

**MEMORIA JUSTIFICATIVA POR MEDIO DE LA CUAL SE PROPONE LA EXPEDICIÓN  
DEL DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA  
IDENTIFICACIÓN, VISIBILIZACIÓN Y REPORTE DE LAS ESTRATEGIAS  
COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN.**

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

El Estado colombiano ha venido adelantado múltiples medidas con el fin de atender los compromisos incluidos en los tratados internacionales referidos a la conservación de la diversidad biológica, entre los cuales aún persiste el reto de lograr la conservación eficaz de áreas estratégicas que no pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, pero aportan a la conectividad funcional y estructural, y complementan la gestión de la biodiversidad a nivel nacional.

Desde 1994, cuando se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica –CBD en Colombia mediante la Ley 165 del mismo año, se viene promoviendo aún más la declaración de áreas protegidas y de estrategias que aportan a la gestión de la biodiversidad y que respondan a unas necesidades específicas de conservación del país. Es así como, en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 - 2020, aprobado en 2010 por la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se determinó un conjunto de 20 Metas agrupadas en torno a 5 Objetivos Estratégicos conocidas como “Las Metas de Aichi”, entre las cuales valdría la pena destacar 3 objetivos estratégicos que le apuntan a la conservación de diversidad biológica, el primero relacionado con abordar las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todo el gobierno y la sociedad (Se destacan las metas 2 y 3); el segundo mediante el cual se propende por mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética (Se destacan las metas 11, 12 y 13); y por último el relacionado con mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad (Se destacan las metas 14, 15 y 18).

Por su parte, el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, identificó otras figuras de conservación nacionales, distinciones internacionales y ecosistemas estratégicos, que sin tener la calidad de áreas protegidas, tienen como finalidad la conservación ambiental y que por lo tanto son descritos en este instrumento normativo (art. 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015) como áreas que aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación (art. 2.2.2.1.1.5. del Decreto 1076 de 2015), estrategias de conservación in situ (art. 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, distinciones internacionales (art. 2.2.2.1.3.7, del Decreto 1076 de 2015) 5y áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial por parte del Estado (art. 2.2.2.1.3.8 del Decreto 1076 de 2015).



Adicionalmente, el documento CONPES 3680 de 2010 estableció claramente las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del SINAP como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento ambiental y territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país, trabajo en el que se ha venido aunando esfuerzos mediante la consolidación del SINAP y la inclusión de sus áreas constitutivas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP.

Parte de los ejes problemáticos identificados en el CONPES 3680 se basan en la consideración que el SINAP, no es completo en cuanto a las categorías de manejo, en la medida que no existe un adecuado sistema que obedezca a los criterios que son contemplados para el establecimiento de diferentes tipos de áreas que propenden por la protección y que a su vez permita articular diferentes alternativas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, en un rango de opciones entre conservación estricta y manejo sostenible del área. Igualmente, se consideró tener en cuenta otras figuras de conservación y otros actores fundamentales como los grupos étnicos y comunidades campesinas que no están completamente representados en dichas áreas protegidas, por lo cual se estableció considerar diversas formas de gobernanza local en el manejo de áreas protegidas.

También señaló que como parte de las acciones complementarias de ordenamiento territorial que aporten a la conectividad del sistema, y con el fin de garantizar la conservación de la base natural que permita la generación de servicios ambientales de manera sostenida, se debe instar a las autoridades ambientales regionales, para la conformación de corredores biológicos, determinación de zonas amortiguadoras, establecimiento de sistemas productivos sostenibles y estructuración de paisajes rurales, entre otras estrategias de conservación diferentes a áreas protegidas.

Dicho CONPES estableció en su diagnóstico lo siguiente: “En la actualidad hay alrededor de 20 figuras de conservación reconocidas en la ley, más de 200 denominaciones de iniciativas de conservación no existen categorías para algunos de los ámbitos de gestión, lo que impide abordar temas esenciales como por ejemplo el uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas”. Aunque la anterior situación se abordó en el decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015) y otras normativas, el uso sostenible únicamente es permitido en áreas de carácter regional o privado, y en los Distritos de Manejo Integrado de carácter Nacional. De esta manera, es dable afirmar que se realizaron acciones estratégicas con el fin de contar con un sistema de categorías que integra la dimensión del uso sostenible.

