

Bogotá, D. C.

RADICADO No. 20002025E2006338
04/03/2025

Honorable Senador
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Comisión Sexta Constitucional Permanente.
Carlos.guevara@senado.gov.co

Doctor
JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario Comisión Sexta Constitucional Senado
comision.sexta@senado.gov.co

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República de Colombia
secretaria.general@senado.gov.co
Ciudad

ASUNTO: Concepto Técnico – Proyecto de Ley 020 de 2024 Senado "Por medio del cual se reconoce el saber ancestral y la producción artesanal de tejedoras y tejedores de lana de oveja como patrimonio cultural inmaterial originado en los ecosistemas de páramos del país y se dictan otras disposiciones". **Radicado Ministerio de Ambiente 2024E1057272.**



Respetado Congresista, Secretario General de la Comisión Sexta y Secretario General del Senado de la República, reciban un atento saludo.

Una vez realizado el análisis sobre la iniciativa legislativa del asunto, esta Cartera Ministerial se permite radicar concepto técnico - jurídico sobre el Proyecto de Ley. Lo anterior, en el marco de las funciones y competencias asignadas a este Ministerio a través de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011.

Respetuosamente,



MAURICIO CABRERA LEAL
Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Aprobó: Alicia Andrea Baqueró – Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Laura Isabel Villamizar Pacheco- Coordinadora Unidad de Asuntos Legislativos 

Tomado del memorando con radicado 20002024E3019022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

CONCEPTO TÉCNICO – PROYECTO DE LEY 006 DE 2024 CÁMARA
"Por medio del cual se reconoce el saber ancestral y la producción artesanal de tejedoras y tejedores de lana de oveja como patrimonio cultural inmaterial originado en los ecosistemas de páramos del país y se dictan otras disposiciones".

1. ANTECEDENTES

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conoció del Proyecto de Ley No. 020 de 2023 Cámara, *"Por medio del cual se reconoce el saber ancestral y la producción artesanal de tejedoras y tejedores de lana de oveja como patrimonio cultural inmaterial originado en los ecosistemas de páramos del país y se dictan otras disposiciones"*, el cual fue radicado por los H.S. Robert Daza Guevara, Catalina Del Socorro Pérez Pérez, Carlos Alberto Benavides Mora, entre otros y se encuentra en trámite para discutir ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República.

Dicha iniciativa legislativa compuesta por seis (6) artículos, de acuerdo con el Informe de ponencia para primer debate¹, y tiene como objeto *"...reconocer y promover el saber ancestral de artesanas y artesanos del proceso de transformación de la lana de oveja y la producción de prendas de vestir e indumentarias de diversos usos, como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación."*

2. CONSIDERACIONES

2.1 CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

- **La Constitución Política en los artículos 8, 58, 79, 80, 333 y 334**, afianzó el marco de protección ambiental del país, estableciendo como obligación del Estado y de las personas, el *"proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación"*, lo cual implica (i) limitaciones al ejercicio de algunos derechos, particularmente los de carácter económico de propiedad privada a la cual le es inherente una función ecológica y (ii) sujeción del interés particular al interés general.
- **El Decreto Ley 2811 de 1974**, *"Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."* que en su artículo 2º establece el principio fundamental de que el ambiente es patrimonio común de todas las personas y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los colombianos, reconoció entre otros, la importancia de (i) preservar, restaurar, conservar, mejorar y utilizar racionalmente los recursos naturales renovables (incluidos los páramos), bajo criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del ser humano y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del

¹ Gaceta del Congreso No. 1716 del 15 de octubre de 2024.

territorio nacional; y (ii) prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

- **la Ley 99 de 1993**, que establece en su Artículo 1º los "*Principios Generales Ambientales*", y en su numeral 4º, que: "*Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*". Esto, entre otras, teniendo en cuenta que Colombia tiene el 50% de los páramos del mundo.

El artículo 31 de dicha norma, entre otras funciones, determina que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán ejecutar políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley o por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de los recursos naturales renovables.

- **La Ley 1450 de 2011**, "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*", en el artículo 202 prohíbe "*...adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.*"²
- **El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015** "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*, en la cual se establece la protección y la delimitación de los páramos, determinando que no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos en dichos ecosistemas estratégicos.
- En consonancia con lo anterior, en el **artículo 2.2.2.1.3.8 del Decreto 1076 de 2015**, "*Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*", define a los páramos como ecosistemas estratégicos e indica que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, incluyendo, de ser necesario, su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas.
- **La Ley 1930 de 2018** "*por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*". Allí se dispone que los páramos corresponden a ecosistemas estratégicos, ya que son territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. En su artículo 5º reitera las actividades prohibidas en los ecosistemas de páramos, no solamente de

² Previamente, mediante el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010 (la cual se declaró inexecutable), Por la Cual se modifica el Código de Minas, se determinan las zonas excluibles de Minería, incluidos los Páramos.

exploración y explotación minera e hidrocarburos y agricultura, sino expansiones urbanas y suburbanas, nuevas vías, quemas, introducción de organismos genéticamente modificados, entre otros.

La mencionada Ley también reconoció a los habitantes tradicionales de páramos, definiéndoles como: *"Las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en el ecosistema."* (Artículo 3) y establece un enfoque poblacional diferencial, el cual está desarrollado en los artículos 12 y subsiguientes.

