

Bogotá, 25 de agosto de 2022

Doctor

**JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS**

Presidente

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Carrera 7 No 8 -68

Ciudad

**Asunto:** Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 241 de 2021 Cámara, “*Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado doctor Rodríguez,

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 5 de 1992, y dentro de los plazos previstos, nos permitimos rendir “*Informe de Ponencia **Positiva** con modificaciones para Segundo Debate*” al proyecto de ley en referencia, en los siguientes términos:

1. Trámite y antecedentes.
2. Objeto del proyecto.
3. Problema general a resolver.
4. Medidas propuestas y justificación.
5. Fundamentos legislativos.
6. Conflicto de intereses.
7. Impacto fiscal.
8. Estudio de articulado.
9. Pliego de modificaciones.
10. Consideraciones finales de los ponentes.
11. Proposición.

De los Honorables Representantes,



**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**

Coordinador Ponente

Representante a la Cámara



**ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ**

Ponente

Representante a la Cámara

## **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO.241 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CONSERVACIÓN Y GOBERNANZA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS PERTENECIENTES AL SISTEMA NACIONAL DE PARQUES NATURALES Y SUS ZONAS AMORTIGUADORAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES**

El proyecto de ley objeto de esta ponencia es de iniciativa parlamentaria y fue radicado el día 18 de agosto de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables congresistas Catalina Ortiz Lalinde, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, León Fredy Muñoz, Juan Carlos Lozada Vargas, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Angélica Lozano Correa y Cesar Ortiz Zorro.

El proyecto fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y originalmente fue designado como ponente el ex-Representante a la Cámara por el Quindío Luciano Grisales Londoño. En el desarrollo del trámite legislativo, posterior a esa designación, el pasado 20 de octubre de 2021, luego de las consultas pertinentes y por medio de proposición aprobada en la sesión del mismo día, el ponente original solicitó la realización de una audiencia pública sobre el proyecto.

El 4 de noviembre de 2021 se realizó una audiencia pública virtual convocada por el ponente Grisales Londoño y la autora principal del proyecto. Dicha audiencia contó con la presencia de personas y organizaciones interesadas y con incumbencia en la materia del proyecto.

Tras haber surtido este proceso, el ponente original Grisales Londoño rindió ponencia positiva en primer debate. Dicha ponencia fue aprobada el día 14 de diciembre de 2021 en sesión ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional.

A continuación, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 214 de 2021 Cámara, **reconociendo el trabajo de los autores originales del proyecto y del trabajo del ponente original, exrepresentante Grisales Londoño, cuya ponencia para segundo debate, es el insumo principal del presente documento**, haciendo ajustes y complementando elementos en donde se consideró conveniente.

### **2. OBJETO DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley busca establecer una serie de medidas dirigidas a garantizar la efectiva protección de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales para así lograr una mayor conservación de estas importantes áreas protegidas. Para ello plantea reforzar la protección legal de dichas zonas amortiguadoras, es especial de las correspondientes a los Parques Nacionales Naturales, sobre el entendido de que ellos constituyen la categoría de mayor protección ecosistémica del Sistema Nacional Ambiental.

Adicionalmente, y como parte este conjunto de disposiciones de refuerzo a la protección ambiental, la iniciativa establece la prohibición en estas áreas de actividades o desarrollos

futuros como la construcción o establecimiento de puertos multimodales, actividades portuarias, minería a gran escala o exploración y explotación de hidrocarburos.

Finalmente el proyecto establece temporalidades y competencias para determinar y constituir estas zonas de amortiguación, a la vez que determina la obligación de construir planes de manejo ambiental para dichas zonas. Para esto el articulado propuesto reconoce la importancia de la participación y trabajo articulado con las comunidades campesinas y los grupos étnicos con presencia en las zonas de amortiguamiento que garantice sus derechos.

De este modo se encara el desafío de generar estrategias de protección legal que garanticen que las zonas amortiguadoras cumplan asimismo su función de amortiguación contemplada en la legislación vigente.

### **3. PROBLEMA GENERAL A RESOLVER**

Actualmente no existe una definición clara sobre cuáles son las zonas amortiguadoras de la gran mayoría de los Parques Nacionales Naturales que existen en Colombia ni se ha adelantado reglamentación alguna sobre cómo estas deben ser manejadas. Ello ha impedido que se determine con exactitud cuáles actividades pueden ser realizadas o no en las áreas que comprenden dichas zonas y, además, ha abierto la posibilidad de que en estas se desarrollen actividades que amenazan con destruir ecosistemas de especial importancia ambiental en Colombia.

En este sentido, la ausencia de disposiciones que permitan la regulación o en casos especiales la prohibición de algunas actividades con alto o altísimo impacto ambiental en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales, ha puesto en peligro ecosistemas tales como el páramo de Santurbán (desarrollo de minería a gran escala), el Golfo de Tribugá (desarrollo portuario) o las zonas amortiguadoras de los PNN Los Nevados (desarrollo de minería a gran escala) o los Farallones de Cali (contaminación del río Pance). Este estado de cosas de falta de regulación y de acciones estatales coordinadas también incide en afectaciones en la calidad de vida e incertidumbre legal de grupos étnicos y comunidades campesinas presentes en las zonas amortiguadoras e incluso en los parques nacionales naturales (Parques Como Vamos, 2021).

#### **3.1. Consideraciones generales**

##### **a) Biodiversidad de Colombia**

Colombia está clasificada entre los 17 países megadiversos del mundo. En particular, el país es el segundo país más biodiverso del planeta lo que se evidencia en el hecho de que representa solo el 1% de la superficie terrestre y alberga entre el 10% y el 14% de la biodiversidad total planetaria. Más aún, si se tiene en cuenta el indicador de diversidad biológica por área, Colombia resulta ser el país más biodiverso por kilómetro cuadrado de La Tierra. Esta enorme riqueza biótica se debe, principalmente a que el país cuenta con una ubicación geográfica privilegiada, un relieve único y un territorio propicio para albergar una gran cantidad de ecosistemas y formas de vida diferentes.

Ubicada en la zona ecuatorial, la nación posee una inigualable riqueza hídrica con algunos de los ríos más importantes del mundo. Su clima tropical determina condiciones que permiten la existencia de ecosistemas únicos, clima tropical con cambios relativos a su altura sobre el nivel del mar y una biodiversidad que le otorgan al país el primer puesto en número de especies de aves, el segundo en número de anfibios, el tercero de reptiles y palmas y el sexto en número de especies de mamíferos. A la vez, ocupa los primeros lugares en diversidad de flora a nivel mundial y cuenta con mares, selvas, desiertos, nevados, entre muchos otros ecosistemas dignos de protección y conservación (Procolombia & USAID, 2021).

Todas estas condiciones constituyen una auténtica riqueza y hacen de Colombia una potencia ambiental inigualable. En momentos como el actual en los que el cambio climático constituye una amenaza a toda esa riqueza, el legislativo encuentra un enorme desafío en la protección de estos ecosistemas. Así, disposiciones como las contenidas en esta propuesta son un imperativo ético y político inaplazable, toda vez que, aunque no somos un país que esté entre los principales emisores de Gases de Efecto Invernadero, pues nacionalmente solo emite entre el 0.4% y el 0.7% del total de emisiones a nivel global, sí es particularmente vulnerable a la crisis climática por su localización geográfica.

## **b) Aproximación a las áreas protegidas en Colombia**

Reconociendo la necesidad de protección de la inmensa biodiversidad del país y producto de una larga discusión sobre el modo en que deben realizarse estos esfuerzos para defender estos ecosistemas, el país cuenta al menos desde la década del setenta del siglo pasado con una normatividad, una legislación y una jurisprudencia que ha ido madurando a la par de los desafíos ambientales. Dicha normatividad reconoce que actualmente Colombia cuenta con una serie de figuras de protección del territorio en pro de la conservación ambiental.

De esta forma, tal y como se encuentra consagrado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), el país cuenta con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Este se define como 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.

Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP son:

- a) Sistema de Parques Nacionales
- 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.
- g) Áreas Protegidas Privadas - Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

En lo que toca a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales son objeto de esta propuesta, ellas corresponden a 59 áreas naturales que se subdividen como sigue, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales art. 329:

- Parque Nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
- Reserva Natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
- Área Natural Única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es un escenario natural raro.
- Santuario de Flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.
- Santuario de Fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
- Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

En el caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales, este se encuentra definido como aquel que está compuesto por áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la Nación se reserva y declara dentro de alguno de los tipos de áreas en él definidas (art. 1 Decreto 622 de 1977). En este mismo sentido, el Código de Recursos Naturales (art. 331 y 336) y el Decreto 622 de 1977 (art. 30) señalan taxativamente las actividades prohibidas y permitidas en las áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución política y la Corte Constitucional (C598 de 2010), las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. A la vez, se caracterizan por su valor excepcional o estratégico y de indiscutible importancia para la preservación del medio ambiente y para garantizar la protección de ecosistemas diversos.

Las áreas correspondientes a Parques Nacionales Naturales son aquellas cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen especial valor. El país cuenta actualmente 43 de ellos, los cuales tienen un área geográfica total de 12.749.883,33 hectáreas, distribuidos como sigue:

**Parques Nacionales Naturales en la Región del Caribe:** Sierra Nevada de Santa Marta; Tayrona; Macuira; Los Corales del Rosario y de San Bernardo; Old Providence McBean Lagoon y Corales de profundidad.

**Parques Nacionales Naturales en la Región Andina:** Catatumbo Barí; Cueva de los Guácharos; Puracé; Munchique; Nevado del Huila; Cordillera de Los Picachos; Farallones de Cali; Las Hermosas; Sumapaz; Chingaza; Los Nevados; Pisba; El Cocuy; Tamá, Paramillo; Las Orquídeas; Tatamá; Selva de Florencia; Serranía de los Yariguíes y Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel.

**Parques Nacionales Naturales en la Región del Pacífico:** Gorgona; Natural Sanquianga; Los Katíos y Utría

**Parques Nacionales Naturales en la Región Amazonia y Orinoquia:** La Paya; Amacayacu; Cahuinarí; El Tuparro; Sierra de La Macarena; Tinigua; Serranía de Chiribiquete; Río Puré; Alto Fragua- Indi Wasi; Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi; Yaigojé-Apaporis; Uramba Bahía Málaga.

### **c) Las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales y su importancia ecológica**

En el artículo 330 de Código de Recursos Naturales se establece que las zonas amortiguadoras deben ser determinadas en la periferia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el fin de atenuar las perturbaciones que la acción humana puede ocasionar en dichas áreas. Adicionalmente, se dispone que en estas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio.

Pese a lo anterior, no existe hasta ahora ninguna obligación en términos de plazos o competencias, dirigida hacia una autoridad particular para la efectiva declaratoria y delimitación de estas zonas. Tampoco se expresa la necesidad de georeferenciación de las mismas, ni hay mayores sugerencias sobre cuáles podrían ser las limitaciones o restricciones al dominio. Por esta razón, esta disposición no se ha materializado en la realidad y presenta dificultades concretas y territoriales en la búsqueda efectiva de protección de estas zonas.

Asimismo, el artículo 5 del Decreto 622 de 1977 define las zonas amortiguadoras como la “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.”

De acuerdo con la Ley 165 de 1994, aprobatoria del Convenio de la Diversidad Biológica, y según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, estas zonas amortiguadoras se encuentran por fuera del área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Pese a esto, el artículo 8 de dicho tratado establece que el Estado debe promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en estas áreas adyacentes a las áreas protegidas, con miras a aumentar su protección.

De esta forma, la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012, al considerar la zonificación de las áreas protegidas, ha señalado que:

“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”.

En este sentido, las zonas amortiguadoras que por definición son zonas externas aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta condición les otorga un régimen de uso y manejo diferente, por lo que no se puede considerar la ampliación a dichas zonas de algunas de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas (Parques Nacionales de Colombia, 2008). Sin embargo, de acuerdo con la Oficina Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia, estas áreas se declaran buscando garantizar los fines para los cuales se constituyen los Parques Nacionales, esto es, conservar áreas del territorio nacional que por su importancia ecológica requieren ser protegidas como patrimonio de la humanidad.

