

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., 7 de marzo de 2024.

20252100020383

Al responder cite este Nro.
20252100020383

PARA: DIEGO ARMANDO SOLANO MONTENEGRO – vicepresidente de Integración Productiva

DE: AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ - jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20253200009943 - “Solicitud Concepto Jurídico frente a la entrega de maquinaria agrícola en zona de paramo”

Respetado Doctor,

Esta Oficina procede a emitir el concepto solicitado mediante el memorando 20253200009943 de 30 de enero de 2025, en los siguientes términos:

I. CONSULTA

“¿Es factible la entrega de maquinaria agrícola para la implementación de un PIDAR para la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz?”

Si la respuesta es afirmativa, ¿se puede determinar que el siguiente kit de maquinaria es compatible con la normatividad vigente para la entrega en el proyecto PIDAR): [se aportan imágenes y referencias]”.

II. COMPETENCIA

De conformidad a lo establecido en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 a esta oficina le corresponde atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad.

III. ALCANCE

Lo aquí señalado constituyen orientaciones, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa. Tienen como propósito facilitar la toma de decisiones, y la interpretación y aplicación de la normatividad vigente, sin comprender aspectos técnicos propios de otras áreas y dependencias.

IV. FUNDAMENTOS

Constitución Política, artículos 8, 64, 79 y 80, 288, entre otros.

Decreto 2364 de 2015, “por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica”.

Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1930 de 2018, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”.

Ley 1735 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, artículo 173.

Decreto 1076 de 2015, “Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Decreto 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Resolución 1294 de 2021 de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “por la cual se los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones”.

Resolución 1434 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”.

Resolución 886 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “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”.

Acuerdo No. 011 del 26 de abril de 2023, *“Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR y se dictan otras disposiciones”*, modificado mediante los Acuerdos No. 016 del 14 de agosto de 2023 y 006 del 14 de mayo de 2024; y sus procedimientos.

Acuerdo 252 del 30 de diciembre de 2022 de la ANT, *“por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Sumapaz, ubicada en la Localidad 20 del Distrito Capital del Bogotá”*, y su respectivo Plan de Desarrollo Sostenible (PDS).

Acuerdo 014 de 1977 del INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva 153 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

Resolución 065 de 24 de junio de 1968, Por la cual se reserva y declara como Parques Nacionales Naturales los Páramos de Sumapaz y Chingaza ubicados en los Municipios de Bogotá D.E. y de Fómeque en el Departamento de Cundinamarca, emitida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA

Decreto Distrital 555 de 2021 de Bogotá,” *Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”.*

V. CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia dispone que, entre otros aspectos (i) *“Es obligación del ESTADO y de las PERSONAS a proteger las riquezas naturales...”* (art. 8); (ii) *“el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección...”*, aunado a que es función del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios con el propósito de mejorar su ingreso y calidad de vida. (art. 64); (iii) *“Es deber del estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial protección...”* (art. 79); y (iv) *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución...”*.

Con esta vocación constitucional, se han expedido o mantenido en el ordenamiento jurídico colombiano toda una serie de normas orientadas a la protección bien sea de los recursos naturales o de las economías y sistemas de vida de la población campesina, los cuales no en pocas ocasiones se imbrican o entran en tensión.

El conjunto de normas mencionadas en el capítulo anterior pone en evidencia el colosal y complejo entramado normativo que se yergue en torno al Sumapaz. Esto es importante ponerlo de relieve porque el concepto solicitado consulta de manera expresa sobre la posibilidad de realizar determinadas actividades en la “Zona de Reserva Campesina del Sumapaz”. No obstante, no es posible emitir una respuesta que excluya las múltiples condiciones que conversen sobre el mismo componente territorial.

Además de esa connotación, en torno al Sumapaz existe la constitución de un parque nacional natural, constituido a partir del Acuerdo 014 de 1977 del INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva 153 de 1977 del Ministerio de Agricultura, que, según información de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en la actualidad, abarca una extensión de 210.739 ha¹, los cuales constituyen un área sujeta un régimen de protección estricto en el que existen marcadas limitaciones en materia de actividades ganaderas o agrícolas, desde los tiempos de la Ley 2 de 1959 y que han tenido una vertiginosa evolución acompañada incluso con fuertes intervenciones de la jurisprudencia constitucional (cfr. C-712 de 2012, C-035 de 2016).

