



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141300038171

Fecha: 2014-06-26

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Doctora:
ALBA ROCIO PELÁEZ CORREA
Carrera 11 B Bis No. 125- 20 Apto 1102
Ciudad.

ASUNTO: Respuesta consulta zona amortiguadora.

Descriptor: zona amortiguadora / declaración zona amortiguadora /función amortiguadora.

Fuentes Formales: Normativa. Ley 165 de 1994 /Decreto Ley 2811 de 1974 articulo 330 / Decreto 622 de 1977 artículos 5 y 18. / Decreto- Ley 3570 de 2011 artículo 16 / Decreto- Ley 3572 de 2011 artículos 2, 13 y 16 Decreto 2372 de 2010.

REFERENCIA. Respuesta oficio Radicado No. 2014-460-003830-2.

Respetada doctora Peláez:

Teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales de Colombia como Coordinador del SINAP conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones" y lo estipulado en el Decreto-Ley 3572 de 2010, se procede a dar respuesta a cada una de las preguntas formuladas en el escrito de la referencia, en los siguientes términos:

Preguntas

1. "(...) si Colombia, en la actualidad están reglamentadas en las denominadas zonas Amortiguadoras (...)"
2. "(...) si existe disposición legal que establece que área se debe declarar como zona amortiguadora (...)"





Parques Nacionales Naturales de Colombia

3 "(...) si se ordena una extensión mínima o máxima para estas zonas, teniendo en cuenta que se ubican en la periferia de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales"

En atención a lo anterior, esta oficina procede a responder las preguntas planteadas, realizando previamente algunas consideraciones generales:

ZONAS AMORTIGUADORAS.

De conformidad con el artículo 330 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), se deben determinar zonas amortiguadoras en la periferia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el fin de que se atenúen las perturbaciones que la acción humana puede ocasionar en dichas áreas:

*"ARTICULO 330. De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, **se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio.**"*

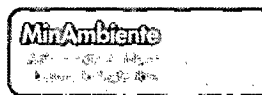
Asimismo, el numeral octavo del artículo 5 del Decreto 622 de 1977 define la zona amortiguadora como aquella **zona circunvecina**¹ a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en donde se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana con el fin de evitar alteraciones al equilibrio ecológico de las áreas del sistema.

Por su parte, el artículo 18 del citado Decreto establece como parte de la zonificación de las áreas del Sistema la posibilidad de establecer una zona amortiguadora que cumpla con los fines anteriormente mencionados.

*"8. Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana **en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.**"*

Aquí es de aclarar que si bien el artículo en mención determina que dentro de la zonificación en los parques se puede establecer una zona amortiguadora, lo cierto es que de acuerdo con lo señalado en la Ley 165 de 1994, aprobatoria del Convenio de la Diversidad Biológica y sentencia de la Corte Constitucional se entiende que la misma necesariamente se encuentra **por fuera del área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**

¹ Según el Diccionario de la RAE, la palabra circunvecina se refiere a un lugar o un objeto que se halla próximo y alrededor de otro.
<http://lema.rae.es/drae/?val=circunvecina>





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Al respecto, la Ley 165 de 1994, aprobatoria del Convenio de la Diversidad Biológica, establece en su artículo 8 literal e) la obligación del Estado de Promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en **zonas adyacentes² a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas áreas.**

Asimismo, la Honorable Corte Constitucional colombiana ha establecido que las áreas protegidas están zonificadas para su mejor administración incluyendo las zonas amortiguadoras que se encuentran por fuera de dichas áreas:

"...Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas"³.

De lo transcrito hasta aquí, se puede concluir, que **"las zonas amortiguadoras, por definición, son zonas externas aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del SPNN, que tienen un régimen de uso y manejo diferente, por ello no se puede considerar como la ampliación de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas"**⁴ y las cuales se declaran con el fin de garantizar los fines para los cuales se constituyen los Parques Nacionales, esto es, conservar áreas del territorio nacional que por su especial importancia ecológica necesitan ser protegidas como patrimonio de la humanidad.

COMPETENCIA DECLARACIÓN ZONA AMORTIGUADORA.

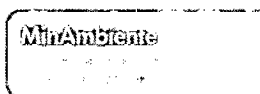
Ahora bien, es de resaltar que de conformidad con lo señalado en el numeral segundo del artículo 16 del Decreto 3570 de 2011, **"por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible", le corresponde a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la coordinación de la determinación y regulación de las zonas de amortiguación** de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A su vez el numeral 11 del artículo segundo del Decreto 3572 de 2011, consagra que Parques Nacionales Naturales **debe proponer, conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema;** así mismo, el artículo 13 del mismo Decreto consagra que

² De acuerdo con el diccionario de la RAE Real Academia Española, se entiende por adyacente "1. adj. Situado en la inmediateción o proximidad de algo"

³ Corte Constitucional, Sentencia C-746-12, (M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ) (negrilla y subrayado fuera del texto)

⁴ MANUAL PARA LA DELIMITACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE ZONAS AMORTIGUADORAS. Parques Nacionales de Colombia 2008. Página 14.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

la Subdirección de Gestión y Manejo **debe proponer directrices técnicas para la promoción de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras, así como las bases técnicas para el diseño de las políticas y estrategias para la determinación de dichas zonas.** Por último, el artículo 16 de esta normativa establece en cabeza de las Direcciones Territoriales la coordinación de la puesta en marcha de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las zonas amortiguadoras e implementar en lo de su competencia las políticas y estrategias para la determinación de dichas zonas.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de determinación de la zona amortiguadora de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales estará coordinado por el nivel nacional, esto es, por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales **el cual debe obedecer a un análisis técnico que incluye aspectos ambientales, sociales y económicos, así como los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros.**

FUNCIÓN AMORTIGUADORA.