La importancia de la determinación y protección de estas áreas se hace evidente al considerar otros compromisos internacionales de Colombia en esta materia. En particular, de acuerdo con la Ley 12 de 1992 aprobatoria del Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico, el Estado colombiano debe establecer alrededor de las áreas protegidas, zonas de amortiguación cuando ellas no existan, en las cuales los usos puedan ser regulados con el fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos expuestos en este instrumento normativo (artículo 6).

Así las cosas, y dado que el Estado colombiano se ha comprometido a establecer una gestión ambiental integral para las áreas protegidas, resulta justificado incluir la prohibición de actividades relacionadas con la exploración y explotación minera del suelo y subsuelo del área protegida (artículo 5), así como restringir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas.

Por otra parte, a través de la Ley 356 de 1997 aprobatoria del Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo el Medio Marino de la región del Gran Caribe, se estableció la necesidad de que Colombia establezca estas zonas de amortiguación con miras a la conservación de los recursos naturales de la Región del Gran Caribe.

Pese a estas determinaciones, el desarrollo legislativo respecto a las zonas amortiguadoras ha sido muy tímido hasta el momento. En este sentido, actualmente sólo se reconoce que estas zonas tienen una considerable importancia ambiental, por lo cual deberían determinarse y también deberían restringirse algunas actividades con miras a su protección. Sin embargo, no se han contemplado instrumentos ni plazos, así como tampoco existe claridad sobre los roles en su declaratoria. A ello debe añadirse que no hay disposiciones sobre cómo debe ser el manejo que estas zonas, ni se puntualiza qué tipo de actividades deberían ser restringidas en el territorio que les corresponde.

#### **d) Diferencia entre zona amortiguadora y la función amortiguadora**

Una vez señaladas en los apartes anteriores las características de los desarrollos normativos alrededor de las zonas amortiguadoras y en aras a establecer la pertinencia y relevancia de una propuesta que intente su materialización legislativa, resulta clave ahondar en la diferenciación entre el concepto de zona amortiguadora y de función amortiguadora. Ello se hace necesario, por un lado, para establecer algunas claridades sobre la materia del proyecto de ley en consideración y por el otro, para que no parezca que las disposiciones contenidas en el proyecto parten del equívoco de equiparar ambas figuras.

Por un lado, como ya se ha señalado en líneas anteriores, las zonas amortiguadoras hacen referencia a las franjas circunvecinas a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Ellas están determinadas por su relación simbiótica con el área principal, de modo que su constitución depende, en gran medida, de la necesidad de atenuar los efectos que actividades realizadas en su interior puedan tener en los parques naturales. Esto quiere decir que son las zonas o lugares que son próximos o se ubican alrededor de dichas áreas protegidas y que al ser intervenidas pueden constituir amenazas, riesgos o presiones o por el contrario permiten aumentar la protección para estas.

La legislación ambiental, por otro lado, reconoce también la figura de función amortiguadora. A través de ella se busca la protección de las zonas aledañas de todas las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia SINAP- (compuesto por un total de 1412 áreas contempladas en el decreto 2372 de 2010 y posteriormente en el decreto único reglamentario del sector ambiente). Así, en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 se señala que el ordenamiento territorial de la superficie territorial circunvecina y colindante a las áreas protegidas del SINAP deberá cumplir una función amortiguadora.

La diferencia entre ambas figuras consiste, entonces, en que la zona amortiguadora es una porción territorial determinada y decretada por una autoridad competente para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, mientras que la función amortiguadora es una orientación que rige y deben tener en cuenta los municipios y distritos, así como las Corporaciones Regionales en la ordenación territorial para mitigar los impactos negativos de las acciones humanas sobre las áreas protegidas del SINAP (Parques Nacionales Naturales, 2014).

De esta manera, en conclusión, si bien todas las zonas amortiguadoras cumplen una función amortiguadora, no todos los territorios que tienen función amortiguadora son zonas amortiguadoras o son susceptibles de ser declarados como tal.

#### **e) El problema de la falta de legislación sobre las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales**

A pesar de la necesidad reconocida por determinar y regular las zonas amortiguadoras para el Sistema de Parques Nacionales Naturales y en particular para los Parques Nacionales Naturales de Colombia, en la actualidad en el país solo se han delimitado dos de ellas. Así, de acuerdo con la información más actualizada brindada por Parques Nacionales Naturales, únicamente el 4,6% de los Parques Nacionales Naturales cuentan con una zona amortiguadora bien definida.

Estas zonas amortiguadoras son las que corresponden al Parque Nacional Natural Gorgona (mediante la Resolución 1265 de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente) y al Parque Nacional Natural Old Providence Mc Bean Lagoon (mediante la Resolución 1021 de 1995, modificada por la Resolución 013 de 1996 del Ministerio de ambiente).

Respecto a esta última zona amortiguadora, además, se estableció la prohibición explícita de construcción de condominios y actividades industriales hoteleras y mineras de manera permanente, lo cual es un ejemplo de la aplicación de la normativa ambiental respecto a la limitación de libertades que puede ser impuesta en estas zonas.

Así las cosas, pese a las propuestas que se han formulado al respecto, no existen de modo general lineamiento u orientaciones para reglamentar estas zonas actualmente. Hoy solo existe claridad sobre la definición básica de lo que ellas son (artículo 5 del Decreto 622 de 1977), y las consideraciones proferidas por la Corte Constitucional, atrás mencionadas. Tampoco existe un instrumento normativo que indique que las zonas amortiguadoras deben tener una extensión mínima o máxima, por lo que esto depende del análisis técnico que se realice a efectos de su declaración.

Tampoco existe actualmente legislación sobre los planes de manejo que deben tener las zonas amortiguadoras, en tanto estas no entran en las categorías de áreas protegidas. Esto hace que, de entrada, no les sean aplicables las disposiciones sobre estos planes de manejo consagradas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en su artículo 2.2.2.1.6.5.

Menos aún existen disposiciones explícitas sobre el tipo de actividades se encuentran prohibidas en estas zonas para garantizar su conservación. Finalmente, tal y como lo reconoce Parques Nacionales Naturales, existe una indefinición oficial sobre las competencias y roles en la declaratoria, administración y financiamiento de las zonas amortiguadoras.

#### **f) Afectación medioambiental derivada de las actividades prohibidas en la iniciativa y que actualmente pueden desarrollarse en zonas amortiguadoras**

La falta de delimitación de las zonas amortiguadoras, así como la ausencia de instrumentos que permitan la regulación sobre las actividades que pueden ser o no realizadas en estas zonas ha abierto la puerta a que se desarrollen diversas actividades con impactos medioambientales nocivos sobre los ecosistemas. En particular, se consideran los casos de la minería a gran escala, la exploración/explotación petrolera y las actividades portuarias.

- **Afectaciones medioambientales derivadas de la extracción minera a gran escala**

La minería a gran escala se encuentra definida por el Decreto 1666 de 2016 del Ministerio de Minas como aquel título minero que se encuentre en etapa de exploración, construcción o montaje (artículo 2.2.5.1.5.4) o en etapa de explotación (artículo 2.2.5.1.5.5) y que tiene una asignación de hectáreas o producción minera “grande” de acuerdo con las tablas indicadas en dicha normativa.

Al considerar la biodiversidad de Colombia, existen diversas consecuencias negativas asociadas al desarrollo de actividades de extracción minera. Algunas de estas afectaciones son

documentadas por Cabrera y Fierro (2013) en la investigación “Minería en Colombia - fundamentos para superar el modelo extractivista” adelantada por la Contraloría General de la República.

De acuerdo con dicha investigación el modelo minero colombiano se concentra en la extracción de oro y carbón, que tienen en común una gran huella material por la generación de residuos potencialmente contaminantes. Este hecho no ha sido debidamente contemplado en las leyes y normas para permitir su adecuada gestión. Además, señalan los autores, los residuos mineros son una fuente potencial de contaminantes químicos, tanto por las especies liberadas en los procesos de extracción y botado como por los materiales usados en los procesos de beneficio.

Derivado de esto, la importancia y la magnitud del daño ejercido por la minería sobre el agua y los suelos y su efecto sobre la agricultura y, en particular, sobre pequeñas economías campesinas, pueden llegar a afectar la seguridad alimentaria y las dinámicas económicas locales y regionales del país, a pesar de lo cual son prácticamente ignoradas (Berry, 2011). Adicionalmente, la huella del agua por gramo de la minería es mucho mayor que para cualquier otro producto necesario para la cotidianidad humana.

La magnitud de los residuos generados tan solo por tres proyectos de megaminería a cielo abierto permite dilucidar la magnitud del impacto ambiental que tiene la minería a gran escala. Así, las proyecciones de los residuos generados por Marmato, Angosturas y La Colosa sumarían cerca de 4.300 millones de toneladas de escombros rocosos y colas o relaves en un periodo de menos de 30 años. Este nivel de desechos y sus potenciales efectos son inconmensurables si se comparan, por ejemplo, con los 2 millones de toneladas de basura al año que produce Bogotá.

A estas condiciones habría que agregar que los diseños de los proyectos mineros no suelen ser coherentes con la información sobre los ecosistemas y la biodiversidad del país. La titulación minera y petrolera se ha implantado de manera no concertada con los procesos de ordenamiento territorial y ambiental pre-existentes, afectando la gobernabilidad de instituciones locales y regionales y dejando de lado las amenazas al recurso hídrico derivados del calentamiento global.

En relación con este punto, para 2010 Colombia ya era el tercer país del mundo más afectado por los efectos del cambio climático y se estima que para el período 2011-2040 Colombia tendrá una disminución de la precipitación entre el 10% y el 30% en cerca del 20% del territorio nacional. Por esta razón, algunas regiones del país con precaria o inexistente infraestructura, baja presencia estatal, con ecosistemas de alta fragilidad o habitadas por grupos étnicos altamente vulnerables no deben ser incorporadas en las políticas de expansión minera desordenada hasta tanto se cuente con la información, institucionalidad y conocimiento que permitan tomar las mejores decisiones a largo plazo en este aspecto.

Las consecuencias ambientales negativas asociadas a la minería y, en particular, aquellas referidas a la minería a gran escala ponen de presente los efectos nocivos que puede llegar a generar el desarrollo de esta actividad en zonas con especial fragilidad ambiental, cuyo cuidado es clave en aras de proteger la biodiversidad del país.

- **Afectaciones medioambientales derivadas de la explotación petrolera**

De acuerdo con Bravo (2007), en las distintas fases de la explotación petrolera y las prácticas operacionales típicas de la industria petrolera en zonas tropicales (UICN y E&P Forum, 1991) se produce destrucción de la biodiversidad y del ambiente en general (Almeida, 2006). De igual modo, es necesario señalar que la quema de combustibles fósiles es la principal causante del calentamiento global.

Así las cosas, las dos causas principales de esta actividad y su impacto y afectación medioambiental son la contaminación y la deforestación. La contaminación puede ser de naturaleza química, es decir, causada por el ingreso de componentes químicos en las diferentes prácticas operacionales, así como también puede presentarse contaminación de naturaleza sonora o lumínica en estos procesos.

En el caso de los diferentes químicos utilizados en la actividad petrolera, se ha comprobado que pueden contaminar fuentes de agua y afectar la vida acuática. En muchas ocasiones la mayor afectación se genera por la presencia de desechos en áreas de gran fragilidad ambiental. En el caso de la deforestación, esta se produce principalmente en la construcción de infraestructuras como plataformas de perforación, campamentos, helipuertos y pozos, así como la apertura de carreteras de acceso, el tendido de oleoductos y líneas secundarias.

Estudios sobre el destino ambiental del petróleo demuestran que, aunque la toxicidad del crudo disminuye con la degradación, este sigue siendo una fuente de contaminación y de toxicidad para los organismos presentes en un ecosistema por largo tiempo (di Toro et al, 2007). Adicionalmente, las alteraciones que producen este tipo de actividades se extienden mucho más allá de los límites del respectivo proyecto petrolero. Estas y otras particularidades de la actividad petrolera ponen de presente el riesgo que entraña su desarrollo en lugares donde, como en las zonas amortiguadoras, se establecen estrategias de protección en relación con ecosistemas de especial importancia ambiental.

- **Afectaciones ambientales derivadas de las actividades portuarias**

El artículo 5 de la Ley 01 de 1991 define como actividades portuarias “la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias”.