No sobra destacar que el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* y luego el artículo 29 de la Ley 2294 de 2013, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, procuraron avanzar en la conciliación de la protección ambiental con la atención integral de la población campesina que habita áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De manera análoga a dicho esquema se configura, por ejemplo, el escenario de protección y delimitación de áreas de páramo, en los términos del artículo 173 de la Ley 1735 de 2015, en cuyo acatamiento se expidió la Resolución 1434 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”*. En ella se consideró lo explicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, en punto a que *“no se puede comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los ecosistemas de bosques, que lo rodean en las partes inferiores, pues estos dos ecosistemas interactúan y dependen entre sí”*.

Es así que en el artículo 1 de dicho acto se resolvió *“Delimitar el Área de Páramos Cruz Verde - Sumapaz que se encuentra en jurisdicciones de los municipios de Arbeláez, Bogotá D.C., Cabrera, Caqueza, Chipaque, Choachi, Fosca, Guayabetal, Gutiérrez, la Calera, Pasca, San Bernardo, Sibaté, Soacha, Ubaque, Une, Venecia (Cundinamarca), Colombia (Huila), Acacias, Cubarral, El Castillo, Guamal, Lejanías, Mesetas y Uribe (Meta), de conformidad con lo dispuesto en el presente acto administrativo, el cual está constituido por una extensión de 315.065 hectáreas aproximadamente”*. En dicho

¹ <https://runap.parquesnacionales.gov.co/area-prottegida/114>.

pronunciamiento, el Ministerio adoptó también medidas severas de manejo y conservación.

Por otro lado, y también, de manera concomitante, como se infiere de lo consultado, se itera, existe lo que se conoce como la Zona de Reserva Campesina del Sumapaz, constituida por medio del Acuerdo 252 del 30 de diciembre de 2022 de la ANT, y su respectivo Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), según su artículo 1° *“ubicada en la Localidad 20 - Sumapaz, de Bogotá D.C”*, la cual cuenta, de conformidad con lo prescrito por su artículo 3° con *“una extensión de 22.765 + 3.445 m² de acuerdo con los límites de los dos globos que la conforman”*.



Polígono visible en el Acuerdo 252 de 2022 ANT

Como se dijo, en el artículo 64 de la Constitución Política se impone como función del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios con el propósito de mejorar su ingreso y calidad de vida.

En acatamiento de este precepto, en el numeral 9 del artículo 1° de la Ley 160 de 1994, *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”* establece como uno de los propósitos de dicha legislación: *“Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”*.

En línea con ello, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1071 de 2015 perfija que *“Las zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”*.

Aunado a ello, el párrafo de tal disposición contempla que *“Las zonas de reserva campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras”*.

Dentro de los objetivos de la constitución y delimitación de las zonas de reserva campesina, conforme lo indica el artículo 2.14.13.2 *ejusdem*, se encuentran los siguientes:

- “1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.*
- 2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.*
- 3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.*
- 4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.*
- 5. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.*
- 6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.*
- 7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional”*.

Nótese que, de momento, lo que se plantea es una posible tensión entre, de un lado, la necesidad de proteger las áreas de especial importancia ambiental y ecológico por motivos de interés general y, del otro, el compromiso estatal de fortalecer y proteger el modelo de vida y los derechos fundamentales de la población campesina, cuando su actividad se despliega sobre aquellas.

Empero, dicho marco normativo, a pesar de lo profuso, resulta aún ser insuficiente para dimensionar las complejidades que surgen en torno a la problemática planteado, es por ello que deviene imperativo acotar que, a la par de tales instrumentos, para el caso del Sumapaz, conviene traer a consideración el desarrollo legislativo concretado a través de la Ley 1930 de 2018, *“por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*.

En ella se busca *“establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento”* (art. 1). Para ello se vale de una serie de mandatos afirmativos con enfoque diferencial, pero que se acompasa con demarcadas prohibiciones, en los términos que señala en su artículo 5, así:

“ARTÍCULO 5o. PROHIBICIONES. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos **estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes.** En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.
2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.
4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.
5. **Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.**
6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicos está prohibido.
9. Se prohíben las quemas.
10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.
11. Se prohíbe la fumigación y aspersion de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.
12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.
13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

PARÁGRAFO 1. *Tratándose de páramos que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.*

PARÁGRAFO 2. *Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.*

PARÁGRAFO 3. *El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley [1333](#) de 2009, o las*

normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

PARÁGRAFO 4. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

PARÁGRAFO 5. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola”.

