

---

# Reconversión y Sustitución de Actividades Prohibidas Páramo Jurisdicciones – Santurbán - Berlín<sup>1</sup>

---

## Libreto Orientador - Fase Informativa

### 1. Directrices de la Corte Constitucional en materia de Reconversión y Sustitución

De conformidad con la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, este componente deberá tener en cuenta las siguientes directrices:

- ✓ El Ministerio deberá diseñar un programa de reconversión o sustitución de actividades prohibidas.
- ✓ En dicho proceso deberán participar el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tanto en la formulación como en ejecución.
  
- ✓ El programa deberá:
  - Iniciar de manera prioritaria en los Municipios de Vetas, California y Suratá en relación con las actividades mineras y en el Municipio de Tona en labores agropecuarias.
  - Fijar las alternativas que protegerán el derecho de subsistencia de las comunidades afectadas.
  - Tener en cuenta la atención prioritaria de personas en condición de vulnerabilidad, quienes han desempeñado las labores excluidas.
  - Esas medidas deberán buscar el goce efectivo de los derechos de la colectividad.
  - Establecer indicadores de satisfacción.
  - Contar con la participación activa de los afectados con las medidas
  - Identificarlos a través de un censo
  - Las medidas de compensación pueden incluir: i) el diseño de programas de reubicación laboral; (ii) la creación de planes de formación para que las personas afectadas con la proscripción puedan desempeñarse en otra actividad económica; y (iii) el acceso a créditos blandos y a insumos productivos.
  - Articular, impulsar y activar los diferentes programas de reconversión y sustitución que se vienen adelantando en el páramo.

---

<sup>1</sup> Libreto elaborado por la DBBSE

✓ El acto administrativo deberá:

- Reconocer los principios y metas que regirán esa actuación.
- Establecer un límite temporal de la duración de la política.
- Ordenar un censo de los afectados
- Precisar los elementos que delinearán dicho programa. La totalidad del plan no puede quedar plasmado en la resolución de delimitación.

*“La eficacia y sustentabilidad de la gestión de esos ecosistemas depende de la participación de los afectados, y de asumir un enfoque de derechos sociales y ambientales. Ello implica la preservación del entorno y la sustitución real de las actividades que garantiza la satisfacción de necesidades básicas de esos individuos. Un paso inicial son las modificaciones de prácticas productivas”.*

## 2. Reconversión y Sustitución en la Fase Informativa

Se deberá informar sobre de los desarrollos alcanzados en materia de reconversión y sustitución existentes, las directrices que establece la Corte Constitucional en su sentencia, los resultados esperados del proceso participativo y la ruta de trabajo para ello a través de las fases que indica la Sentencia T-361 de 2017.

## 3. Lineamientos para la Reconversión y Sustitución de Actividades Agropecuarias

### 3.1. Marco General de la Reconversión y Sustitución





### 3.2. Definiciones

#### a. Reversión de Actividades Agropecuarias en Páramos:

La reversión 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 de páramo, hacia modelos de producción ambientalmente sostenibles.

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.

Estas estrategias deberán estar fundamentadas en la gestión con enfoque territorial, es decir en el ordenamiento predial participativo, y deberán estar orientadas a la diversificación agropecuaria, agregación de valor, la restauración ecológica, cambios tecnológicos y de prácticas productivas, favorecimiento de la asociatividad, fortalecimiento de cadenas de valor, entre otras., tomando en cuenta los períodos de retorno de las inversiones realizadas.

Esta estrategia aplicará para 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.

#### b. 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 las condiciones biofísicas y culturales del territorio, y el

marco legal vigente, teniendo en cuenta además las oportunidades de generación de valor, gestión del conocimiento y la información en los contextos regionales que se benefician de la regulación hídrica y climática de alta montaña. Estas nuevas actividades deberán mantener o mejorar las condiciones económicas para el sustento de las comunidades y la sostenibilidad del ecosistema, de manera que se dé cumplimiento a la prohibición legal.

### **3.3. Elementos 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 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:

- a. La reconversión y sustitución **estará dirigida 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 restauración.
- b. 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 agroproductivos.
- c. La prohibición *per se* **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.
- d. 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 y los medios para ello.

- e. La reconversión y sustitución de actividades agropecuarias implica un proceso gradual y de corresponsabilidad del Estado a través de las instituciones señaladas en el parágrafo 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.
- f. 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 las mismas como soporte de la oferta de servicios ecosistémicos, a fin de impedir el avance de las actividades agropecuarias al interior del área delimitada.
- g. 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.
- h. Realizar acciones de protección y restauración en zonas en condición de amenaza especialmente en suelos inestables.
- i. 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, 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.
- Sensibilización de las comunidades en cuanto a prácticas de consumo responsable, ahorro y uso eficiente de los recursos naturales y la energía, adecuado manejo y disposición de residuos y conciencia frente a los retos ambientales.
  - Generación de espacios de participación para la generación de cultura ambiental y fomento de negocios verdes.
  - Promover el conocimiento y ejercicio de los derechos y deberes de las personas en relación con el ambiente y el desarrollo sostenible.
- j. Realizar acciones tendientes a evitar la ocurrencia de incendios forestales.

