Procurador Delegado
Procuraduría Delegada Asuntos Ambientales y Agrarios