A su turno, en relación las actividades agropecuarias y mineras, el artículo 10 de la citada ley contempla:

“ARTÍCULO 10. DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y MINERAS. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa **definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada**, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

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

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

PARÁGRAFO. A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes”.

A tales previsiones, también hay que agregar que, en sintonía con los mandatos de protección y ordenación del territorio y el uso del suelo, el artículo 30 de la Ley 388 de 1997 prefijó que “Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los

municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección...”.

En su artículo 33, en relación con el “suelo rural”, especificó que “Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

En el caso, por ejemplo, del Distrito Capital de Bogotá, ese uso le fue atribuido a la Localidad 20, sobre la cual se imbrica la Zona de Reserva Campesina objeto de consulta y, por ende, le es aplicable la regulación del Decreto Distrital 555 de 2021 de Bogotá, “Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”, que en su artículo 59 instruye:

“Artículo 59. Complejo de Páramos Cruz Verde - Sumapaz. En virtud de su importancia ambiental y los servicios ecosistémicos que presta este ecosistema, constituye suelo de protección de la Estructura Ecológica Principal, en concordancia con lo dispuesto en la Ley [1930](#) de 2018 y el Decreto Único Reglamentario [1077](#) de 2015 o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

Su delimitación corresponde a la contenida en la Resolución [1434](#) de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo 1. El régimen de usos del Complejo de Páramos Cruz Verde - Sumapaz delimitado que se superpone con otros elementos de la Estructura Ecológica Principal correspondientes a las categorías de Parque Nacional Natural, Parques Naturales Regionales y Reservas Forestales Protectoras, será el establecido en el Plan de Manejo Ambiental del respectivo elemento.

Parágrafo 2. Los usos para las áreas del Complejo de Páramos Cruz Verde - Sumapaz delimitado que no se superponen con otros elementos de la Estructura Ecológica Principal con Plan de Manejo Ambiental adoptado en los términos del parágrafo anterior, se rigen conforme a lo definido en la Ley [1930](#) de 2018 y el Acuerdo [16](#) de 1998 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) o la normas que las modifiquen o sustituyan. Hasta tanto se formule y adopte el Plan de Manejo Ambiental de estos ecosistemas por parte de las autoridades ambientales competentes, conforme a la Resolución [886](#) de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que modifique o sustituya, se aplicará el siguiente régimen de usos:”

Usos principales	Usos compatibles	Usos condicionados	Usos prohibidos
Conservación Restauración: <i>Restauración de ecosistemas, recuperación de ecosistemas, rehabilitación de ecosistemas.</i>	Conocimiento: <i>Educación ambiental, investigación y monitoreo.</i> Sostenible: <i>Actividades de contemplación, observación y conservación.</i>	Restauración: <i>Obras para el mantenimiento, adaptación y recuperación de las funciones ecosistémicas – caudales.</i> Sostenible: <i>Agroecología bajo los lineamientos de la Resolución 886 de 2018</i> <i>Aprovechamiento de productos secundarios del bosque.</i>	Todas las actividades que no se encuentran en los usos principales, compatibles o condicionados

Ello, interpretado bajo las definiciones establecidas en el artículo 43 de esa normativa distrital, de la cual se extractan las siguientes:

“Usos principales:

- a. **“Conservación:** *Actividad encaminada a la conservación in situ de los suelos, los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.*
- b. **Restauración de ecosistemas- RSE-** *Restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema pre disturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además, el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios.*
- c. **Recuperación de ecosistemas - RPE.** *Recuperar servicios ecosistémicos degradados de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio.*
- d. **Rehabilitación de ecosistemas -RHE.** *Esta actividad busca rehabilitar el sistema degradado, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos y debe ser autosostenible.*

Usos compatibles:

- e. **“Educación ambiental – EA.** *Actividades orientadas a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Igualmente, para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.*
- f. **Investigación – I.** *Actividades orientadas a profundizar el conocimiento técnico y científico sobre los recursos naturales y/o la relación con la sociedad en concordancia con la normativa vigente en la materia.*
- g. **Monitoreo – M.** *Actividades para realizar observaciones confiables sobre el estado de los recursos naturales a fin de medir, evaluar y sacar conclusiones sobre cambios que*

ocurren en el tiempo y el espacio y tomar de decisiones frente al uso y manejo de los recursos naturales.