Ahora bien, resulta importante manifestar que la legislación ambiental existente no solo invita a la protección de las zonas circunvecinas a Parques Nacionales Naturales a través de la declaratoria de zonas amortiguadoras, también realiza un llamado a la protección de las zonas circunvecinas y colindantes a las demás áreas protegidas⁵, partiendo del reconocimiento de la función amortiguadora que cumplen estas áreas per se en la ordenación ambiental del territorio.

En relación con lo anterior, el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, "*Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*", **consagra la función amortiguadora de los territorios circunvecinos y colindantes a las áreas protegidas.** Al respecto:

⁵ El Artículo 10 del Decreto 2372 de 2010 señala: "*Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:*

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
- b) Las Reservas Forestales Protectoras.*
- c) Los Parques Naturales Regionales.*
- d) Los Distritos de Manejo Integrado.*
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.*
- f) Las Áreas de Recreación.*

Áreas Protegidas Privadas:

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.*

Parágrafo. El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración."





Parques Nacionales Naturales de Colombia

*"Artículo 31. Función amortiguadora. **El ordenamiento territorial** de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas **deberá cumplir una función amortiguadora** que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. **El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas**".*

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997⁶.

De igual forma, el artículo citado, a diferencia de las normas que establecen la competencia en la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales⁷, establece claramente que es el ordenamiento territorial adoptado por los municipios el que tiene la obligación de tener en cuenta la función amortiguadora, la cual debe permitir que las zonas colindantes a todas las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)⁸ atenúen y prevengan las perturbaciones sobre dichas áreas, se subsanen las alteraciones que se presenten como consecuencia de las presiones humanas, se armonice la ocupación y transformación del territorio con sus objetivos de conservación, y se aporte a la conservación de dichos ecosistemas y a los valores culturales presentes en las áreas protegidas.

A su vez, la norma citada consagra la obligación en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales de tener en cuenta en la definición de las determinantes ambientales a los que están sujetos los planes de ordenamiento territorial la función amortiguadora.

⁶ (negrilla y subrayado fuera del texto)

⁷ Según el Decreto 2372 de 2010:

"Artículo 11. El Sistema de Parques Nacionales Naturales. El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.

La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. La reglamentación de las categorías que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde en su integridad a lo definido por el Decreto 622 de 1977 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue".

⁸ Según el Decreto 2372 de 2010:

"Artículo 3°. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Sinap. EL Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país".





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Finalmente se aclara, la diferencia entre zona amortiguadora y el concepto de función amortiguadora, la primera hace referencia a una zona determinada y decretada por la autoridad competente, esto es el Ministerio de Ambiente en coordinación con Parques Nacionales Naturales, en contraposición con el segundo que existe de por sí siendo obligatorio su observancia por los municipios y distritos al momento de realizar su ejercicio de ordenamiento territorial y por las Corporaciones Regionales en la ordenación y el manejo de los recursos naturales en su jurisdicción.

Expuesto lo anterior, procederemos a responder las preguntas planteadas

Respuesta pregunta 1.

1. (...) Si Colombia, en la actualidad, están reglamentadas las denominadas zonas Amortiguadoras (...)"

Sobre este aspecto, si bien tal como se había citado le corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo – Dirección de Bosques y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la coordinación de la determinación y regulación de este tema y a Parques Nacionales Naturales el proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia en esta materia, lo cierto es que a la fecha, pese a las propuestas formuladas por esta Entidad, no existe la reglamentación de las denominadas zonas amortiguadoras, pese a existir un mandato claro de determinante ambiental del área protegida y la función amortiguadora.

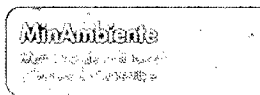
Respuestas preguntas 2 y 3.

2. (...) si existe disposición legal que establece que área se debe declarar como zona amortiguadora (...)"

3 (...) si se ordena una extensión mínima o máxima para estas zonas, teniendo en cuenta que se ubican en la periferia de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales"

En lo referente a la pregunta 2, si bien a la fecha no existe reglamentación sobre este tema, lo cierto es que de acuerdo a la definición establecida en el artículo 5 del Decreto 622 de 1977 y las demás disposiciones citadas, incluyendo lo señalado por la Corte Constitucional, el área susceptible de que sea declarada como zona amortiguadora necesariamente debe ser externa, circunvecina y aledaña a un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Ahora bien en cuanto a la pregunta 3 se manifiesta que no existe instrumento normativo que indique que las zonas amortiguadoras deben tener una extensión mínima o máxima, es de indicar que la extensión y el área que se llegará a determinar como zona amortiguadora dependerán exclusivamente del análisis técnico que se realice a efectos de su declaración, el cual incluye aspectos ambientales,





Parques Nacionales Naturales de Colombia

sociales y económicos, así como los valores objeto de conservación del área protegida y de lo que determine el municipio que corresponda en su ejercicio de ordenamiento territorial a efectos de cumplir con la función amortiguadora.

Cordial Saludo.

ANDREA PINZÓN TORRES

Asesora con funciones de Jefe Oficina Asesora Jurídica.
Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Proyecto APINTOR