Son varias las afectaciones ambientales derivadas de la actividad portuaria. Así, tal y como lo señala Pardo (2007) la industria portuaria genera daños medioambientales en sus diferentes fases de operación. En primer lugar, en el diseño y localización portuaria, al darse el proceso de ocupación de áreas intermareales, se afectan hábitats de diferentes especies, se modifica el paisaje y se alteran patrones socioculturales y económicos. De igual forma, en la construcción portuaria se modifica el fondo marino y en la operación portuaria se modifica la calidad del aire, el agua, los suelos, o que termina generando afectaciones por el manejo de desechos.

De acuerdo con la plataforma para la protección del medio marino PT-PROTECMA (2021) las actividades portuarias se traducen en una presión hacia las costas y el medio marino, repercutiendo directamente en la calidad de las aguas marinas y costeras, en la biodiversidad y en la explotación sostenible de los recursos marinos. A la vez, las presiones e impactos

derivados de estas actividades son diversos y pueden incidir de forma directa y significativa en la calidad de las aguas y de los sedimentos marinos, los cuales son parte integral, esencial y dinámica de los sistemas costeros.

En este mismo sentido, las operaciones de dragado dentro de estas actividades portuarias pueden generar considerables cambios en las características físicas, químicas y biológicas de los ecosistemas. Estos potenciales impactos se relacionan con la suspensión de los sedimentos y pueden repercutir en la calidad del agua, la flora, los organismos marinos y la morfología de los fondos.

De modo análogo, las operaciones de carga y descarga de graneles sólidos, así como su almacenamiento en los muelles pueden ocasionar vertidos directos a las aguas del puerto, agrediendo considerablemente el medio marítimo. Por todo esto, las actividades tanto de desarrollo de infraestructuras portuarias como las actividades derivadas de su labor resultan en una afectación considerable a los ecosistemas y la biodiversidad de las costas donde son adelantadas.

### **g) Algunos ecosistemas que actualmente se encuentran en peligro al interior de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales**

#### **i. Zona Amortiguadora del Parque Nacional Natural “Utría”- Golfo de Tribugá**

Uno de los ecosistemas que se encuentra en peligro por la falta de protección y conservación de las zonas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales es el Golfo de Tribugá, el cual se ubica en lo que sería la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Utría. De hecho, de acuerdo con el aplicativo del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas se evidencia que el área circunvecina del Parque Nacional Natural Utría corresponde otra área protegida denominada Distrito Regional de Manejo Integrado - Golfo de Tribugá Cabo Corrientes (área marina protegida de uso sostenible, declarada como tal el 18 de diciembre de 2014 en el acuerdo 011 emitido por CODECHOCÓ.).

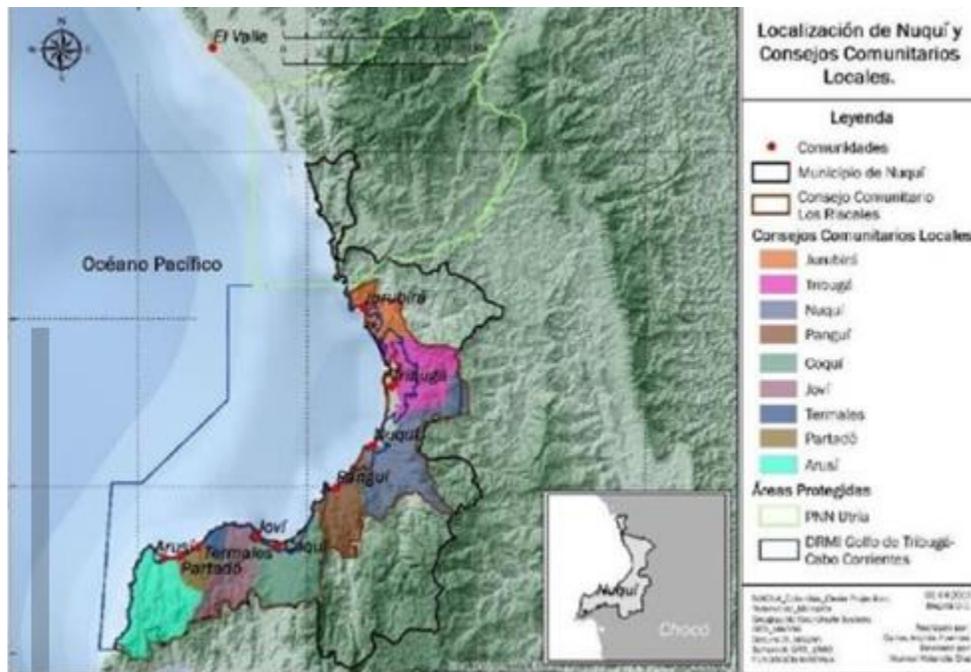
**Mapa N° 1. Parque Nacional Natural Utría y Distrito Regional de Desarrollo Sostenible**



Fuente: Ministerio de Ambiente (2019)

En este sentido, tal y como se indica en el Plan de Manejo de este DRMI, este Golfo abarca lo que podría ser delimitado como la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Utría. Ahora bien, la falta de protección del Golfo de Tribugá ha significado un riesgo para el ecosistema allí presente.

**Mapa N° 2.** Plano municipio de Nuquí — Chocó — y división político-territorial



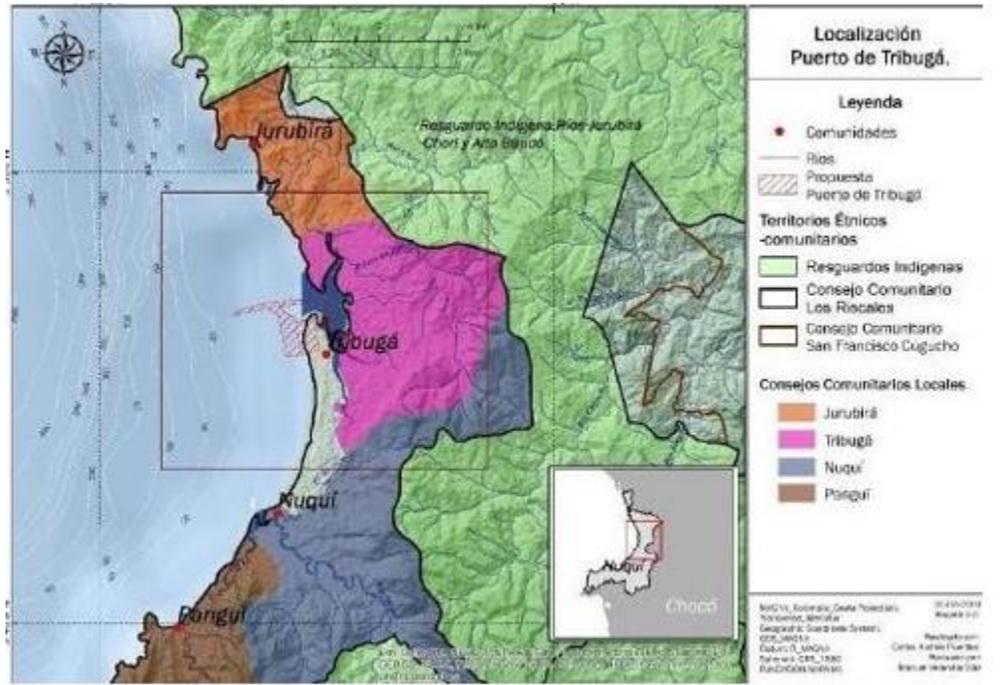
Fuente: Fundación MarViva (2018)

La Sociedad Arquímedes, organización empresarial privada de economía mixta y gestora del Proyecto del Puerto Multipropósito del Golfo de Tribugá, busca operar un puerto multimodal en el océano Pacífico, el cual se ubicaría en el Golfo de Tribugá, en el corazón del Chocó Biogeográfico, uno de los 24 Hot Spot (puntos calientes) de biodiversidad en el mundo (Velandia y Díaz, 2016). Si bien el proyecto de Ordenanza que buscaba declarar dicho puerto como una obra de utilidad pública e interés social en esta zona fue archivado por vencimiento de términos, actualmente es posible que el proyecto vuelva a presentarse y se convierta en Ordenanza (MarViva, 2021).

Por ello, resulta necesario que en el área del Golfo de Tribugá se puedan prevenir, mitigar y corregir las posibles perturbaciones y riesgos que pueda sufrir el Parque, en términos de su biodiversidad y ecosistemas. El Puerto de Tribugá afectaría considerablemente esta cadena de ordenamiento y, de manera directa, la conservación del DRMI GTCC y el PNN Utría (Fundación MarViva, 2019).

Permitir el desarrollo de este Puerto significaría someter a este ecosistema sensible, en relación directa con el PNN, a la construcción de muelles de hasta 3.600 m de longitud con profundidades entre 15 y 20 metros a tan solo 1,5 kms de la playa y con capacidad de recibir barcos de hasta 200.000 toneladas, como los Panamax y Post Panamax.

**Mapa No 3: Puerto de Tribugá**



**Fuente: MarViva (2019)**

Entre las afectaciones ambientales que tendría la construcción de dicho Puerto de acuerdo con la organización ambiental MarViva (2019) se encuentran los siguientes:

- En Tribugá, existen 1,623.515 hectáreas de manglar, en el sector Nuquí 489,712 ha, en Arusí 52.097 ha, en Coquí 241,985 ha, en Joví 26,326 ha, en Jurubirá 260,221 ha, en Panguí 10,545 ha y en el Parque Nacional Natural Utría 64,877 ha (Velandia y Díaz, 2016). La construcción del puerto afectaría directamente las 1,623.515 hectáreas de manglar que se encuentran en la comunidad de Tribugá. Adicionalmente, la pérdida de manglar en zonas costeras se encuentra estrechamente relacionada con procesos de erosión (Velandia y Díaz, 2016), por lo que el impacto negativo del puerto sobre los manglares de la zona pondría en riesgo a las comunidades del DRMI.
- En el margen externo de los manglares, generalmente en marea baja, se realiza extracción de piangua. Esta es un bivalvo que hace parte de la dieta tradicional de las comunidades. Su aprovechamiento se realiza, generalmente, por mujeres. En el DRMI hay 940 hectáreas correspondientes a bancos de piangua, de las cuales 4.1 se encuentran en la comunidad de Tribugá, por lo que esta actividad productiva tradicional se vería afectada por la disminución de las hectáreas de manglar que traería consigo la construcción del Puerto de Tribugá (Velandia y Díaz, 2016).

- Se desconocerían los planes de manejo de los manglares de Jurubirá, Tribugá, Nuquí, Panguí y Coquí, incluyendo los bancos de piangua, los cuales han sido formulados por las comunidades con el apoyo de CODECHOCÓ, MarViva, WWF y Conservación Internacional con el objetivo de lograr la conservación de los manglares del área.
- En el DRMI se protegen 971,86 hectáreas de playas de anidación de tortugas marinas (Velandia y Díaz, 2016), que se verían afectadas por la salinización de suelos, la contaminación de aguas superficiales y freáticas y la afectación de los hábitats bentónicos. Esto producto de la alteración de los sedimentos por procesos de sustracción y dragado, así como el manejo de residuos de desechos sólidos, materiales estériles y basuras (INVEMAR, 2008).
- Los procesos de dragado y el tránsito de buques generarían un aumento en la turbidez del agua por la resuspensión de los sedimentos de fondo, una recepción de residuos sólidos y metales pesados durante los procesos de dragado, una afectación de la calidad fisicoquímica del agua, una disminución de los niveles de oxígeno y una disminución de la penetración lumínica (INVEMAR, 2008). Esto, junto al tránsito de buques por la ruta migratoria de la ballena jorobada, afectaría aproximadamente a 1.500 individuos de esta especie que visitan la zona anualmente (Velandia y Díaz, 2016). Además, el Parque Nacional Natural Utría es una importante zona de reproducción de este mamífero, que se vería afectada por el impacto del puerto sobre su ruta migratoria.
- La disminución de la penetración lumínica, el incremento de la salinidad y el aumento de la turbidez generados por el Puerto de Tribugá afectarían de manera directa las formaciones coralinas de la zona (INVEMAR, 2008).
- Las emisiones de gases y partículas, así como la emisión de ruido y vibraciones por la actividad de la maquinaria y las embarcaciones del Puerto de Tribugá generaría cambios estéticos en el paisaje, afectaría la fauna y la flora de las zonas marino- costeras, cambiaría la morfología costera y generaría cambios en la estructura, composición y dinámica de las especies (INVEMAR, 2008). Esto afectaría 70 hectáreas de zonas de áreas de alimentación de aves que se encuentran en la comunidad de Tribugá (3.3% del total de áreas de alimentación de aves del área protegida) y 2.075 hectáreas en todo el DRMI.