h. Actividad de contemplación, observación y conservación. Acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades relacionadas con la relajación, el esparcimiento, el encuentro cívico, la actividad física al aire libre, con un enfoque de disfrute escénico, la salud física y mental, para las cuales tan solo se requieren instalaciones mínimas, que carezcan por completo de endurecimiento del suelo y soluciones basadas en naturaleza hacia la reducción del impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas, conforme al instrumento de planificación de cada componente de la Estructura Ecológica Principal.”

Usos condicionados:

i. “Obras para el mantenimiento, adaptación y recuperación de las funciones ecosistémicas – caudales. Son las intervenciones necesarias para mantener las condiciones ecosistémicas a nivel de estructura y función y los servicios ecosistémicos ofrecidos por las áreas objeto de manejo. Incluye el mantenimiento y operación de estructuras existentes y las adecuaciones ecohidráulicas e hidrogeomorfológicas que recuperen funciones ecosistémicas.

j. Agroecología bajo los lineamientos de la Resolución 886 de 2018 “Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias, y se toman otras determinaciones”.”.

Esta circunstancia devela que, aunque existe un importante margen normativo que parece habilitar la actividad agrícola con ciertas condiciones, es posible encontrarse con referentes de orden local que, no por ese solo hecho deben ceder ante regulaciones provenientes del nivel central, como sería el caso de las resoluciones expedidas en desarrollo de algunas de las leyes citadas, pues es preciso recordar que la constitución le confieren a las entidades territoriales cierto margen de autonomía y la posibilidad de ordenar su territorio. De ahí, que la interacción entre los niveles central y territorial deba realizarse a partir de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad establecidos en el artículo 288 del Texto Supremo.

En tal sentido, no resulta conveniente que la Agencia de Desarrollo Rural se precipite hacia la estructuración de un PIDAR sin contemplar todas esas posibles variables que solo podrán develarse al momento de realizar las valoraciones técnicas, de campo, de uso de suelo y de manejo ambiental sobre espacios concretos y específicos de la zona de reserva campesina, como quiera que, una conclusión *a priori* podría conducir hacia el desconocimiento de distintos niveles de protección en los que se puedan ver involucradas ciertas áreas o la totalidad de ellas ante la eventual concurrencia con la zona delimitada de Páramos, el Sistema de Parques Nacionales, el régimen local de uso de suelo y otro tipo de regulaciones provenientes de actores públicos de relieve ministerial o las

corporaciones autónomas territoriales, así como otros mecanismos como planeas de manejo y de desarrollo ambiental de diferentes características, con los que, valga decir, no se cuenta para el presente concepto.

Con todo, de insistirse en la posibilidad de adelantar actividades agrícolas sobre la base de la permisión legal establecida en el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, en el marco de una posible superposición del área delimitada de páramo y con la zona de reserva campesina, es útil adentrarse en los parámetros constitucionales, jurisprudenciales y reglamentarios que de ella emanan, tal y como, a continuación, se prescribe, especialmente tomando como punto de partida lo descrito en el numeral 5 de dicha norma, según la cual **“Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo”.**

Como su texto parece sugerir, se permite desarrollar actividades agrícolas de bajo impacto garantizando así la supervivencia del campesinado, sin embargo, ello quedó sujeto a la configuración del respectivo plan de manejo del páramo, el cual tendrá que considerar el artículo 64 de la Constitución Política: *“El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”.*

Sin embargo, en contraste con ello, el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, enseña que ***“Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”.***

Se trata, al modo de ver de esta Oficina, de un permiso para continuar las actividades existentes de **bajo impacto** con ciertos requisitos, de lo cual se deduce que la intención del legislador no es promover nuevos espacios agropecuarios, sino simplemente respetar los ya consolidados. De ahí que, resulta importante que la ADR, al momento de estructurar un eventual PIDAR en la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, considere si las actividades que pretende prohijar, particularmente con el uso de maquinaria objeto de consulta, buscan dar continuidad a prácticas agropecuarias de subsistencia que cumplan con la característica de ser de “bajo impacto”, o si, en cambio, pretenden iniciar nuevas actividades agropecuarias.