En este contexto, se evidencia la importancia a escala nacional e internacional que tienen las figuras de conservación diferentes a las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, las cuales han sido agrupadas bajo la denominación de Estrategias Complementarias de Conservación, sin existir en el ordenamiento jurídico un listado taxativo que logre identificar aquellas áreas que hagan parte de estas estrategias, ni tan siquiera unos criterios estructurales que permitan agrupar dichas estrategias, y poder visibilizar su manejo. Conforme a lo anterior, se puede afirmar que se evidencia la necesidad de establecer los mecanismos para la

identificación, visibilización y reporte de las Estrategias Complementarias de Conservación - ECC, con el propósito de que estas figuras sean tenidas en cuenta en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, y que aporten a las metas de conservación y desarrollo sostenible nacionales e internacionales.

Es así como, el reciente Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015 en su artículo 174, deja en claro la necesidad de realizar un adecuado registro de estas áreas con el fin de reconocerlas, visibilizarlas y promover el direccionamiento de mecanismos de apoyo a la conservación en estas áreas. En este sentido, esta Ley establece que harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales aquellas como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP y que en consecuencia no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Nótese finalmente, como mediante la celebración de los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno Nacional y las FARC EP el pasado 24 de agosto de 2016, así como su reformulación en la versión del 12 de noviembre de 2016 se determinó que “el enfoque territorial supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental”, reconociendo en este sentido la urgencia del Estado de promover y reconocer modelos diversos de gestión territorial con garantías reales de sostenibilidad socio ambiental y aportes a la conservación de la biodiversidad nacional, en especial en aquellas áreas de posconflicto.

En consonancia con lo Señalado anteriormente, la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, con el apoyo de diferentes instituciones del orden nacional (como el IAvH) e internacional (GIZ y WWF) desarrolló entre los meses de abril y mayo diferentes talleres de socialización y retroalimentación, en cada uno de los subsistemas regionales de áreas protegidas, de la propuesta técnica que para la identificación, visibilización y reporte de las estrategias complementarias de conservación; con base en los aportes generados en cada uno de los espacios de discusión, se consolidó el “*Documento Técnico de Soporte. Estrategias Complementarias de Conservación*” elaborado en conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

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

Áreas identificadas como estrategias Complementarias de Conservación, conforme a la definición, criterios de identificación y tipos establecidos en la propuesta normativa.

## **3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces.**



Mediante memorando OAJ-8140-31-008962 la Oficina Asesora Jurídica del MADS señala:

*“Se otorga concepto de viabilidad jurídica preliminar favorable por cuanto el formato de “presentación de iniciativas de elaboración de instrumentos normativos” así como el Documento “Estrategias complementarias de Conservación” enviados por la DBBSE para revisión, se adecuan al marco constitucional y normativo vigente, en relación con las Estrategias Complementarias de Conservación – ECC” y “Teniendo en cuenta el procedimiento establecido en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, el paso a seguir es que la DBBSE remita el borrador del proyecto normativo en el formato correspondiente, la memoria justificativa, el documento técnico de soporte y la hoja de ruta, para que esta Oficina Asesora Jurídica proceda a emitir concepto de viabilidad jurídica para proceder a la publicación”*

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia se declara como un Estado Social de Derecho, con una amplia carta de derechos que permite reconocerse como una nación pluriétnica y multicultural, con aspiraciones de equidad y representatividad real en el Estado para los individuos y comunidades que la integran.

La Constitución contempla en varios de sus artículos asuntos directamente relacionados con la conservación de la diversidad biológica y cultural en el país, entre los que se encuentra la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación; la función ecológica de la propiedad; la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los Parques Nacionales Naturales y el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, sobre lo cual vale la pena detenerse en lo fijado por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, pues en él se fija la obligación del Estado de “conservar las áreas de especial importancia ecológica”.

Estas garantías constitucionales, sin duda permiten establecer que la protección de las áreas de especial importancia ecológica al interior del Estado colombiano, son parte integral de la salvaguarda del ambiente, el cual se constituye en sí mismo como un principio axiológico de nuestra Carta Política, y como un eje transversal y articular de otros derechos.

