

1. Definición y objetivos de las Zonas Amortiguadoras



A continuación se presentan de modo esquemático los elementos que definen la ZA: qué es, para qué sirve y quiénes participan.

1.1. Definición

Base jurídica de la definición

Las ZA se introducen en la legislación colombiana con el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (DL 2811/74):



“**Artículo 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.”

El Decreto 622 de 1977, en sus definiciones (Artículo 5), establece:

“**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.

En concordancia con el Art. 330 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (DL 2811 de 1974), de acuerdo con las condiciones de cada área del Sistema de Parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo 329 de este Decreto, se determinarán Zonas Amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En estas Zonas se podrán imponer limitaciones y restricciones al dominio.”

Las ZA, por ende:

- Se establecen en función de un APN.
- Son “periféricas y circunvecinas”.
- Están destinadas a la atenuación de las perturbaciones y la prevención de las alteraciones sobre el APN.
- En ellas se pueden imponer limitaciones y restricciones al dominio.



Sobre las limitaciones al dominio, es necesario precisar que, dada la evolución de las normas desde la fecha de expedición de los decretos comentados, tal facultad debe ejercerse en el contexto de las competencias definidas por la Constitución para los Concejos Municipales en relación con los usos del suelo y para las CAR, por la Ley 99 de 1993, en relación con la afectación para fines de conservación dentro de sus jurisdicciones (Guerrero, 2005a).



Dada su localización, en jurisdicción de una o más CAR y en estrecha relación con el manejo de los ecosistemas dentro y fuera del APN, las ZA son claramente “áreas en las que confluye la competencia de dos o más autoridades ambientales sobre cuencas o ecosistemas comunes”, en el sentido del Parágrafo 3 del Artículo 33 de la Ley 99 de 1993 (Guerrero, 2005a).

El Decreto 216 de 2003 (que reestructura el MAVDT) definió entre las funciones de la Dirección de Ecosistemas del MAVDT, la definición de políticas y estrategias para la delimitación de las ZA, concertadas con Parques Nacionales Naturales y las CAR:

“**Artículo 12. 3.** Proponer, conjuntamente con la Unidad del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”



Y a la Institución asigna la función de coordinar el proceso de reglamentación y aprovechamiento dentro de las ZA:

“**Artículo 19. 7.** Coordinar con las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con los criterios de sustentabilidad y mitigación que se definan para cada caso.”

Por su parte, el Decreto 1220 de 2004, relativo a las Licencias Ambientales, fijó como competencia del MAVDT las licencias para proyectos “que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales” (Artículo 13). Adicionalmente definió:

“**Parágrafo 1º.** Se entiende que un proyecto afecta las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando se realiza dentro de estas o en la zona amortiguadora correspondiente, previamente definida por la autoridad. Los senderos de interpretación, los destinados a la investigación y aquellos de control y vigilancia, requerirán solamente de la autorización de la Unidad Administrativa Especial; del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

El párrafo es interesante, no sólo por las competencias que delimita, sino porque avanza en la definición jurídica de que *todo proyecto que se realiza dentro de la ZA afecta al APN*, lo cual es un elemento clave en el concepto de la ZA, a tener en cuenta en su delimitación y manejo.



Adicionalmente, dado que la declaratoria de una ZA puede afectar los usos y el dominio, es necesario que se adelante en concertación con los municipios involucrados, teniendo en cuenta la función que tienen los Concejos Municipales para dictar normas destinadas a proteger el patrimonio ecológico del municipio y regular y ordenar los usos del suelo, prevista en el Artículo 313 de la Constitución Política, facultad que (lo ratifica la jurisprudencia) no puede ser desconocida por el legislador al regularla ni mucho menos por las autoridades nacionales al ejercer sus funciones, como la determinación de las ZA de las áreas del SPNN. Otro tanto podría aplicarse a la facultad constitucional (Artículo 300) de las Asambleas Departamentales para dictar normas ambientales, de la cual resulta la declaratoria de áreas protegidas departamentales y otras figuras de ordenamiento ambiental (Guerrero, 2005a).