## ii. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Los Nevados”

La zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema que ha experimentado las consecuencias de la falta de protección y regulación sobre las zonas amortiguadoras. A la dificultad histórica que ha existido por controlar el desarrollo de actividades potencialmente peligrosas para el ecosistema, se ha sumado el impacto que fenómenos vinculados con el cambio climático, entre ellos el deshielo de los glaciares.

En este sentido, dentro del Plan de Manejo de este PNN para los años 2017-2022 se señala que dos de los Valores Objeto de Conservación de dicho parque corresponden a la Cuenca alta del río Combeima y a la Cuenca Alta del Río Quindío. Estas cuencas están en alto riesgo debido a los títulos mineros otorgados en los límites del parque entre los departamentos del Tolima y Quindío (municipios de Salento, Cajamarca e Ibagué).

De igual forma, el documento señala que varios títulos y solicitudes mineras se encuentran muy cerca de los límites de esta área protegida e incluso algunos alcanzan a estar en límites del parque o en traslapes con este. Tal y como se presenta a continuación:

**Tabla N° 1.** Análisis de títulos y solicitudes mineras cercanos al Parque Natural Los Nevados

| CODIGO_EXP    | CODIGO_RMN | TERRITORIAL PNN | NOMBRE PNN             | AREA MT2 TRASLAPE | AREA MT2 EN FRANJA 12,5 AL INTERIOR DE PNN | PORCENTAJE DEL TRASLAPE EN LA FRANJA DE 12.5 MTS AL INTERIOR DE PNN |
|---------------|------------|-----------------|------------------------|-------------------|--|---|
| 432           | EJNP-01    | DTPA            | Los Farallones de Cali | 219084151,1       | 1032925,196                                | 0,47%   |
| DHK-091       | DHK-091    | DTAN            | Pisba                  | 293658,6096       | 19185,30017                                | 6,53%   |
| DL2-151       | DL2-151    | DTAN            | Pisba                  | 9385,65897        | 3799,769763                                | 40,48%  |
| GD4-112       | GD4-112    | DTAN            | Pisba                  | 1682489,006       | 58605,3503                                 | 3,48%   |
| GD4-112A      | GD4-112A   | DTAN            | Pisba                  | 37367,414         | 16106,58776                                | 43,10%  |
| GDT-09251X    | GDT-09251X | DTAN            | Pisba                  | 21928,25722       | 6229,216165                                | 28,41%  |
| GDT-09E       | GDT-09E    | DTAN            | Pisba                  | 2209,733881       | 758,1357638                                | 34,31%  |
| GLN-094       | GLN-094    | DTAO            | Los Nevados            | 18125,82215       | 5478,107312                                | 30,22%  |
| HEM-097       | HEM-097    | DTAO            | Los Nevados            | 14,08659719       | 14,08659727                                | 100,00%   |
| IKT-14311     | IKT-14311  | DTCA            | Los Colorados          | 14170,0559        | 8227,333726                                | 58,06%  |
| KJI-09131     | KJI-09131  | DTAN            | Iguaque                | 11298,76057       | 5069,005896                                | 44,86%  |
| Total general |            |                 |                        | 221174798,5       | 1156398,09                                 | 0,52%   |

Fuente: Plan de Manejo Parque Nacional Natural Los Nevados, 2017-2022.

Finalmente, dentro de este plan de manejo se resalta que, de persistir este escenario de riesgo por minería, se generaría entonces una demanda de recurso hídrico que podría afectar poblaciones aledañas. Adicionalmente, se indica que el desarrollo de actividades mineras en el contexto regional entraña un alto riesgo. Por un lado, puede generar impacto en los valores objeto de conservación del PNN Los Nevados, así como en la dinámica ecológica de las zonas de influencia.

### iii. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Los Farallones de Cali”

En la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, ubicado en el departamento del Valle del Cauca y parte del departamento del Cauca, se presentan una serie de amenazas. De acuerdo con el último plan de manejo publicado para esta área protegida, en su zona amortiguadora existen proyectos aprobados, en ejecución o incompatibles con los objetivos de protección del área.

Entre los más importantes cabe mencionar la existencia de cultivos de uso ilícitos; la presencia de grupos armados ilegales, la ampliación de infraestructura rural; las sustracciones de reservas forestales; y la ampliación de la frontera agrícola. Del mismo modo, el incremento de asentamientos humanos en esta zona se ha traducido en una mayor demanda de agua para consumo y actividades productivas, así como el vertimiento de aguas residuales en el recurso hídrico asociado al parque. Esto se ha traducido también en la alteración de la calidad del agua en los ríos Cali, Meléndez, San Juan y Digua.

De acuerdo con la Dirección Territorial Pacífico y el Parque Nacional Natural Farallones de Cali (2018), existen presiones sobre el parque derivadas de la actividad humana tales como minería, la ocupación ilegal, la tala de árboles, las actividades agropecuarias, la construcción de infraestructura sin los permisos respectivos, el mal uso de cianuro y mercurio, vertimientos, alteración de cauces y cambio de curso de aguas superficiales, contaminación de los cuerpos de agua, sedimentación, entre otros. Se resalta la contaminación del río Pance, afectado por el

turismo desbordado, junto con la minería, la disposición de residuos sólidos y la colonización irregular.

#### **iv. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Chingaza”**

En la zona amortiguadora de este parque, ubicado en los departamentos de Cundinamarca y Meta, se presenta una serie de amenazas. De acuerdo con el último plan de manejo publicado para esta área protegida, en las veredas de los municipios de Choachí y Fómeque se ha observado la disminución progresiva del bosque altoandino por actividades de entresaca y tala selectiva para la obtención de leña, cercas de alambre y establecimiento de potreros. Todo esto ha generado una fuerte presión a la estable población existente del periquito P. calliptera en la región, especie de interés de conservación y monitoreo.

Frente a esta amenaza al bosque andino, ubicado en la zona amortiguadora de este parque, resulta fundamental iniciar procesos en esta zona para la restauración activa y participativa de la biodiversidad afectada, buscando la mejor conservación de los Valores Objeto de Conservación del parque y sus servicios ecosistémicos, dentro de los que se resalta el recurso hídrico. Ello es de ineludible importancia ya que varias fuentes hídricas que hacen parte del sistema del parque surten de agua potable a cerca de 10 millones de personas en Bogotá D.C y sus municipios aledaños (alrededor del 80% de agua potable para Bogotá D.C tiene origen en las fuentes del sistema de Chingaza).

En este mismo sentido, de acuerdo con los resultados del Diseño y lineamientos de acción del Corredor de Conservación Chingaza- Sumapaz- Guerrero, en el caso de los municipios de San Juanito y Junín que corresponden a la zona amortiguadora del PNN Chingaza, existe una gran riqueza de bosques altoandinos, andinos y subandinos, así como subpáramos y páramos que no están protegidos y tienen un importante papel en la regulación hídrica.

#### **v. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Serranía de los Yarigués”**

En la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Serranía de los Yarigués”, ubicado en el departamento de Santander, hay diferentes presiones y actividades nocivas. De acuerdo con la Contraloría General de Santander (2019), esta área protegida tiene cuatro presiones principales de tipo antrópico: ganadería, agricultura, cacería y tala selectiva.

La tala selectiva consiste principalmente en la tala de entresaca de especies como virola, gallinero, nauno y cedro. La actividad se lleva a cabo en las veredas El Danto, Flores Blancas y Filipinas, por parte de propietarios de predios o en algunos casos por actores externos, quienes aprovechan que algunos predios no tienen propietario reconocido y extraen la madera para tener beneficio económico.

#### **vi. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Serranía de Chiribiquete”**

La zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Serranía de Chiribiquete”, ubicado en los departamentos del Amazonas, Caquetá y Guaviare se ha visto considerablemente afectada. Según el Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional (2018), las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales que convergen en el territorio han

facilitado la transformación y pérdida de biodiversidad en esta área protegida y sus alrededores. Se resalta la pérdida de coberturas boscosas al interior del Parque Nacional Natural Chiribiquete y en su zona de amortiguación.

Adicionalmente, el mencionado Observatorio resalta que es necesaria una definición clara de la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Chiribiquete con el objetivo de mitigar los impactos negativos de las acciones humanas alrededor de esta. Esto es especialmente cierto al considerar que dicha zona se ubica en el único corredor que conecta las regiones de la Amazonía y los Andes. Se destaca que la definición de una zona amortiguadora es un pilar fundamental para mantener su conectividad con otros ecosistemas.

La falta de zonificación del parque dificulta su articulación con otras figuras de ordenamiento y áreas protegidas de esta región. Esto, a su vez, permite el avance del frente de colonización con alarmantes consecuencias ambientales. De acuerdo con Rodrigo Botero, director de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), en los ocho municipios que colindan con la Serranía de Chiribiquete se concentra el 70% de la deforestación de toda la Amazonia.

#### **vii. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Paramillo”**

El PNN Paramillo, ubicado en los departamentos de Antioquia y Córdoba y su zona amortiguadora albergan la mayoría de las coberturas boscosas departamentales, a la vez que soporta una gran diversidad de especies animales (Pérez et al, 2016). Esta área protegida ha sufrido problemas tales como la deforestación y fragmentación de algunos sectores para extracción de madera, especialmente en su zona amortiguadora.

Se resalta, asimismo, que en ciertos lugares de la zona amortiguadora de este parque se ha presentado fragmentación, pérdida de bosques, cambio de uso del suelo para pastos y cultivos tradicionales y/o ilícitos, lo cual afecta la composición y dinámica de los ecosistemas de esta área protegida.

#### **viii. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “El Cocuy”**

En la zona amortiguadora de este parque, ubicado entre los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, se presentan diferentes conflictos. Debido a la falta de definición del área de reserva y de función amortiguadora en el costado occidental del parque, existen diferentes choques en torno a los usos, manejos y tenencias del territorio. En particular, se trata de conflictos entre campesinos, colonos, entidades estatales y los indígenas U’was.

De acuerdo con el Plan de manejo ambiental de este parque para 2014; así como el plan de desarrollo municipal de 2016 y el Plan de Salvaguarda U’wa para 2012, los principales motivos de conflicto se derivan de que las áreas de cobertura vegetal de páramo y superpáramo son usadas para actividades productivas como la ganadería, el pastoreo de cabras y ovejas, quemadas y talas de árboles y actividades de turismo ecológico, lo que ha afectado los recursos renovables y no renovables asociados al parque.

En este costado occidental de la Sierra Nevada del Cocuy se adelanta ganadería con orientación a la carne (cría, levante y ceba) y leche, la cual se realiza con explotación de tipo extensivo tradicional y un nivel tecnológico bajo. La ampliación de esta actividad ha propiciado la reducción de los pastos en las franjas del área con función amortiguadora.

#### **ix. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Corales del Rosario y San Bernardo”**

En la zona aledaña de este parque, ubicado en el departamento de Bolívar se ha presentado una serie de problemáticas ambientales. Entre estas, se destaca la creciente erosión de los márgenes y sedimentos, que amenaza la integridad de esta área protegida. Existen importantes daños ambientales al interior del parque, en particular sobre los corales marinos debido al incremento en la pesca, altas descargas de aguas continentales, aguas negras, pesca con dinamita y extracción del coral. A la vez, sobre los manglares del parque se han observado, afectaciones por actividades náuticas, sobrepesca, contaminación del agua por residuos líquidos y sólidos.

En la zona de influencia del parque existe una serie de actividades socio económicas que han afectado los ecosistemas aledaños a esta zona protegida. Entre dichas actividades se encuentran: la sobreexplotación de recursos hidrobiológicos, contaminación por inadecuada disposición de residuos sólidos y líquidos, sedimentación, construcción de obras de acceso y protección de litoral y el turismo (Plan de Manejo Parque Nacional Natural Corales del Rosario, 2006).