- **El Decreto 3570 de 2011**, *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."*, define como objetivos de esta cartera *"...orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores"*.
- **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"*, la cual tiene por objeto *"...adoptar los lineamientos para la zonificación, determinación del régimen de usos y la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitados a través de acto administrativo, por parte de este Ministerio; así como las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias en dichos ecosistemas."*
- **La Resolución 1294 de 2021** *"Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones"*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018.

2.2 CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Se considera necesario precisar el objeto del proyecto, toda vez que el articulado del proyecto incluye no solo lo referente a la transformación de la lana de oveja y la producción de prendas de vestir e indumentarias de diversos usos, sino también la promoción y desarrollo de programas de bajo impacto, para la cría y levante de ganado ovino, actividad que puede tener impactos negativos en los páramos como degradación del suelo, pérdida de biodiversidad, alteración del ciclo hidrológico.

Es importante que se garantice que estas actividades no afecten la funcionalidad del ecosistema de páramo, para lo cual se deben implementar prácticas de manejo sostenible teniendo en cuenta los lineamientos ambientales para las actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos, definidos en la Resolución No. 1294 de 2021 o la que haga sus veces, así como la zonificación establecida por la autoridad ambiental competente. Dentro de las prácticas de manejo sostenible definidas en la citada resolución se incluye "7. Evitar la degradación de la cobertura vegetal nativa, de suelos y la ampliación de la frontera agrícola por actividades intensivas de pastoreo de ganado bovino, ovino, caprino y equino".

Se sugiere respetuosamente que en la implementación de los programas y proyectos incluidos en esta iniciativa legislativa se priorice a los habitantes tradicionales de páramo y a las mujeres rurales en específico, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3º de la ley 1930 de 2018³.

Frente a la justificación del Proyecto de Ley, específicamente lo relacionado con el numeral 1.1., se recomienda tener en cuenta la definición de páramo contemplada en el artículo 3º de la Ley 1930 de 2018: "Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros."

Es aclarar que la ley 1930 prohibió todo tipo de exploración y explotación de minería, también la de pequeña escala, así como de hidrocarburos, manteniendo la prohibición que inició con la Ley 1450 de 2011. Dicha Ley también reconoció al habitante tradicional de páramo y planteó trabajar bajo un enfoque diferencial situación que está ligada con el objeto del presente proyecto.

2.3 OBSERVACIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL ARTICULADO

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre el articulado de la iniciativa legislativa:

ARTICULO ORIGINAL	SUGERENCIA DE AJUSTE A LA REDACCIÓN	COMENTARIO
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como finalidad reconocer y promover el saber ancestral de artesanas y artesanos del proceso de transformación de la lana de oveja y la producción de prendas de vestir e indumentarias de</p>		<p>Se recomienda revisar el alcance del objeto, toda vez que el articulado incluye el componente de producción del ganado ovino, para lo cual se recomienda seguir los lineamientos establecidos en</p>

³ **ARTÍCULO 3. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **Habitantes tradicionales de páramo.** Las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en el ecosistema.

<p>cadena de producción ovina, fomentando la producción de abono orgánico a partir del estiércol de las ovejas para el restablecimiento de la capa vegetal de las áreas de páramos.</p>	<p>cadena de producción ovina, <u>de manera integral, sin que afecte la funcionalidad del ecosistema de páramo, en armonía con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la actividad agropecuaria de bajo impacto y la zonificación establecida por la autoridad ambiental competente</u>, fomentando la producción de abono orgánico a partir del estiércol de las ovejas para el restablecimiento de la capa vegetal de las áreas de páramos.</p>	<p>productivas y procesos de transformación de los subproductos.</p> <p>Igualmente, se incluye en este artículo que esta actividad se debe desarrollar bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la actividad agropecuaria de bajo impacto y la zonificación establecida por la autoridad ambiental competente.</p>
<p>Parágrafo 2. Las actividades agropecuarias de bajo impacto, serán ambientalmente sostenibles, y acogerán los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes garantizarán la participación de las comunidades artesanas y productoras ovinas de los páramos.</p>	<p>Parágrafo 2. Las actividades agropecuarias de bajo impacto, serán ambientalmente sostenibles, y acogerán los lineamientos <u>establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1294 de 2021 "Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones"</u> o la que la <u>adicione o haga sus veces, conforme a la Ley 1930 de 2018</u>, que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes garantizarán la participación de las comunidades artesanas y productoras ovinas de los páramos.</p>	<p>-Se recomienda revisar este parágrafo ya que, al referirse en general a actividades agropecuarias de bajo impacto, estaría ampliando el tema más allá del objeto del Proyecto de Ley, el cual está circunscrito únicamente a la actividad de transformación de la lana de oveja y la producción de prendas de vestir e indumentarias de diversos usos.</p> <p>Podría determinarse que la actividad descrita en la ley deberá estar sujeta a las regulaciones previamente establecidas por el Gobierno Nacional y las especificaciones de cada territorio. Es importante considerar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ya expidieron estos lineamientos, los cuales se</p>



Ambiente

		encuentran en la Resolución 1294 de 2021.
Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin comentarios.

3. CONSIDERACIONES FINALES.

En consecuencia, el proyecto de ley se considera **CONVENIENTE CONDICIONADO** a que se tengan en cuenta los ajustes y recomendaciones propuestas, para lo cual, esta cartera se encuentra presta a participar en mesas de trabajo con los autores y ponentes del proyecto y las demás carteras involucradas, para analizar en detalle y ajustar esta iniciativa legislativa.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301