Dicha facultad municipal, regulatoria de los usos del suelo, se expresa a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (o Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento) y éstos deben respetar como determinantes ambientales de superior jerarquía (Artículo 10 de la Ley 388 de 1997) las disposiciones de las autoridades ambientales en relación con la protección del patrimonio ambiental y, especialmente, las relacionadas con las áreas protegidas y las distintas formas de limitación del uso y el dominio para la protección de los recursos naturales. Por ende, la delimitación y declaratoria de una ZA, aun si se adelanta en concertación con las autoridades locales, debe entenderse como un determinante ambiental (en el sentido del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997) cuyos efectos sobre la regulación de los usos del suelo requieren su inclusión en un proceso posterior de revisión de los respectivos Planes de Ordenamiento (Guerrero, 2005a).



En suma, existe una *conurrencia* de competencias distintas y específicas sobre el manejo coordinado de una misma área (Guerrero, 2005a). Esto involucra directa y principalmente a cuatro instancias institucionales:

- La CAR.
- Parques Nacionales Naturales.
- La Dirección de Ecosistemas del MAVDT.
- El municipio.

Así mismo, el Decreto 216 de 2003 estableció que:

“El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.”

Por tanto, la definición de los presentes “Lineamientos para el manejo de las Zonas Amortiguadoras” son parte de dicho proceso de reglamentación para la gestión coordinada de unos ecosistemas que no se interrumpen en el límite de un área protegida o una jurisdicción.

Un aspecto que hay que destacar es que la ZA es una figura de ordenamiento ambiental y no una categoría de conservación, ni un área de manejo especial, ni una reserva de algún tipo, ni una zona de manejo, ni una zona de uso. Por lo tanto, tiene un propósito específico, definido en el marco normativo arriba resumido, pero no un régimen de usos específico, el cual debe planificarse y reglamentarse para cada caso a través de la respectiva zonificación



interna de la ZA, en armonía con las normas de uso establecidas por los entes competentes: municipios, CAR, comunidades étnicas.

Dado que las ZA no tienen un régimen de usos específico, dentro de las mismas caben categorías de conservación de distinto tipo y nivel: áreas protegidas regionales, departamentales, locales, privadas, según convenga a los propósitos de ordenamiento y conservación de la ZA. Lo mismo puede decirse de las áreas de manejo especial definidas en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Capítulo I del Título II de la Parte VI): áreas recreativas, distritos de manejo integrado, cuencas en ordenación y distritos de conservación de suelos. Las únicas que no podrían estar dentro de la ZA son las áreas protegidas del SPNN, que son por definición externas y adyacentes a la ZA.

De la misma manera, hay que hacer explícito que otras figuras de ordenamiento no ambientales, tales como las Reservas Campesinas o los Distritos Mineros, no son, en principio, incompatibles con la ZA. Sin embargo, como todos los proyectos “que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”, aquellos que se superpongan a Zonas Amortiguadoras debidamente declaradas (y además incorporadas en los POT) requerirán su respectiva licencia ambiental, en cuyo trámite se determinará la viabilidad de tales propuestas y deberán ajustar su manejo a la planificación de la ZA.

La orientación jurídica de la gestión de las ZA se confirma en la Ley 165 de 1994, que incorpora a la legislación nacional el Convenio de Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. El artículo 8º, literal e) de este convenio se refiere específicamente a las obligaciones de los Estados en relación con promover un desarrollo ambien-



talmente adecuado y sostenible en las zonas adyacentes a las áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de estas zonas.

Esto es consecuente con la tendencia internacional a considerar las ZA como espacios cuya gestión se concentra en asegurar el desarrollo sostenible y la prevención del deterioro del área protegida vecina.



En desarrollo de los compromisos adquiridos por Colombia dentro de la Convención 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) sobre los pueblos indígenas y comunidades tribales, lo anterior se armoniza con el reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas, como lo expresa, entre otras, la Ley 70 de 1993, en relación con los territorios de las comunidades afrocolombianas:

“**Artículo 53.** En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación.

Igualmente en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimar la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.”



La Ley 843 de 2003 (de Fronteras) vuelve a enfatizar la importancia del fomento a modelos de desarrollo sostenible con las comunidades étnicas en las ZA:

“**Artículo 1°.** ...En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en zonas de frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.”

Otros tratados suscritos por Colombia coinciden en el concepto de ZA, como áreas en las cuales se regulan los usos para prevenir impactos sobre las áreas protegidas. Tal es el caso de la Ley 12 de 1992, “Protocolo para la conservación y administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste”, y la Ley 356 de 1997, “Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe”, las cuales enfatizan la importancia de crear ZA en torno a las áreas protegidas marinas y costeras.