#### **x. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Saquianga”**

De acuerdo con el Plan de Manejo para 2018-2023 de este parque, ubicado en el departamento de Nariño, dos de las principales amenazas a las que se enfrenta el PNN se relacionan con la actividad asociada a hidrocarburos y minería. Así, existe una persistente amenaza por desviación del oleoducto Orito-Putumayo hacia Telembí y el vertimiento de hidrocarburos al medio, por el inadecuado manejo de derivados del petróleo utilizados por embarcaciones. A la vez, ha habido una afectación de la dinámica de aguas superficiales y subterráneas derivadas de la minería de aluvión a gran escala o tecnificada de mediana escala.

En la zona de influencia de este parque se han presentado situaciones que afectan el desarrollo sostenible del territorio, en particular en la subregión SanquiangaGorgona. Entre ellas, se resalta la pesca industrial, la extracción comercial de manglar, la exploración de hidrocarburos en la zona norte de esta subregión, así como las solicitudes y títulos mineros vigentes y en ejecución en la parte alta de las cuencas hidrográficas del territorio, entre otras.

#### **xi. Zona amortiguadora del Parque Nacional Natural “Nevado del Huila”**

Según el último plan de manejo publicado para este parque, ubicado entre los departamentos de Tolima, Cauca y Huila, existen diferentes actividades que están vulnerando la integridad de la zona amortiguadora de esta área protegida.

En primer lugar, la falta de definición de la zona amortiguadora de este parque y el débil aprestamiento metodológico para la gestión en la ordenación de cuenca hidrográficas estratégicas para la conservación de esta zona se han constituido en una amenaza a su integralidad. Se señala que existe ganadería extensiva en las zonas aledañas al parque, quemas en las zonas de páramo en el sector del Cauca Tierradentro, tala de maderas para comercialización, desarrollo de megaproyectos viales, cultivos ilícitos y fumigaciones aéreas, entre otras.

Una de las amenazas más importantes para este parque es el conflicto armado. Esta área protegida ha sido un punto de vital importancia para los actores del conflicto, lo que ha dificultado la gestión y administración, la ejecución de recursos, y la evaluación y seguimiento de zonas claves dentro del parque. Adicionalmente, la quema de árboles y la ganadería en las zonas amortiguadoras del mismo han tenido no solo un fuerte impacto ambiental sobre él, sino que han llevado a la pérdida de identidad cultural.

Por último, el establecimiento de cultivos ilícitos de amapola y su proceso de transformación, en las cuencas de la parte alta de los sectores del Cauca y Tolima, ha contribuido a la deforestación y quema en estas zonas, lo que se ha visto agravado por el uso de agroquímicos, la contaminación de fuentes hídricas y la posibilidad de fumigaciones aéreas.

## **xii. Zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales “Sierra Nevada de Santa Marta” y “Tayrona”**

Estos parques, ubicados en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar, requieren medidas importantes para la protección de sus zonas aledañas. El Plan de manejo de los PNN Sierra Nevada y Santa Marta y Tayrona (2020) señala la necesidad de la declaratoria de una zona amortiguadora para cada una de estas áreas protegidas. Esto por cuanto existen diferentes riesgos y actividades que se desarrollan alrededor del parque y que ponen en peligro los ecosistemas allí presentes.

En el caso del Tayrona, los recursos naturales de sus zonas aledañas se han visto deteriorados por presiones antrópicas. Esto resulta más preocupante al considerar que gran parte de los ecosistemas claves e insignia de la zona Caribe, se encuentran fuera de la zona protegida, la cual cuenta solamente con 20.000 hectáreas. Sumado a lo anterior, la expansión agrícola, las grandes obras de infraestructura y las pocas medidas de conservación, han generado la pérdida de conectividad entre diferentes ecosistemas, tanto al interior de estas áreas protegidas como en sus zonas amortiguadoras.

Se ha denunciado el peligro en el que se encuentra la zona amortiguadora del Parque Tayrona por la posible construcción del “Puerto de las Américas” en la bahía de Taganga, a solo 1.6 kilómetros de distancia de este parque natural. Ello generaría riesgos, particularmente asociados a la proximidad entre el espacio protegido y la actividad de los buques (La liga contra el Silencio, 2018). Se trataría de un puerto privado de servicio público para importar y exportar carga líquida, en especial aceite de palma y sería construido por las empresas de las familias Dávila Abondano (Daabon) a través de la Sociedad Portuaria Las Américas. Este proyecto ya ha sido abiertamente rechazado por los indígenas y pescadores de esta zona de Santa Marta en una audiencia pública realizada alrededor del proyecto (Caracol, 2019).

## **h) Zonas de amortiguamiento a nivel internacional**

### **i. Estados Unidos**

El Plan Estratégico FY 2022-FY 2026 de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de EEUU comunica la hoja de ruta para lograr las prioridades ambientales de la EPA durante los próximos cuatro años. Este Plan Estratégico profundiza el compromiso de la EPA de proteger la salud humana y el medio ambiente para todas las personas, con énfasis en las comunidades históricamente sobrecargadas y desatendidas. Por primera vez, el Plan Estratégico final de la EPA incluye una nueva meta estratégica enfocada únicamente en abordar el cambio climático y una meta sin precedentes para promover la justicia ambiental y los derechos civiles. Estas prioridades están integradas a lo largo de las metas programáticas del Plan y las estrategias interinstitucionales, que están respaldadas por metas de desempeño a largo plazo que la EPA usará para monitorear y comunicar el progreso.

### **ii. Bolivia**

La ley de Medio Ambiente muestra la visión del Estado boliviano en materia de protección del medio ambiente, define las políticas que se implantarán y las normas que se aplicarán. Establece las líneas matrices en materia de regulación de las actividades relacionadas a la cuestión ambiental en lo referente al marco institucional, planificación, manejo y aprovechamiento de recursos, población, salud, educación, investigación, normatividad, vida silvestre, Áreas Protegidas – AP.

“Zona de Amortiguación: Tiene como objetivo minimizar impactos sobre el ambiente natural del Área Protegida – AP. Esta zona está conformada por aquellas áreas periféricas a la zona intangible donde a través de la regulación de usos y actividades se logre atenuar posibles impactos negativos, riesgos o daños ambientales. Se excluyen las actividades consuntivas o extractivas, pudiendo desarrollarse un ecoturismo extensivo controlado e investigación científica, incluyéndose colectas científicas”. (DS 24781 Reglamento General de Áreas Protegidas, Cap. IV De la Zonificación, Art. 31).”

Funciones de las Zonas Externas de Amortiguamiento – ZEAs. En tanto la gestión de las ZEAs está orientada hacia la viabilidad de las áreas protegidas, las zonas de amortiguación externas tienen tres funciones básicas que cumplir: 1. Ampliar el espacio de conservación del área protegida favoreciendo el mantenimiento y la viabilidad de los procesos ecológicos esenciales del área y las relaciones ecológicas entre el área protegida y su entorno. A través de esta funcionalidad, las ZEAs conceptualmente se acercan mucho al concepto corredores de conservación. A la hora de definir límites y diseñar elementos de gestión en las ZEAs, se deben privilegiar medidas que puedan favorecer el flujo poblacional de especies y el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales que favorezcan la variabilidad genética y los procesos evolutivos. De este modo, las APs y las ZEAs se convierten en los nodos esenciales desde los que conformar y gestionar corredores de conservación.

Las ZEAs son espacios de articulación y de integración territorial, las ZEAs como espacio específico de gestión nacen de una planificación integral común y de una ejecución coordinada institucionalmente, en la que las políticas, directrices y lineamientos, y políticas se adaptan a un espacio que hace de la conservación una de sus vocaciones básicas de desarrollo.

- Las ZA favorecen la sostenibilidad de la base productiva de los recursos naturales (agua, suelo y vegetación).
- Consolidar normas, usos y prácticas tradicionales y facilitar nuevas prácticas con orientación a la conservación y la sostenibilidad en los bosques.
- Consolidar usos y prácticas sostenibles de manejo de flora y fauna y de sus hábitats asociados.
- Generar sostenibilidad en el manejo de agua.
- Promover la conservación y la gestión turística integral del patrimonio natural, paisajístico e histórico y cultural.

#### **4. MEDIDAS PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN**

Tras este recuento sintético, que pone de presente un conjunto de amenazas que se ciernen sobre las áreas de los Parques Nacionales Naturales por cuenta de la indefinición jurídica y la inexistencia de instrumentos legales de determinación de sus zonas amortiguadoras, a continuación, se presentan las propuestas incluidas en el proyecto de ley, así como su justificación en relación con la problemática antes descrita.

Se trata, en suma, de tres aspectos generales incorporados en el proyecto como parte de su articulado y que avanzan en la determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales, el establecimiento de planes de manejo para estas y de la prohibición de desarrollo de algunas actividades que constituyen riesgos inminentes para la protección de estas áreas de especial protección.

##### **a) Determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales**

La primera propuesta que aborda la iniciativa puesta a consideración de la honorable Comisión Quinta Constitucional aborda, en primer lugar, la determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Para esto, se busca que las autoridades competentes determinen cuáles son estas zonas amortiguadoras para cada uno de los 41 parques que no tienen esta delimitación clara.

Este proceso de determinación de la zona amortiguadora de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales está 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. A la vez, debe obedecer a un análisis técnico que incluye aspectos ambientales, socioecológicos y económicos, así como los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros.

En este sentido, de acuerdo con el numeral segundo del artículo 16 del Decreto 3570 de 2011 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 la vez, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, Parques Nacionales Naturales debe proponer con las dependencias del Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras.

Adicionalmente, se establece que en la delimitación sean consideradas las recomendaciones de documentos técnicos que se han emitido al respecto. Esta disposición responde a que existen varios documentos que abordan en su complejidad técnica el tema de declaratoria de zonas amortiguadoras, que pueden ser útiles para esta delimitación. Entre estos documentos cabe mencionar los “Lineamientos Internos Para Determinación Y Reglamentación De Las Zonas Amortiguadoras De Las Áreas Del SPNN” (Parques Naturales, 2006), el “Manual Para La Delimitación Y Zonificación De Zonas Amortiguadoras” y el “Análisis De La Factibilidad Política Técnica Y Operativa De Declarar Zonas Amortiguadoras” (Parques Nacionales 2014), además del Plan de Zonificación Ambiental adelantado por el Ministerio de Medio Ambiente y adoptado mediante la resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021.

Finalmente, la propuesta dispone que la determinación de estas zonas amortiguadoras pueda considerar los traslapes con otras áreas protegidas. Esta disposición adquiere sentido en el caso de la protección del Golfo de Tribugá, donde el Distrito Regional de Manejo Integrado en principio se traslaparía con la zona amortiguadora asociada al Parque Nacional Natural Utría como se mostró previamente.

#### **b) Establecimiento de planes de manejo para las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales**

Una segunda medida perseguida por esta normativa es el establecimiento de planes de manejo para las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales por parte de las entidades encargadas de la administración del respectivo parque natural. A falta de reglamentación sobre estas zonas amortiguadoras, establecer la necesidad de creación de estos planes de manejo permite avanzar hacia la garantía de conservación de la respectiva zona y por ende el Parque Nacional Nacional al cual esta se encuentre vinculada. Lo anterior, por cuanto dichos planes de manejo permiten establecer los usos que se le quiere dar a la zona protegida.

La necesidad de este tipo de disposición se hace evidente al considerar que la obligatoriedad de determinación de los planes de manejo se predica únicamente respecto de las áreas protegidas, categoría dentro de la cual no se encuentran expresamente las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales.

En este sentido, el Decreto 622/77 exige el diseño de un Plan Maestro -hoy conocido como Plan de Manejo- para cada área protegida. El Plan de Manejo define los Valores Objeto de Conservación (VOC) a partir de los Objetivos de Conservación (OdC) asignados al área protegida y las situaciones que deben ser atendidas a través de las Estrategias de Manejo (Ordenamiento y Plan Estratégico de Acción) para garantizar el logro de estos objetivos.