Es precisamente en ese contexto justamente que se expidió la Resolución 1294 de 2021 de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

“por la cual se los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones”.

Lejos de procurar una apertura universal o ilimitada a la actividad agropecuaria, incluso a la de bajo impacto, se trata de un esfuerzo por organizar la preexistente, pues no en vano el artículo 2°, sobre su ámbito de aplicación, previene:

*“Artículo 2. Ámbito de Aplicación. El presente acto administrativo está dirigido a las personas naturales y jurídicas **que vienen desarrollando actividades agropecuarias de bajo impacto** en los páramos delimitados y **para aquellas que reconvirtan sus actividades a bajo impacto**, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 10 de la ley 1930 de 2018.*

*Parágrafo. **En aquellos casos en donde los páramos delimitados se traslapen total o parcialmente con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales los lineamientos y directrices que se adoptan a través del presente acto administrativo, estarán condicionados al régimen de usos y de actividades permitidas para estas categorías de áreas protegidas, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 7 del artículo 6 de la Ley 1930 de 2018.***

Para las demás categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se traslapen con los páramos delimitados; el plan de manejo respectivo deberá armonizarse a lo dispuesto en la presente Resolución, cuando en éste se contemple el desarrollo de actividades agropecuarias”.

Se itera, que la actividad que organiza es la que ya existe bien para que siga siendo de bajo impacto o para que, no siéndolo, se transforme en una de esas características, con el agravante de que tales lineamientos, por disposición expresa de ese mismo artículo puede ser insuficiente si se trata de la afectación de una zona de páramos, que cuenta con su propio régimen y plan de manejo ambiental, como en efecto parece serlo la del objeto de esta consulta.

Obsérvese que hay un interés público volcado hacia la *“reconversión de actividades agropecuarias en páramos”* y la *“Sustitución de actividades agropecuarias en páramos”*. De hecho, ese concepto fue definido en el artículo 5 de la Resolución 886 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“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”*, así:

“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*

conlleven 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.

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”.

En línea con lo expresado, la Corte Constitucional, en la sentencia C-300 de 2021, advirtió:

“233. La Corte reitera que, en contraste con lo afirmado por el MADR, de acuerdo con lo previsto en la disposición demandada la ampliación de la frontera agrícola solo podría incluir las hectáreas destinadas a actividades agropecuarias de bajo impacto y no a la totalidad de hectáreas que están dedicadas hoy a actividades agropecuarias, pastos o pastoreo, ni a las de producción forestal. Interpretar la disposición en el sentido de que todas las áreas intervenidas en zonas de páramo serán incorporadas de forma irrestricta a la frontera agrícola contraría el propósito de la norma, que no es otro que **garantizar únicamente la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto que ya vinieran desarrollándose en las zonas de páramo.**

(...)

241. Primero, tal como se explicó en precedencia, la disposición acusada **no admite la ejecución de cualquier tipo de actividad agropecuaria en páramos, o la ejecución de nuevas actividades de bajo impacto en esas áreas.** Tal y como se explicó en la sección “contenido y alcance de la disposición demandada” (supra), la disposición implica la limitación estricta de las actividades agropecuarias que se pueden ejecutar en los páramos. Estas limitaciones, en efecto, protegen el contenido mínimo del derecho al medio ambiente, en cuanto derecho y deber estatal. En efecto, en su defensa de la norma, el IAVH señaló que “a la luz del inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, no

se promueve el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias que puedan poner en riesgo áreas de páramo no transformadas, en tanto sólo “podrá permitirse la continuidad de actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitado.” En cambio dicha disposición plantea una venta de oportunidad para reducir el potencial impacto negativo que esas actividades tienen sobre el páramo ya transformado, en el marco de un proceso de transición hacia escenarios de sostenibilidad (...). ¹³⁶⁶¹

(...)

317. La Corte identificó una tensión entre el mandato constitucional de protección ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos y la garantía de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y, la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan esas zonas. Por un lado, reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con la conservación y protección de ecosistemas estratégicos y concluyó que, los servicios ecológicos que prestan los páramos para la regulación del ciclo hídrico, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad, obligan al Estado a dar prevalencia a su conservación y restauración por encima de su explotación bajo un modelo de crecimiento económico de desarrollo sostenible. Por otro lado, la Sala advirtió que las comunidades campesinas, entre ellas las que habitan las zonas de páramos, son sujetos de especial protección constitucional, y sus derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural deben ser garantizados por el Estado.

