


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se adopta la zonificación ambiental en trescientos ochenta y cinco (385) municipios a partir de la implementación de la metodología usada para el Plan de Zonificación Ambiental del punto 1.1.10 del Acuerdo Final para la Paz."</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 12 de noviembre de 2016 se adoptó la decisión de establecer una serie de medidas que permitieran garantizar el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva que existen en el país. En tal sentido, en el punto 1.1.10 de este Acuerdo Final se determinó que era necesario desarrollar *"un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional."*

Este Plan de Zonificación Ambiental se convirtió en una piedra angular para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, a tal punto que mediante la expedición del CONPES 3932 de 2012 se decidió conferir al Plan el carácter de Plan nacional Sectorial, con el fin de extender progresivamente su ámbito de aplicación al territorio nacional.


Considerando esto, en un principio se decidió priorizar determinadas áreas del territorio nacional bajo la óptica de trabajo inicial en los 170 municipios PDET que para ese momento se habían definido. Tras establecer una metodología, se ejecutó ésta y el resultado de su implementación fue la expedición de la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021. Con esta resolución se adoptó el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, el cual contiene la metodología de zonificación ambiental a escala 1:100.000 que fue utilizada para la zonificación que se plantea adoptar por medio de la resolución que se espera expedir.

Esta metodología genera una zonificación en nueve (9) categorías ambientales de uso (zonas), que se distribuyen en tres (3) ámbitos territoriales de planificación y de gestión: Las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA), la Frontera agrícola y la Franja de estabilización de la Frontera agrícola y constituyen la base técnica del Plan de Zonificación Ambiental.

En términos generales, la metodología planteada se desarrolla en 5 etapas que permiten hacer una identificación y priorización de áreas al interior de un territorio, a partir de la relación entre la oferta de Servicios ecosistémicos y las dinámicas socio-ambientales que presionan dicha oferta, de modo tal que, se puedan establecer los sectores del territorio donde la combinación de estas dos variables, hace necesario fortalecer las acciones para proteger y mantener la biodiversidad; recuperar y restaurar la biodiversidad y/o se pueden promover, fortalecer o reconvertir sistemas de producción, para cumplir con criterios de sostenibilidad.

Es importante resaltar que, para esta zonificación ambiental, la biodiversidad se define como *"la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas"* tal como lo establece el Convenio de Diversidad Biológica de 1992. Adicionalmente, gracias al análisis realizado por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (MEA) respecto a la relación existente entre la biodiversidad y el bienestar humano, ahora el mundo científico y político es consciente de que muchas de las relaciones funcionales entre especies, o entre individuos y poblaciones de la misma especie (Funciones Ecosistémicas), son conocidas, percibidas y valoradas por los seres humanos como beneficios directos e indirectos, en muchos casos gratuitos, de los que depende la calidad de vida y el bienestar humano. Estos beneficios

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

reciben el nombre de Servicios Ecosistémicos, SS.EE.

Estos SS.EE. se catalogan en 4 categorías de conformidad con la Evaluación de Ecosistema del Milenio (2005), así:

- **SERVICIOS DE APROVISIONAMIENTO:** Constituidos por el conjunto de bienes y productos que se obtienen de los ecosistemas como alimentos, fibras, maderas, leña, agua, suelo, recursos genéticos, pieles, mascotas, entre otros (Hassan et al. 2005).
- **SERVICIOS DE REGULACIÓN:** Los servicios de regulación son los beneficios resultantes de la regulación de los procesos ecosistémicos, incluyendo el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima, el control de la erosión, el control de enfermedades humanas y la purificación del agua (Hassan et al. 2005).
- **SERVICIOS CULTURALES:** Son los beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, belleza escénica, inspiración artística e intelectual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas (Hassan et al. 2005).
- **SERVICIOS DE SOPORTE:** Son servicios y procesos ecológicos necesarios para el aprovisionamiento y la existencia de los demás servicios ecosistémicos. Estos servicios se evidencian a escalas de tiempo y espacio mucho más amplias que los demás, ya que incluyen procesos como la producción primaria, la formación del suelo, la provisión de hábitat para especies, el ciclado de nutrientes, entre otros (Hassan et al. 2005).