En esta determinación se resaltan dos disposiciones señaladas por el Decreto 3572 de 2011 las cuales establecen que es la subdirección de Gestión y Manejo la dependencia encargada de 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 (artículo 13). Propone, además, que las Direcciones Territoriales deberán coordinar la puesta en marcha de los sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en

las zonas amortiguadoras. Así, se resalta la necesidad de promover actividades de bajo impacto ambiental, así como aquellas actividades que minimicen las afectaciones al área protegida.

Ahora bien, debido a que en las zonas amortiguadoras de los parques naturales pueden encontrarse comunidades indígenas, afro y campesinas se plantea que la construcción de dichos planes de manejo se deberá garantizar la protección del medio económico de las comunidades locales. Esto, buscando reconocer a la población local, sus derechos y su cultura, y evitar la invisibilización del modelo económico local y sus actividades productivas. En ese sentido la propuesta centra la planificación y el ordenamiento territorial de las zonas de amortiguamiento en un ejercicio participativo y concertado con las comunidades campesinas y grupos étnicos que allí habiten. Lo anterior resulta fundamental dado que según Parques Nacionales Naturales, en 26 de las 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales cuentan con presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes y según Parques Cómo Vamos (2021, pág. 93) se calcula que hay 23.000 campesinos en 49 parques nacionales naturales).

Persiguiendo este objetivo se establece, igualmente, que debe garantizarse la participación de las comunidades en las determinaciones del plan de manejo. Lo anterior a través de la consulta previa tal y como se regula en el Decreto Único del Sector Ambiente para los grupos étnicos, y en el caso de comunidades campesinas a través de las juntas de acción comunal y sus organizaciones locales. También se establece la necesidad de considerar los esquemas de manejo comunitario ya consolidados, así como respetar los derechos adquiridos de terceros en la zona respectiva.

Como disposición complementaria a esta medida, se establece un mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia para monitorear el cumplimiento de los planes de manejo, en el cual se busca que haya participación no solo de las entidades del orden nacional sino también local. Adicionalmente se busca que puedan ser adelantadas las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad de las áreas protegidas y sus respectivas zonas amortiguadoras.

Por último, se propende porque haya transparencia en este proceso de seguimiento y pueda contar con la participación de la sociedad civil. En última instancia, se insta al gobierno nacional para que reglamente sanciones por el incumplimiento en los plazos de elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas del SINAP, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Esto, con el propósito de establecer un incentivo que redunde en la elaboración de dichos planes.

### **c) Prohibición de actividades portuarias, minería a gran escala y exploración/explotación de hidrocarburos en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales**

Las actividades portuarias, la minería a gran escala y la exploración/explotación de hidrocarburos son actividades que generan daños ambientales importantes y cuyo desarrollo actualmente puede darse en zonas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales. Con el objetivo de blindar estas áreas de las afectaciones medioambientales de estas actividades y por ende poder garantizar la efectiva protección de los Parques Nacionales Naturales respectivos, se dispone la prohibición del desarrollo de dichas actividades puntuales en estas zonas amortiguadoras.

Esta disposición permitiría proteger diversos ecosistemas que se encuentran actualmente afectados o en riesgo de ser afectados por actividades de este carácter. Ahora bien, esta prohibición no se trata de una prohibición irrestricta. En el caso de la minería, no se prohíbe la minería a pequeña ni mediana escala considerando que una prohibición de dicha envergadura podría incluir la minería artesanal o familiar desarrollada por comunidades en las zonas comentadas.

Finalmente, se establece expresamente que esta prohibición no desconocerá los derechos adquiridos de terceros respecto a licencias ambientales o autorizaciones administrativas, atando sin embargo la renovación de dichas licencias a la consideración de las determinaciones señaladas por el plan de manejo de la zona respectiva.

## 5. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema que aborda la iniciativa y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran enmarcadas en la legislación ambiental. En primer lugar, teniendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y sobre la autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos en materia ambiental, al igual que sobre otros asuntos legales modificables por medio de ley ordinaria; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:

- Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (Decreto-Ley 2811 de 1974).
- Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015).
- Decreto 622 de 1977, “Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»”
- 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.”
- Decreto 3572 de 2011 “Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones”
- 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”
- Ley 165 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.”
- Ley 356 de 1997 “Por medio de la cual se aprueban el "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", hecho en Kingston el 18 de enero de 1990” y los anexos (...)”
- Ley 12 de 1992 “Por medio de la cual se aprueban el "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", hecho en Kingston el 18 de enero de 1990"

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-201600291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

## **7. IMPACTO FISCAL**

De igual forma, en cumplimiento de la Ley 5 para la revisión del presente proyecto de ley, se deja establecido mediante esta ponencia que este proyecto no genera un impacto fiscal directo en tanto las medidas aquí señaladas se dirigen a establecer una serie de directrices e incentivos en torno a la protección de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales, cuyos gastos podrán ser con cargo a fuentes de financiación que actualmente no tienen destinación específica y no implican la creación de nuevos gravámenes o cargas tributarias sobre los contribuyentes.

## **8. ESTUDIO DE ARTICULADO**

Para la definición del articulado adecuado para abordar la problemática planteada sobre la falta de definición y protección de las zonas amortiguadoras, así como las posibles estrategias en búsqueda de la protección de los ecosistemas en riesgo (en particular, el ecosistema presente en el Golfo de Tribugá) se surtieron varias reuniones y mesas técnicas con las organizaciones Fundación MarViva, el Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial SIEMBRA y la Clínica Jurídica de Medioambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes (MASP). De esta manera, se recibió una asesoría técnica juiciosa, conceptos e insumos con el propósito de obtener una justificación suficiente alrededor del presente proyecto.

En este sentido, a continuación, se presenta un breve resumen de los puntos provenientes de dicha asesoría técnica y que fueron incluidos en la construcción del articulado del proyecto tal y como fue radicado:

- Buscar garantizar la protección y la limitación de actividades de alto impacto ambiental en las zonas amortiguadoras resulta en una estrategia adecuada para proteger ecosistemas en peligro en estas zonas.
- Incluir principios de derecho ambiental en la construcción del articulado tales como el principio de precaución, progresividad y otro que permita considerar la bioculturalidad en las disposiciones del proyecto. Para esto fueron recomendadas fuentes como el Acuerdo de Escazú.
- Garantizar la participación comunitaria y de la comunidad local en la definición de los esquemas de manejo de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas. A la vez, buscar proteger no solo a comunidades étnicas sino también campesinos.
- Ordenar al Ministerio de Ambiente una correcta definición de las zonas de amortiguamiento.
- Incluir las voluntades y consensos comunitarios alrededor de las determinaciones del proyecto.
- Considerar la protección de derechos adquiridos por terceros al establecer la prohibición de actividades en las zonas de amortiguamiento.

- Establecer un mecanismo de seguimiento para verificar el cumplimiento de los planes de manejo establecidos para áreas protegidas y las zonas amortiguadoras.
- Establecer alguna sanción para promover el cumplimiento de los tiempos de elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas y las zonas amortiguadoras.
- Considerar la prohibición explícita de minería, así como la exploración o explotación de hidrocarburos en las zonas amortiguadoras.

Hubo otra serie de sugerencias que no fueron acogida. Entre ellas, destaca la propuesta de la Fundación MarViva respecto de la necesidad de considerar la prohibición de sustracción de áreas protegidas. Ahora bien, para la construcción de la ponencia para primer debate se tuvo en cuenta una serie de conceptos y comentarios proveniente de diversos actores autorizados e interesados así como también los aportes provenientes de la realización de la audiencia pública virtual llevada a cabo el 4 de noviembre de 2021. A continuación, se presenta una síntesis de esas observaciones.

### **i. Concepto del Instituto Humboldt**

Desde el Instituto Humboldt se indicó que en el texto no están claras las entidades competentes para la administración de las zonas amortiguadoras, así como de dónde provendrá la financiación de los respectivos planes de manejo. También se señaló que era necesario abordar de forma explícita el concepto de gobernanza y conservación efectiva a lo largo del proyecto y se indicaron, entre otras, las siguientes recomendaciones respecto del articulado:

- Hacer extensiva la regulación para las zonas amortiguadoras del resto de áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, tales como los Santuarios de Fauna y Flora o las Áreas Naturales Únicas.
- Realizar algunas modificaciones de redacción para mayor claridad del texto.
- Establecer los mecanismos y lineamientos metodológicos para la definición de actividades de bajo impacto ambiental.
- Que el principio de diversidad étnica y cultural no solo se refiera a comunidades indígenas sino también a pueblos étnicos de manera que queden incluidas las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras, gitanos y Rom, así como considerar la inclusión de los derechos de otros habitantes tradicionales en este principio.
- Hacer explícito que el polígono correspondiente a la zona amortiguadora de cada área protegida será definido de manera particular de acuerdo con las dinámicas y requerimientos ecosistémicos. A la vez, establecer que en dicha determinación haya una efectiva participación de organizaciones y comunidades posiblemente afectadas.
- Ampliar el plazo para la delimitación de las zonas amortiguadoras para que esta pueda darse de manera participativa.
- Garantizar la participación comunitaria no solo al momento de la aprobación y adopción del plan de manejo sino en todo el proceso de construcción.
- Definir de forma precisa el alcance de la norma cuando hace referencia al SINAP por cuanto en el objetivo y nombre del proyecto se da a entender que solo se está hablando del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN).

## **ii. Concepto de José Fernando González- Director de ProCAT. Biólogo, MSc y PhD en Conservación.**

El experto en conservación, José Fernando González, compartió un concepto con sus comentarios respecto al proyecto. Entre sus sugerencias se destacan las siguientes recomendaciones sobre el articulado:

- Hacer extensiva esta regulación para las zonas amortiguadoras del resto de áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, tales como los Santuarios de Fauna y Flora o las Áreas Naturales Únicas.
- Considerar a las zonas amortiguadoras como determinantes ambientales en cualquier figura o instrumento de ordenamiento (POT, EOT, POMCA, etc).
- Considerar la articulación y definición conjunta con las autoridades ambientales regionales (CAR). A la vez, establecer un esquema de co-manejo con las CAR para evitar la duplicidad de funciones y por ende la ineficiencia administrativa.
- Que en el proceso de delimitación se consideren las recomendaciones de institutos de investigación y demás entidades pertenecientes al SINA.
- Incluir la prohibición de actividades agroindustriales (principalmente monocultivos) que no estén previamente en el territorio, y de existir, buscar acuerdos para mejorar dichas prácticas.

## **iii. Concepto de Parques Nacionales Naturales**

El día 15 de septiembre de 2021, la Dirección de Parques Nacionales Naturales adelantó una mesa de trabajo con el equipo técnico de la autora del proyecto, Catalina Ortiz Lalinde, en la que se discutieron argumentos técnicos y de manejo de las áreas protegidas. En este espacio se resaltó la importancia de las figuras de regulación ambiental en el territorio, la confluencia de competencias de entidades y actores en la regulación de Zonas Amortiguadoras y la necesidad de contar con una lectura de las dinámicas territoriales. Posteriormente, el día 25 de octubre la entidad compartió un concepto sobre el proyecto en el cual resaltó los retos que este tiene. En particular se resaltaron los siguientes puntos:

- En el Decreto 1076 de 2015, se hace referencia a las zonas amortiguadoras. A la vez, en este mismo decreto se estableció que en el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecino de cualquier área protegida del SINAP debe cumplir una función amortiguadora.
- El territorio cuenta con varias complejidades en términos de la participación de actores (comunidades étnicas y campesinas), confluencia de distintas entidades y el desarrollo de las distintas figuras de ordenamiento ambiental y desarrollo de estrategias de conservación. En este sentido, no se abordan las dificultades institucionales y de gobernanza para la determinación de las zonas amortiguadoras.
- Actualmente no se cuenta con reglamentación para las zonas amortiguadoras, pese a lo cual Parques Nacionales identifica líneas de trabajo y estrategias de participación para fortalecer la función amortiguadora en áreas adyacentes a las áreas protegidas, incidiendo en el ordenamiento territorial.