Elementos de la definición

En consecuencia con el marco normativo vigente y con la discusión nacional e internacional sobre el tema, podemos considerar que los elementos que definen la zona amortiguadora son:



- ▶ Franja externa y adyacente a un APN.
- ▶ No necesariamente continua; un AP puede tener varias ZA adyacentes a distintos tramos de sus linderos.
- ▶ Declaratoria y reglamentación distintas de las del APN para la cual se crea.
- ▶ Puede estar sujeta a restricciones de uso y aprovechamiento, si bien menos severas que dentro del AP.
- ▶ Extiende y complementa la cobertura de la preservación sobre elementos o procesos ecológicos presentes en el APN.
- ▶ En ella se previenen, mitigan, corrigen o compensan impactos externos.
- ▶ Es una barrera de permeabilidad selectiva: aísla los procesos de alteración y conecta los procesos ecológicos esenciales.
- ▶ Es una zona de conservación, donde se privilegian las estrategias de conservación a través del uso, para el uso o junto al uso y la planeación participativa del desarrollo sostenible con las comunidades locales.
- ▶ Es una zona donde se concentran esfuerzos para armonizar la conservación del AP y su entorno con las expectativas y procesos del desarrollo socioeconómico regional y de las comunidades locales.
- ▶ Es una figura de ordenamiento ambiental, dentro de la cual es preciso definir una zonificación de manejo o una estructura ecológica principal.



- ▶ No tiene usos genéricos, es decir, asociados al carácter de ZA. Los usos deben reglamentarse en cada caso, en armonía con los determinantes ambientales de las CAR y las normas de ordenamiento dictadas por los Concejos Municipales.
- ▶ Es un espacio de gestión concertada entre autoridades ambientales (CAR, Parques Nacionales Naturales) y entes territoriales locales, principalmente los municipios y, en determinados casos, los departamentos, los territorios indígenas y los territorios afrocolombianos.
- ▶ Su planificación y su gestión están totalmente ligadas a las del APN para la cual se crea y a las del SIRAP en el cual se inscribe.



1.2. Objetivos genéricos de las Zonas Amortiguadoras

La siguiente guía de objetivos para una ZA no es siempre aplicable y depende, necesariamente, del contexto regional. En algunos casos ciertos objetivos serán más relevantes y, en otros, menos, lo cual debe definirse en el diagnóstico.

Puede decirse que entre más objetivos de la lista resulten aplicables, más necesaria es la ZA.



Objetivos de amortiguación

- 1) Extender la protección sobre procesos ecológicos, poblaciones biológicas y otros valores de conservación señalados en el plan de manejo del APN.
- 2) Mitigar los impactos de los tensionantes externos dentro del AP.
- 3) Prevenir la expansión de procesos de alteración hacia el interior del AP.

Objetivos en la consolidación del SIRAP

- 4) Promover la preservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad en el entorno del APN.
- 5) Aumentar la conectividad ecológica local y regional y contribuir al ordenamiento ambiental de la región, en el contexto SIRAP.
- 6) Promover la participación de las comunidades locales vecinas y los agentes económicos en la conservación y, en especial, la apropiación del área protegida, sus objetivos de manejo y sus beneficios socioeconómicos.
- 7) Orientar la articulación entre las iniciativas de conservación locales y regionales y el plan de manejo del APN.
- 8) Investigar y experimentar modelos y técnicas de manejo ecosistémico con fines de preservación, restauración y uso sostenible, aplicables en el contexto biofísico y socioeconómico de la región.



Objetivos de desarrollo regional sostenible

- 9) Contribuir a la sostenibilidad de los modos de vida tradicionales y la calidad de vida de las comunidades locales, a través del sostenimiento de la base de bienes y servicios ambientales y la asistencia al manejo cuando sea necesaria.
- 10) Sostener modelos demostrativos de desarrollo sostenible y promover su difusión en la región.
- 11) Orientar y mediar la armonización del AP con la planificación y el desarrollo del territorio a escala local y regional (zonificación y reglamentación de los usos del suelo, planes y proyectos de gestión ambiental, planes y proyectos de desarrollo económico y social).
- 12) Reforzar la seguridad y la provisión de servicios ambientales del AP para el desarrollo sostenible de la región.
- 13) Generar ventajas comparativas para el desarrollo sostenible de los entes territoriales (municipio, departamento, región), basadas en la riqueza natural y el manejo diferenciado.
- 14) Albergar facilidades logísticas para el desarrollo de actividades de educación ambiental, ecoturismo y recreación dentro y en torno al AP, acorde con el plan de manejo de la misma.