Adicionalmente, esta información se cruza también con las AEIA que han sido definidas, tanto por actos administrativos, como por su importancia estratégica en el territorio. Sustentar la zonificación de un territorio dado y su posterior asignación de regímenes de uso del suelo, en el reconocimiento y conservación de los servicios ecosistémicos, es un punto de partida fundamental para que éstos sigan siendo fuente y garantía del bienestar humano, sin que esto signifique impedir las opciones ligadas al crecimiento económico.

Así, tras agotar las 5 etapas, que se encuentran desagregadas en el Documento Técnico de Soporte de esta memoria justificativa, se obtiene la generación de mapas de Zonificación Ambiental de cada una de las subregiones, utilizando las categorías de manejo propias de cada uno. La definición de las categorías de manejo de Zonificación Ambiental, se obtuvieron a partir de la relación entre la oferta de SS.EE y las dinámicas socioambientales, permitiendo clasificar cada una de las áreas identificadas de acuerdo con 9 categorías resultantes que abarcan todo el espectro en dicha relación. Esta clasificación es sensible al hecho de que la realidad territorial no es siempre de categorías absolutas, y muchas áreas, donde la presencia e influencia humana es evidente (generando mosaicos de coberturas o ecosistemas), sumado a la escala de análisis (1:100.000) de este trabajo, obligan a la definición de categorías de manejo que son híbridos entre las principales categorías, de forma tal que no quede ninguna parte de cada Subregión supramunicipal sin ser zonificada.

Como resultado de este ejercicio, se tienen las 9 categorías ambientales que se muestran en la siguiente tabla:

Ámbito Territorial	Zona de Manejo Ambiental / Categoría Ambiental de Uso
AEIA	Preservación
	Restauración
	Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad
	Uso sostenible para el desarrollo

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Franja de Estabilización	Protección por Alta Oferta de SSEE
	Protección con uso sostenible
Franja de Estabilización y Frontera Agrícola	Uso productivo con reconversión
	Uso productivo
Frontera Agrícola	Uso productivo con protección

Con la expedición de la resolución 1608 de 2021, se empezó a evidenciar los grandes aportes que la zonificación bajo esta metodología podría generar en todo el país. Algunos de los aportes han sido la identificación de áreas para la constitución de áreas protegidas, la consolidación de esta zonificación como insumo para la adopción de Planes de Manejo de áreas protegidas y la consideración de la zonificación como insumo para actualizar el ordenamiento territorial de los municipios donde se ha implementado. De igual forma, esta resolución se ha convertido para algunas entidades y para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como un instrumento que permite priorizar áreas para llevar la oferta institucional en los territorios correspondientes. Por tal motivo, se decidió en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible empezar a ampliar progresivamente la aplicación de esta metodología a otros municipios distintos a los PDET.

Actualmente, la metodología se ha implementado en 385 municipios adicionales, que corresponden a territorios priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, ecorregiones importantes para la provisión de servicios ecosistémicos, AEIA, Áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, entre otros ecosistemas de importancia ambiental. Así, estos 385 municipios fueron nucleados en 35 Subregiones Supramunicipales, que corresponderán a la unidad de análisis para la zonificación ambiental a escala 1:100.000. Si bien esta resolución no adopta en su totalidad un Plan de Zonificación Ambiental para estos 385 municipios, sí sienta la base técnica para la adopción de este en un futuro.

Como por lo pronto sólo se tiene la adopción de la zonificación para los 170 municipios PDET, se considera viable y conveniente adoptar la zonificación bajo esta metodología en los 385 municipios donde ya se ha implementado ésta.


## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación desde el nivel territorial hace referencia a los 385 municipios no PDET sobre los cuales se implementó la metodología de zonificación ambiental del PZA. Esta priorización de municipios se hizo teniendo en cuenta: 1). 115 municipios que se encuentran dentro de los 13 territorios priorizados por el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 (Valle de Atríz, Corredor Minero Centro Cesar - Serranía del Perijá - Ciénaga de Zapatos, Catatumbo, Ciénaga Grande - Sierra Nevada, Mojana - Depresión Momposina, Pacífico, Orinoquía y Páramo), de los cuales 70 municipios también hacen parte de los municipios de Ley 2da sin zonificación ambiental en la resolución 1608 de 2021 y uno (1) de NDFyB en esta misma situación; 2) otros 85 municipios con Ley 2da sin zonificar; 3) 59 municipios para completar departamentos zonificados como Nariño, Cauca, Córdoba y Sucre, entendiendo que la zonificación ambiental se construye por grupos supramunicipales a partir de su ubicación geográfica, mejorando su relación costo – beneficio; 4) 10 municipios de NDFyB sin zonificar, y 5) 10 municipios para completar sector agrupado en Antioquia y Norte de Santander, para poder completar corredores zonificados.