- La armonización de instrumentos de planeación territorial y sectorial permitiría identificar proyectos que puedan fortalecer la zona amortiguadora, con otras autoridades ambientales y sectoriales a través de instancias y mecanismos de coordinación eficaces.
- Debido a la presencia de población, el manejo en las áreas protegidas del SPNN ha venido variando desde un enfoque netamente preservacionista a un ejercicio que involucra a la sociedad buscando tanto la conservación como el beneficio común.
- Es necesario el desarrollo de espacios de análisis y entendimiento tanto del territorio como de los requerimientos de amortiguación. De lo contrario, la determinación de una zona amortiguadora podría extender conflictos sociales y ambientales, generar limitaciones al uso y resistencia al desarrollo de estas acciones que mitiguen esos conflictos.
- Debe considerarse que hay áreas con mayores presiones que otras, lo cual requiere implementar diferentes estrategias en el manejo. A la vez la reglamentación no debe implicar que se extiendan las restricciones propias del área protegida.
- Es necesario dar claridad de los alcances de las zonas amortiguadoras y de las competencias de las diferentes entidades existentes en el territorio.

#### **iv. Audiencia Pública sobre el Proyecto**

El día 4 de noviembre de 2021 se adelantó una audiencia pública virtual con el propósito de conocer las diferentes propuestas, posturas y conceptos de los diferentes sectores y actores sociales interesados en el proyecto, a fin de elaborar una ponencia más amplia y participativa. Adicionalmente a este espacio se invitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás entidades del gobierno nacional interesadas, al Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt, ONG interesadas, sectores productivos, organizaciones académicas y autoridades locales y regionales. En este espacio se destacó la participación e intervención de los siguientes actores:

#### **❖ Harry Samir Mosquera- Representante legal del Consejo Comunitario los Riscales en Nuquí-Chocó**

Denunció las intenciones de desarrollar proyectos mineros y madereros en los territorios colectivos, haciendo énfasis en que los territorios colectivos tienen zonas de traslape con las zonas amortiguadoras. A la vez destacan los siguientes apartes de su intervención:

"Esta iniciativa cuenta con un espaldarazo fuerte, por nosotros los de las comunidades, los que vivimos en el golfo de Tribugá"

"Es una iniciativa que nosotros recibimos como un bálsamo, en este tiempo en que las apuestas extractivistas, estas apuestas que no piensan en el medio ambiente para subsistir sino para extraer, son una de las mayores amenazas que hemos logrado evidenciar en el territorio"

"Solo las comunidades ya hemos reforestado para el 2021 más de 13 millones de árboles"

"Tenemos una amenaza latente que es el puerto de aguas profundas de Tribugá, el proyecto Arquímedes, y que de cierta manera esto viene como una salvaguarda para que las comunidades estén tranquilas frente a este tipo de megaproyectos"

❖ **Jack Nathan- Productor del documental de "Expedición Tribugá"**

Señaló que el proyecto de ley le otorga poder a las comunidades para defender su territorio, lo cual toma especial importancia cuando se trata de ecosistemas en peligro. Al respecto, resaltó que la pesca de camarón en Tribugá se ha vuelto incontrolable para las comunidades.

Nombró también una serie de proyectos que serían tremendamente nocivos para el medioambiente del país tales como la construcción de un hotel al interior del Parque Tayrona o el proyecto Sol de Oriente en el Golfo de Urabá.

En este mismo sentido, expuso que la falta de presencia estatal busca ser compensada con el adelantamiento de proyectos de desarrollo.

A su vez, indicó que el proyecto de ley debería considerar lo que está pasando en La Mojana, por cuanto todos los años las inundaciones del río Cauca en la zona de la Mojana van a ser peores. A la vez, resaltó que si no se protegen los parques nacionales se corre el riesgo de aumentar el impacto del cambio climático

❖ **Natalia Rodríguez Uribe: Abogada, Phd en Derecho Ambiental de Macquarie University y Profesora en ICESI**

Mencionó que lo ideal con esta norma es que se abra la puerta entre las conexiones entre los parques naturales, para así hacer corredores en los que se pueda extender la biodiversidad del país. Así, mencionó que "lo más importante en este momento de reconocer las zonas amortiguadoras es que no se debe fragmentar los ecosistemas y la biodiversidad."

Destacó que la relevancia de la propuesta de ley consiste en que las comunidades van a poder participar, y ya no van a estar al margen como tal vez se encuentran en los parques naturales en este momento. En este sentido "las zonas amortiguadoras tienen que ser una oportunidad de empleo sostenible para estas comunidades, y que no sean solo una participación voluntaria, sino que sean unos empleos dignos con respaldo gubernamental".

"Tener un plan nacional de manejo de las zonas amortiguadoras y una conexión entre los parques naturales que además tenga ese respaldo de las comunidades va a ser algo muy positivo".

Finalmente, mencionó que la mayoría de los países que tienen parques naturales megadiversos como los de Colombia, permiten hacer ecoturismo en las zonas amortiguadoras,

lo que protege el núcleo del parque natural mientras que la actividad turística se hace afuera. Esto debería ser una de las cosas que se impulsen con esa iniciativa.

❖ **Eduardo Díaz Uribe- Economista, Ex-ministro de salud, miembro de la Fundación Eduardoño.**

Señaló que este proyecto es un primer paso muy importante. A la vez, hizo varias reflexiones para que se tengan en cuenta en los debates y si es necesario que se incluyan en el contenido del proyecto.

La primera hace referencia a la experiencia con Tribugá. Se intentó declarar el puerto como un proyecto de interés social y económico regional por parte del departamento del Chocó. Por cuanto la regulación que existe por parte del distrito regional de manejo podría dar lugar a la sustracción de ese territorio, recomienda que los procesos de sustracción de zonas para proyectos de esa naturaleza no queden en la simple competencia de las corporaciones autónomas, sino que haya un procedimiento con autoridades nacionales e incluso con la comisión competente en el Congreso de la República

Frente a un segundo aspecto, en relación con los planes de manejo, sugiere que estos no solo deben regular a futuro, sino que también deben ser útiles para recuperar lo hecho en las zonas amortiguadoras, con el fin de restaurar y mitigar los efectos de lo que ya se hizo.

Un tercer tema es el de la participación ciudadana, la cual debe ser fundamental en la construcción de los planes de desarrollo (un desarrollo amigable con el medio ambiente) que sean distintos a la concepción de desarrollo que ha tenido el país a través del tiempo. Además, la ley es una oportunidad para que en estas zonas amortiguadoras se empoderen las comunidades en unas lógicas de desarrollo y bienestar distintas a las convencionales.

Finalmente, mencionó que este proyecto es una inmensa oportunidad para abandonar la concepción de que las zonas amortiguadoras son únicamente las continentales (hizo referencia a que se publicó un documento CONPES sobre estas zonas en el mar). Es decir, no solamente deben ser entendidas como parques, sino también los circuitos que existen entre la tierra y el mar. También se deberían incluir los ríos dada la importancia de los circuitos de conexión entre el territorio y la hidrografía.

❖ **Julio Cesar Piedra- Biólogo e ingeniero ambiental. Miembro del grupo SARA (Empresa dedicada a la preservación de la vida animal y la conservación ambiental).**

En la audiencia pública realizada señaló que sería bueno pensar en zonas y espacios específicos donde se considere todo el tema de liberación de fauna silvestre.

Desde su organización grupo SARA ofreció su apoyo para aportar en todo el tema de conservación ambiental y protección animal.

Del proyecto resaltó la importancia de la articulación de la participación de las comunidades, así como su educación alrededor de estos temas.

Subrayó que hay que presionar mucho con el tema de conectividad ecológica de los ecosistemas en y alrededor de Santa Marta. Mostró, de igual forma, su preocupación por un rumor sobre que el Macizo Colombiano fue posiblemente vendido para extraer agua.

❖ **Álvaro Duarte Méndez- Oceanógrafo y consultor marítimo. Exmiembro de la Asociación Colombiana de Ingenieros Navales y Profesionales Afines.**

Señaló que, cuando Colombia pierde el monopolio de las actividades portuarias, la autoridad sobre estas queda a manos de los privados. Además, resaltó algunos de los impactos nocivos medioambientales de las actividades portuarias.

Respecto del esfuerzo legislativo para proteger al medio ambiente de la realización del proyecto para la construcción del Puerto de Tribugá, realizó una serie de recomendaciones, entre las que resaltó la necesidad de definir la importancia del territorio y su biodiversidad, así como de la necesidad de la protección y conservación de la cobertura vegetal y de la biota del territorio.

Adicionalmente, señaló que es importante describir las potencialidades asociadas con la biota respecto de su aprovechamiento, así como la importancia de la preservación y protección de los ecosistemas, evitando la segmentación e intervención dentro de los mismos.

Finalmente, resaltó la necesidad de buscar alternativas portuarias que permitan obviar la ejecución del proyecto, del cual no hay una justificación clara para su realización

❖ **Diego Borrero - Ingeniero forestal**

En su intervención señaló que a las tres actividades económicas consideradas en el proyecto se le podría añadir la prohibición del desarrollo de actividades agropecuarias. Este resulta ser un problema bastante complejo en el área andina.

Resaltó la importancia de que se haga una diferenciación con la función amortiguadora.

Dentro de sus observaciones indicó que debía revisarse las competencias asignadas a Parques Nacionales Naturales alrededor de los planes de manejo.

Destacó que la zona amortiguadora debía ser considerada como determinante ambiental.

Finalmente, indicó que el proyecto debe considerar que para los parques nacionales cercanos a páramos ya se está desarrollando una reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente.

❖ **Carlos Vanegas- Líder ambiental y social en la comunidad de Taganga, Santa Marta. Fundador y director de la Fundación DiskOncept y delegado de la Red de Vigilantes Marinos en Colombia.**

Consideró que el PL es totalmente necesario, pues si se piensa en la expansión portuaria que se trata de impedir, si se realizaran los puertos de Tribugá y Taganga quedaría con una capacidad portuaria mayor a la de Europa. Por eso hay que blindar todos estos territorios.

Señaló que desde la red de vigilantes marinos y desde su fundación apoya 100% la iniciativa. Hizo énfasis en la necesidad de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.

❖ **Jerry González Murillo- Habitante de Nuquí, Chocó.**

Señaló que, para ser el segundo país más biodiverso del mundo, Colombia está siendo muy afectado por los inversionistas extranjeros que vienen en búsqueda de rendimientos y no del bienestar colectivo. Hay que recuperar el sentido de pertenencia que se ha perdido a través del tiempo para que como país Colombia sea pionero en la protección territorial. En su intervención afirmó:

"Estamos siendo muy afectados por los grandes inversionistas que solo piensan en el dinero y no piensan en el bien común de la sociedad ni de la cultura... hemos perdido ese sentido de pertenencia"

❖ **Otros comentarios del zoom:**

En adición a las intervenciones señaladas, en el chat del zoom los participantes mencionaron otra serie de proyectos frente a los que hay preocupación por sus consecuencias medioambientales. Entre estos, se mencionó el proyecto de Puerto Seco en el municipio de La Virginia en Risaralda; los proyectos de infraestructura derivados del plan IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana), dentro del cual se destaca la promoción de proyectos portuarios en la amazonia.

De acuerdo con Deisy Soto, una de las participantes, se trata de proyectos que promueven un modelo de desarrollo extractivista sin considerar las culturas, costumbres, y actividades de los colombianos, lo cual no tiene responsabilidad ambiental con ciertas zonas del país que son de importancia mundial como el Chocó biogeográfico. Finalmente, también se contó con la participación de Juan Mayorga, investigador de National Geographic, quien mostró su interés en conocer cuánto podría llegar a tardar la aprobación de este proyecto.

**v. Concepto del Ministerio de Ambiente**

El 15 de diciembre de 2021 el Ministerio de Ambiente presentó respuesta a la solicitud de concepto sobre el proyecto. Algunos de los principales puntos señalados por dicho concepto son:

No es conveniente definir de entrada lo que es una zona amortiguadora mediante una ley pues debería haber mayor facilidad para enriquecer la definición con el tiempo y la experiencia.

La definición de bajo impacto ambiental debe estar asociada a los cambios o alteraciones sobre los atributos ecológicos de composición, estructura y función los objetos de conservación. Se considera que la propuesta de definición es improcedente.

La determinación de la zona amortiguadora depende de las presiones que deben ser manejadas para evitar alteraciones de los objetos de conservación. Estas pueden o deben cambiar en tiempo y espacio considerando las presiones que periódicamente se identifiquen. Es entonces inconveniente establecer un tiempo único para identificarlas.