Por su parte la ley 99 de 1993 recoge principios y define competencias y responsabilidades muy relevantes para la gestión de las AP y fundamentales a la hora de definir nuevas figuras o estrategias de conservación basadas en áreas; también determinó las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las de las Corporaciones Autónomas Regionales y establece algunos artículos relativos a las estrategias de conservación:





*Artículo 1º. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:  
(...)*

*La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.  
(...)*

*Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.*

*En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. (...)*

*El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. (...)*

*La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. (...)*

*Artículo 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. (...)*

*Artículo 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:  
(...)*

*Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; (...)*



*Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales; Ver Decreto Nacional 1667 de 2002  
(...)*

Por su parte el Decreto 1076 de 2015, que se constituye en el Decreto único del sector ambiente comprende diversas normas sobre la protección y conservación de los recursos naturales, el cual en sus artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes incorporó la expresión ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN -ECC-. En este sólo se reconocieron como Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- a los parques nacionales naturales, parques naturales regionales, reservas forestales protectoras, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación y reservas naturales de la sociedad civil. Las seis (6) primeras categorías de carácter público y la última de carácter privado.

Las demás categorías, figuras de conservación o áreas y ecosistemas de especial importancia ecológica existentes, como el suelo de protección municipal por razones ambientales, las áreas de reserva forestal establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal productoras y protectoras-productoras establecidas en el Cogido de Recursos Naturales, los territorios fáunicos creados mediante el Decreto ley 2811 de 1974, Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, las zonas de paramos, subparamos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, etc, fueron consideradas por dicha norma como:

1. Aportantes al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación (art. 20).
2. Estrategias de conservación in situ (art. 22).
3. Estrategias complementarias de conservación (art. 28)
4. Áreas de especial importancia ecológica (art. 29).

Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos PNGIBSE (2012)

La PNGIBSE llama la atención sobre la importancia de tener en cuenta otras iniciativas que vienen buscando incorporar criterios para la conservación de la biodiversidad al interior de sistemas productivos, siendo necesario profundizar en el seguimiento de dichas herramientas y en su contribución efectiva a la sostenibilidad territorial, sus poblaciones y especies, lo que no implica necesariamente una restricción efectiva a los usos permitidos en dichas áreas, sino



que permite visibilizar dichas herramientas a la luz de los ordenamiento jurídico, permitiendo con ello un ordenamiento integral del territorio.

También hace referencia expresa a la conservación de paisajes transformados como áreas que albergan biodiversidad que prestan importantes servicios ecosistémicos y que en muchos casos no se encuentra representada en las áreas del sistema de parques nacionales.

Ley 1753 de 2015:

La ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, define en el artículo 174 lo siguiente:

**ARTÍCULO 174.** Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Modifíquese el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 108.** *Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de 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, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.*

*La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Los esquemas de pago por servicios ambientales de que trata el presente artículo, además podrán ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva. Así mismo, podrá aplicarse la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1° del artículo 43, las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación a que se refiere el parágrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario.*

*Dentro del término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas*



*en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el RUNAP. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción”.*

Vale la pena aclarar que, dicho Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales –REAA- fue reglamentado mediante la Resolución 97 de 2017, el cual tiene como objetivo identificar y priorizar ecosistemas y áreas ambientales del territorio nacional, en las que se podrán implementar Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación, que no se encuentren registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). De igual forma, manifiesta que el mencionado registro debe ser utilizado para la identificación y seguimiento de áreas donde se implementen acciones de conservación, mecanismos de pago de servicios ambientales u otros incentivos a la conservación.

**3.2. La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada.**

La vigencia de la propuesta de resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

**3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.**

La propuesta de resolución no produce ninguno de estos efectos.

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

No aplica.

**5. Disponibilidad presupuestal si fuere del caso.**

No aplica.

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





No aplica

**7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad.**

La presente propuesta de resolución será publicada para el trámite de consulta pública en la página web del MADS luego de que se emita concepto favorable por parte de la Oficina Asesora Jurídica del MADS.

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

No aplica

**CÉSAR AUGUSTO REY ÁNGEL**

Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Proyectó: Alexander Ibagón Montes  
Revisó: Luz Andrea Silva