318. Para dar respuesta a la tensión descrita, y con el objetivo de resolver el cargo formulado, la Sala aplicó el test de no regresividad en materia ambiental, y agotó un análisis estricto de proporcionalidad de la medida adoptada. Previo a aplicar el test de no regresividad, la Corte delimitó el alcance y contenido de la disposición demandada y señaló que esta admite la continuidad de actividades agropecuarias con las siguientes condiciones: i) que tengan bajo impacto; ii) que ya se vinieran desarrollando a la promulgación de la ley, es decir, no se permiten nuevas actividades de este tipo; 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. 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.” (Negrilla propias).

De cualquier manera, aunque el PIDAR objeto de consulta no sugiere apuntar hacia el mantenimiento o reconversión descritas, el artículo 3 de la Resolución 1294 de 2021 contiene una definición de “actividades agropecuarias de bajo impacto” que conviene consultar, aunque sea por razones informativas:

“Artículo 3. Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto: Son actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola o pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes tradicionales de páramo y generar ingresos económicos, no ponen en riesgo la

funcionalidad del ecosistema de páramo, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan.

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

Esto se justifica en que, tal como lo estipulan los artículos 79 y 80 constitucional “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” y “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. “Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”. lo anterior se traduce que las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles, en los casos excepcionales en que se permitan, deberán respetar los parámetros definidos por las autoridades ambientales.

En tal sentido, la estructuración de un PIDAR que implique el uso de maquinaria debe consultar los anteriores lineamientos, de tal suerte que solo es posible sobre la base de que sea considerada apropiada para actividades de bajo impacto compatibles con los planes de manejo y ordenamiento de las autoridades involucradas, por manera que no es dable desde esta Oficina Jurídica determinar la viabilidad de su uso, sin que exista la debida concertación con todos los actores de la protección ambiental y de la defensa de los derechos de las comunidades campesinas tradicionales de la zona de reserva.

Ello, sin dejar de lado que las Zonas de Reserva Campesina también cuentan con respaldo constitucional en los artículos 64, 65 y 66, que fundamentan la acción del Estado en términos de garantizar el acceso progresivo de los “trabajadores agrarios” a la propiedad de la tierra, así como la priorización de la producción alimentaria, el acceso a bienes públicos y apoyos para su actividad. Igualmente, resulta imprescindible el artículo 58, sobre la función social y ecológica de la propiedad privada, y el artículo 334 sobre el rol del Estado en la equidad y acceso a bienes públicos.

Las comunidades campesinas que habitan las zonas de paramo, se recuerda, por mandato constitucional, gozan de especial protección y su supervivencia y bienestar, desde luego, deben garantizarse por el Estado Colombiano. Empero, esto debe procurarse sin afectar los ecosistemas de páramo y, por ende, la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua y otros derivados.

Bajo esa égida, conforme a lo dicho anteriormente, en cuanto a si es viable la entrega de kit de maquinaria agrícola para la implementación de un PIDAR en la zona de reserva campesina de Sumapaz, como se dijo, ello depende de si tiene propósito de continuidad a determinada actividad agrícola que en zona de páramo o si se trata de una nueva, pues en este último evento ni siquiera se podría considerar la alternativa.

Ahora bien, si lo pretendido se aviene al primer supuesto, entonces, será necesario cumplir con las normas de manejo ambiental especial del páramo, así como las restricciones propias del Sistema de Parques Nacionales y demás regulaciones de orden nacional y local, lo cual por su dinamismo y amplitud no puede ser abordado en este concepto, considerando que incluso dentro de la misma zona de reserva pueda haber áreas con manejo diferenciado.

Con todo, ha de precisarse nuevamente que, si bien tendencia normativa es evitar la actividad agropecuaria en los páramos, procurando alternativas de explotación económica cada vez más amigables con el medio ambiente, de satisfacerse las condiciones para privilegiar tal actividad, esta tiene que ser de “bajo impacto”, en los términos señalados previamente, desde un enfoque de acción sin daño.