La zonificación adoptada por esta resolución va dirigido a los siguientes sujetos:

- Autoridades ambientales nacionales y regionales, y las Unidades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los Establecimientos Públicos Ambientales a que se refiere la Ley 768 de 2002 y

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

la Ley 1617 de 2013, para que lo tengan en cuenta en sus programas, proyectos y acciones.

- Autoridades territoriales, en especial municipios, a pesar de que no se considera como determinante ambiental para el ordenamiento territorial, pero si puede ser un insumo útil para la toma de decisiones.
- Personas naturales, jurídicas y entidades de derecho público que realicen sus actividades en el área superpuesta con la cartografía oficial que se adopta en esta resolución y que determina la zonificación y régimen de usos a los cuales quedan vinculados.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

#### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 12 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece lo siguiente:

“ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...)

12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;” (subrayas por fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 99 de 1993 establece lo siguiente:

“ARTICULO 7o. Del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente Ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.”

Estas normas definen que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puede expedir regulaciones nacionales sobre uso del suelo y lo concerniente a sus aspectos ambientales, lo cual conlleva a que se puedan expedir zonificaciones ambientales como la que se pretende adoptar con esta resolución. Por su parte, el artículo 7 de la Ley 99 de 1993 permite entender que ese ordenamiento territorial implica la función atribuida al Estado para regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables, con el fin de garantizar su adecuada explotación y el desarrollo sostenible, asuntos que se desarrollarían en los 385 municipios objeto de este proyecto de resolución.

En tal sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la competencia para expedir esta norma.


#### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El numeral 12 del artículo 5 y el artículo 7 de la Ley 99 de 1993, se encuentran vigentes hasta la fecha y no han sido modificadas.

#### 3.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

No se pretende derogar, subrogar, modificar, adicionar o sustituir normas.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

En tanto se trata de una resolución que adopta una zonificación no tiene un impacto económico.

#### 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

En tanto se trata de una resolución que adopta una zonificación no requiere de viabilidad o disponibilidad presupuestal.


#### 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de resolución tiene un impacto ambiental positivo por cuanto se constituye como una zonificación indicativa que permite conocer la relación que existe entre los servicios ecosistémicos disponibles en un determinado territorio respecto de las dinámicas socioambientales (presiones antrópicas) sobre la oferta de estos servicios ecosistémicos. En tal sentido, este instrumento puede aportar valiosos elementos para ser analizados en otros procesos de planeación territorial y planeación ambiental que adelantan diferentes sujetos en el territorio. Con esto en mente, esta zonificación podrá contribuir a definir medidas de protección del ambiente y los recursos naturales con una herramienta que integra no solo el estado de conservación de los ecosistemas, sino las presiones antrópicas que se reconocen en la metodología.

A manera de ejemplo, y en tanto la metodología usada para definir esta zonificación es la misma del PZA, esta zonificación podrá aportar insumos muy importantes para que la UPRA actualice la frontera agrícola, de tal forma que se contribuye al cierre de esta frontera agrícola y la identificación de la franja de estabilización. Es decir, con esta zonificación, se definen áreas que la UPRA definitivamente debe dejar fuera de la frontera agrícola, lo que conlleva a que se busque la conservación de las áreas que se encuentran en esta situación.

#### 7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

- DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE PARA LA RESOLUCIÓN "POR LA CUAL SE ADOPTA LA ZONIFICACIÓN AMBIENTAL EN TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO (385) MUNICIPIOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA USADA PARA EL PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL DEL PUNTO 1.1.10 DEL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ", de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 <b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	(Marque con una x)
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	(Marque con una x)

Aprobó:

  
Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces  
**Sistema Integrado de Gestión**

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo (área(s) misional(es))

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.