- k. 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.
- l. 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.
- m. Ordenamiento agroambiental diferenciado con enfoque territorial: Evaluación de suelos y tierras con criterios ambientales (aptitud, uso climatológicamente inteligente del suelo) y territoriales (capacidad de uso, vocación): En ese sentido se busca que las granjas en el interior del páramo y sus agroecosistemas puedan ser manejados de forma más sostenible, con menores impactos ambientales y sociales y con una disminución gradual de insumos externos. Para esto, se consideran relevantes los cinco principios ecológicos para la sustentabilidad de los agroecosistemas descritos por Reijntjes et al., 1992 y Altieri, 1999, como son:
- Aumentar el reciclado de biomasa y optimizar la disponibilidad y el flujo balanceado de nutrientes.
  - Asegurar condiciones del suelo favorables para el crecimiento de las plantas, particularmente a través del manejo de la materia orgánica y aumentando la actividad biótica del suelo.
  - Minimizar las pérdidas debidas a flujos de radiación solar, aire y agua mediante el manejo del microclima, cosecha de agua y el manejo de suelo a través del aumento en la cobertura.
  - Diversificar específica y genéticamente el agroecosistema en el tiempo y el espacio.
  - Aumentar las interacciones biológicas y los sinergismos entre los componentes de la biodiversidad promoviendo procesos y servicios ecológicos claves.

Para el logro de lo anterior, 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.

- n. 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 a 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.

- o. 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.

### **3.3. Elementos para abordar la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.**

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.

Se diseñará e implementará un programa con un portafolio de que permita lograr gradualmente la aplicación de la prohibición.

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

- Articulación y coherencia de políticas sectoriales
- Fomento a la implementación de alternativas económicas
- Asistencia técnica y extensión rural
- Financiamiento y créditos diferenciados
- Fuentes alternativas de financiación
- Implementación de instrumentos e incentivos a la conservación
- Comercialización
- Infraestructura y bienes públicos rurales
- Fortalecimiento a encadenamientos productivos
- Investigación e innovación tecnológica
- Seguimiento y monitoreo
- Modelo de financiación a través de pago por servicios ambientales
- Formación en innovación en marcos económicos especializados
- Formación en tecnologías de la información y desarrollo sostenible

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.

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.

### **3.4. Ruta para la Reversión y Sustitución de Actividades Agropecuarias.**

Se adelantarán como mínimo las siguientes etapas en el proceso de reversión 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 de 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 presentes, 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, reversión 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 reversión 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 reversión y sustitución de actividades agropecuarias referidas en el parágrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

**Etapas 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 reversión y sustitución de actividades agropecuarias.

**Etapas 4 - Seguimiento al avance de los acuerdos.** Al finalizar cada etapa del proceso de reversión 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 reversión y sustitución de actividades agropecuarias.



#### 4. Lineamientos para la Reconversión y Sustitución de Actividades Mineras

Se considera que el trabajo encomendado debe tener las siguientes premisas para efectos de orientar las acciones a lo estipulado:

- La reconversión se establece como una acción puntual en el cambio en la naturaleza de una actividad económica de un país, de un sector productivo o de un factor de producción.
- El programa de reconversión debe garantizar alternativas que contribuyan al cambio de actividad ocupacional mediante la formación de nuevos conocimientos, desarrollo de destrezas y mejoramiento de habilidades que permita generar ingresos, aplicación de guías ambientales existentes, como parte esencial para propiciar un cambio de forma de vida de quienes ejercen la actividad minera o actividades agropecuarias.
- Las acciones propuestas deben garantizar una implementación gradual a efectos de encontrar una compatibilidad entre la existencia del páramo y las actividades económicas de la región.

- **Alcances**

Se tendrá el siguiente alcance de acuerdo con el sector productivo:

Sector minero: Sustitución de las actividades mineras en zona de páramo.

Sustitución: Se refiere al cambio de las actividades de producción no compatibles con el ecosistema, por otras actividades acorde con sus condiciones biofísicas. Estas nuevas actividades deberán mantener o mejorar las condiciones económicas para el sustento de las comunidades y la sostenibilidad al ecosistema, de manera que se dé cumplimiento a la prohibición legal.

- **Productos del trabajo articulado**

Sector minero: Sustitución de las actividades mineras en zona de páramo.

- Términos de referencia para la elaboración del instrumento de manejo y control ambiental para el cierre de la explotación ilícita de minerales en zonas de páramo.
- Programa de sustitución de actividades mineras de acuerdo con los usos permitidos en zonas de paramo.

Sector agropecuario: Reconversión de actividades agropecuarias en zona de páramo.

- Lineamientos ambientales para los programas de reconversión de actividades agropecuarias.
- Programa de reconversión gradual de actividades agropecuarias de acuerdo con los usos permitidos en zonas de paramo.

- **Análisis preliminar**

Decreto ley 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Art. 332 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Las **actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales** deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones:

a). **De conservación:** Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;

b). **De investigación:** Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;

c). **De educación:** son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el

conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;

d). **De recreación:** Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales.

e). **De cultura:** Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y

f). **De recuperación y control:** son las actividades, estudios e investigaciones para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan

#### Información y Diagnósticos preliminares de la región

- Diagnóstico social Suratá y California: Metodología de diálogo y agenda de desarrollo productivo.
- Formalización caracterizaciones de unidades mineras, y procesos de gestión de regularización: revisión de alternativas productivas.
- Convenio Gobernación de Santander-Minminas
- Convenio Instituto Humboldt sobre análisis de territorio y propuestas de alternativas de reconversión y sustitución en el municipio de Berlín.
- Caracterización socioeconómica realizada por el Instituto Humboldt.
- Plan Integral de Manejo del Distrito de Manejo integrado de los recursos naturales Páramo de Berlín.
- Plan Nacional de Negocios Verdes (PNNV)
- Plan Nacional de Negocios Verdes(PNNV)
- Programa de generación de negocios verdes (PGNV)