Es por ello por lo que, prima facie, se estima que un kit de maquinaria, dependiendo de sus características podría afectar negativamente el suelo de páramo, independientemente que las zonas estén delimitadas en ZRC, ya que este tipo de suelos es altamente sensible a los cambios, tal como lo describió la Corte Constitucional en la Sentencia C-300 de 2021, con potencial de perturbación a dicho ecosistema y problemas ambientales a largo plazo.

De entregarse este tipo de maquinaria se estaría afectando gravemente la estructura del suelo y subsuelo del páramo, inclusive en zonas de reserva campesina. Situación que iría en contravía de las buenas prácticas en materia agrícola a las que hace alusión el artículo 4 de la Resolución 1294 de 2021 sobre prácticas de manejo sostenible, que, en esas circunstancias extraordinarias, aconseja *“desarrollar prácticas de manejo de pendientes y labranza mínima para la conservación y el manejo sostenible del suelo, mediante el uso no intensivo de maquinaria liviana e implementos mecánicos y/o manuales que contribuyan a minimizar la degradación por compactación y erosión de los suelos”*.

Una de las herramientas que allí se describen, más específicamente el tractor utiliza combustible diésel lo cual supone un riesgo de contaminación. El uso del apero tractor fumigadora, parece contrariar lo normado por el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, en cuanto *“prohíbe la fumigación y aspersion de químicos [sic] deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias”*.

En consecuencia, tratándose de ecosistemas frágiles y de especial conservación no es aconsejable utilizar maquinaria que altere el suelo en los páramos. Dadas las condiciones del terreno y la importancia que tiene la conservación y recuperación de este ecosistema, se podrían explorar otras alternativas, como, por ejemplo, una Agricultura de Precisión con labranza mínima, que armonicen con la idea plasmada en el artículo 3 de la Resolución 1294 de 2021 sobre “bajo impacto”, que comprenden una limitación clara a la explotación agropecuaria en función de su sostenibilidad ambiental y la preservación de la integridad y funcionalidad ecológica de los ecosistemas de páramos, atendiendo a las particularidades propias de cada zona de páramo delimitada.

No obstante lo anterior, quiere dejar en claro esta Oficina Jurídica que la decisión final sobre motivos de conveniencia y confrontación técnica le es ajena a sus funciones, razón por la cual corresponderá a las áreas encargadas de la estructuración y viabilización del eventual PIDAR determinar si cierto tipo de maquinaria es o no pesada, o en cambio es de “bajo impacto”, y si resulta compatible con el régimen jurídico del área sobre la cual se quiera ejecutar, el cual dependerá de la ubicación exacta del proyecto y su posible imbricación con zonas de especial manejo agrícola, territorial y ambiental.

VI. CONCLUSIONES

CONSULTA: “¿Es factible la entrega de maquinaria agrícola para la implementación de un PIDAR para la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz?”

RESPUESTA: Si el PIDAR recae en zona delimitada como páramo, aunque no es lo aconsejable, solo es posible si tiene por propósito adelantar actividades agropecuarias de bajo impacto que se vinieran realizando desde antes de la promulgación de la Ley 1930 de 2018 (no para nuevas), haciendo uso de prácticas sostenibles y siempre que resulten acordes con las regulaciones ambientales del orden nacional y territorial, en línea con lo descrito en este concepto.

CONSULTA: “Si la respuesta es afirmativa, ¿se puede determinar que el siguiente kit de maquinaria es compatible con la normatividad vigente para la entrega en el proyecto PIDAR): [se aportan imágenes y referencias]”.

RESPUESTA: Como la respuesta al primer interrogante es condicionada, la viabilidad de uso del kit señalado dependerá del análisis técnico que se realice en la estructuración y viabilizarían sobre el “bajo impacto” de la maquinaria y la compatibilidad con los instrumentos ambientales pertinentes, para lo cual se deberá realizar la concertación con los actores públicos y privados implicados.

Sin otro particular, este despacho queda a disposición de solucionar cualquier consulta adicional.

Cordialmente



Digitally signed by
CAMARGO JIMENEZ
AMANDA LUCIA
Date: 2025.03.10
11:16:55 -05'00'

AMANDA LUCIA CAMARGO JIMÉNEZ
Jefe de Oficina Jurídica

Copia: Secretaría General

Elaboró: Jorge Luis García Rincón, Contratista – Oficina jurídica
Revisó: Jorge Rafael Gómez Ortiz, Asesor Jurídico Presidencia