La función amortiguadora ya cumple el objetivo de las zonas amortiguadoras.

La planeación, administración y manejo de una zona amortiguadora no puede plantearse como un instrumento adicional al de planeación de un área protegida.

Al momento de proponerse una zona amortiguadora, deben definirse y reglamentarse las actividades para mitigar presiones que afectan los objetos de conservación.

Es el contexto el que da las herramientas para verdaderamente delimitar las zonas amortiguadoras. En consecuencia, los actores del territorio, sus deseos y necesidades, su relación con sus recursos naturales y las visiones de desarrollo son importantes para la definición y manejo de estas zonas.

Las propuestas normativas que pretendan hacer algún tipo de refuerzo al marco normativo vigente deberían apuntar a la generación de mecanismos de origen legal que faciliten la gestión diferenciada y atenta al contexto de las áreas protegidas y sus zonas amortiguadoras, con foco especial en los actores que inciden en esta temática y los espacios de concertación que se pueden establecer para ello.

Si bien en principio se considera la inconveniencia del proyecto de ley, propone adelantar mesas de trabajo con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente para lograr ajustes necesarios en el proyecto.

## 9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas al articulado para el segundo debate de este proyecto de ley responden al objetivo de complementar elementos puntuales relacionados con la presencia de comunidades campesinas en las zonas amortiguadoras, además de señalar elementos relacionados con rutas para la intervención estatal ante la presencia de cultivos de uso ilícito en economías familiares de subsistencia y acceso a tierras cuando sea el caso.

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  | OBSERVACIONES       |
|--|--|---------------------|
| <b>Artículo 1º. Objeto:</b><br>Garantizar la conservación, gobernanza y protección | <b>Artículo 1º. Objeto:</b><br>Garantizar la conservación, gobernanza y protección | Sin modificaciones. |

|   |   |  |
|---|---|--|
| efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. | efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. |  |
|---|---|--|

|  |  |                            |
|--|--|----------------------------|
| <p><b>Artículo 2º. Definiciones:</b><br/>Para efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Zona amortiguadora de Parque Nacional Natural:</b><br/>Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a los Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que se llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de los Parques Nacionales Naturales.</p> <p><b>Actividad de bajo impacto ambiental:</b> Actividades que no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema que se busca proteger. Estas promueven la reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de vida sostenibles ambiental, social y económicamente de los habitantes tradicionales de los ecosistemas que se busca proteger.</p> <p><b>Gobernanza:</b> Proceso democrático de participación política en la toma de decisiones de gobierno de manera legítima, en los que se involucra a la totalidad de actores sociales, económicos y políticos,</p> | <p><b>Artículo 2º. Definiciones:</b><br/>Para efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Zona amortiguadora de Parque Nacional Natural:</b><br/>Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a los Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que se llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de los Parques Nacionales Naturales.</p> <p><b>Actividad de bajo impacto ambiental:</b> Actividades que no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema que se busca proteger. Estas promueven la reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de vida sostenibles ambiental, social y económicamente de los habitantes tradicionales de los ecosistemas que se busca proteger.</p> <p><b>Gobernanza:</b> Proceso democrático de participación política en la toma de decisiones de gobierno de manera legítima, en los que se involucra a la totalidad de actores sociales, económicos y políticos,</p> | <p>Sin modificaciones.</p> |
|--|--|----------------------------|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>estatales y de la sociedad civil.</p> <p><b>Conservación:</b> Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.</p> | <p>estatales y de la sociedad civil.</p> <p><b>Conservación:</b> Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.</p> |  |
|--|--|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Artículo 3º. Principios:</b> En la aplicación de esta normatividad se deberán considerar los siguientes principios:</p> <p><b>Principio de progresividad y no regresividad:</b> La protección ambiental podrá aumentar más no retroceder. Así, una vez alcanzado cierto nivel de protección se debe evitar el retroceso o la reducción de estándares de protección ambiental ya garantizados.</p> <p><b>Principio de precaución:</b> La falta de certeza científica absoluta sobre la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas por la materialización de un riesgo, no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo, ni deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Así, la precaución principalmente exige una postura activa de anticipación con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.</p> <p><b>Principio de diversidad étnica y cultural:</b> Las comunidades indígenas y los pueblos étnicos, tales como las comunidades</p> | <p><b>Artículo 3º. Principios:</b> En la aplicación de esta normatividad se deberán considerar los siguientes principios:</p> <p><b>Principio de progresividad y no regresividad:</b> La protección ambiental podrá aumentar más no retroceder. Así, una vez alcanzado cierto nivel de protección se debe evitar el retroceso o la reducción de estándares de protección ambiental ya garantizados.</p> <p><b>Principio de precaución:</b> La falta de certeza científica absoluta sobre la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas por la materialización de un riesgo, no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo, ni deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Así, la precaución principalmente exige una postura activa de anticipación con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.</p> <p><b>Principio de diversidad étnica y cultural:</b> Las comunidades indígenas y los pueblos étnicos, tales como las comunidades</p> |  |
|--|--|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico Rom o gitano, gozan de una protección especial de su cultura - costumbres, valores, tradiciones ancestrales-, cosmovisión, identidad social, religiosa y jurídica, autonomía, autodeterminación y territorio. De este modo le corresponde al Estado garantizarla a través de mecanismos adecuados que faciliten la participación libre e informada de estas comunidades indígenas y pueblos étnicos, pues de lo contrario, supondría una amenaza para la pervivencia de los mismos.</p>  | <p>afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico Rom o gitano, gozan de una protección especial de su cultura - costumbres, valores, tradiciones ancestrales-, cosmovisión, identidad social, religiosa y jurídica, autonomía, autodeterminación y territorio. De este modo le corresponde al Estado garantizarla a través de mecanismos adecuados que faciliten la participación libre e informada de estas comunidades indígenas y pueblos étnicos, pues de lo contrario, supondría una amenaza para la pervivencia de los mismos.</p>  |  |
| <p><b>Artículo 4º. Determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales corresponden a zonas claramente delimitadas alrededor de cada una de estas áreas protegidas, las cuales son definidas individualmente de acuerdo con las dinámicas y requerimientos ecosistémicos de cada área protegida correspondiente. En su determinación deben incluir tanto las zonas de espacio terrestre como marítimo importantes para preservar la integridad del ecosistema del área protegida correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el término</p> | <p><b>Artículo 4º. Determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales corresponden a zonas claramente delimitadas alrededor de cada una de estas áreas protegidas, las cuales son definidas individualmente de acuerdo con las dinámicas y requerimientos ecosistémicos de cada área protegida correspondiente. En su determinación deben incluir tanto las zonas de espacio terrestre como marítimo importantes para preservar la integridad del ecosistema del área protegida correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el término</p> | <p>Al parágrafo 2 se le agrega la frase ‘<b>así como el plan de zonificación ambiental adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural</b>’.</p> |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>de 3 años a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Ambiente junto con Parques Nacionales Naturales determinarán cuáles son las zonas amortiguadoras para cada uno de los Parques Nacionales Naturales. Así, deberá georreferenciar dichas zonas de manera que sean claramente identificables. Adicionalmente deberá reglamentar cómo será la administración y financiamiento de estas zonas amortiguadoras. En este proceso se deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones, entidades y comunidades presentes alrededor del Parque Nacional Natural respectivo, en el marco de la política de participación de Parques Nacionales Naturales.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En la delimitación de estas zonas se deberán atender las recomendaciones de los documentos técnicos que han emitido al respecto autoridades técnicas tales como Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como las recomendaciones de institutos de investigación y demás entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales podrá considerar</p> | <p>de 3 años a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Ambiente junto con Parques Nacionales Naturales determinarán cuáles son las zonas amortiguadoras para cada uno de los Parques Nacionales Naturales. Así, deberá georreferenciar dichas zonas de manera que sean claramente identificables. Adicionalmente deberá reglamentar cómo será la administración y financiamiento de estas zonas amortiguadoras. En este proceso se deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones, entidades y comunidades presentes alrededor del Parque Nacional Natural respectivo, en el marco de la política de participación de Parques Nacionales Naturales.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En la delimitación de estas zonas se deberán atender las recomendaciones de los documentos técnicos que han emitido al respecto autoridades técnicas tales como Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como las recomendaciones de institutos de investigación y demás entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA), <b>así como el plan de zonificación ambiental adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural.</b></p> |  |
|---|---|--|

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>que dichas zonas se traslapen con otras áreas protegidas. En cualquier caso, cuando haya este traslape las medidas de conservación dispuestas bajo cada figura se complementarán de manera que no sean excluyentes entre sí. Adicionalmente, las zonas amortiguadoras deberán ser consideradas como determinantes ambientales en cualquier figura o instrumento de ordenamiento territorial tales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de ordenamiento territorial (EOT), los Planes de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), entre otros.</p> | <p><b>Parágrafo 3.</b> La determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales podrá considerar que dichas zonas se traslapen con otras áreas protegidas. En cualquier caso, cuando haya este traslape las medidas de conservación dispuestas bajo cada figura se complementarán de manera que no sean excluyentes entre sí. Adicionalmente, las zonas amortiguadoras deberán ser consideradas como determinantes ambientales en cualquier figura o instrumento de ordenamiento territorial tales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de ordenamiento territorial (EOT), los Planes de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), entre otros.</p> |   |
| <p><b>Artículo 5º. Planes de manejo de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Las autoridades encargadas de la administración de cada zona amortiguadora, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de ambiente al respecto, deberán establecer planes de manejo donde se indiquen los usos que tendrá la zona amortiguadora respectiva y la gestión para su conservación. Esto, con el objetivo de mantener la</p>  | <p><b>Artículo 5º. Planes de manejo de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Las autoridades encargadas de la administración de cada zona amortiguadora, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de ambiente al respecto, deberán establecer planes de manejo donde se indiquen los usos que tendrá la zona amortiguadora respectiva y la gestión para su conservación. Esto, con el objetivo de mantener la</p>  | <p>En el párrafo dos se agrega la palabra ‘campesinas’ en la oración “En todo el proceso de construcción, así como de aprobación y adopción de los planes de manejo deberá garantizarse la participación de las comunidades <b>campesinas</b> y los grupos étnicos presentes en la zona amortiguadora respectiva.”</p> <p>En el párrafo dos se añade la oración “<b>Esta Subdirección y la Agencia Nacional de Tierras articularán esfuerzos para</b></p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>integridad del área protegida mediante el adelantamiento de una evaluación del impacto ambiental de cada actividad considerada.</p> <p>En todo el proceso de construcción, así como de aprobación y adopción de los planes de manejo deberá garantizarse la participación de las comunidades y los grupos étnicos presentes en la zona amortiguadora respectiva. A la vez, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia asesorará el diseño y ejecución de este plan.</p> <p>En la determinación de las actividades que pueden ser realizadas en estas zonas, se deberá promover el desarrollo de actividades de bajo impacto ambiental, así como aquellas actividades que minimicen afectaciones al área protegida. También deberá garantizarse la protección del medio económico de las comunidades locales. Esto, buscando reconocer a la población local, sus derechos y su cultura, y evitar la invisibilización del modelo económico local y sus actividades productivas. En cualquier caso, se deberá considerar la no vulneración de derechos adquiridos y propender por la efectiva gobernanza en el proceso de determinación del manejo de la zona</p> | <p>integridad del área protegida mediante el adelantamiento de una evaluación del impacto ambiental de cada actividad considerada.</p> <p>En todo el proceso de construcción, así como de aprobación y adopción de los planes de manejo deberá garantizarse la participación de las comunidades <b>campesinas</b> y los grupos étnicos presentes en la zona amortiguadora respectiva. A la vez, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia asesorará el diseño y ejecución de este plan. <b>Esta Subdirección y la Agencia Nacional de Tierras articularán esfuerzos para el reconocimiento y regularización del dominio por parte de comunidades campesinas y grupos étnicos en zonas de amortiguamiento.</b></p> <p>En la determinación de las actividades que pueden ser realizadas en estas zonas, se deberá promover el desarrollo de actividades de bajo impacto ambiental, así como aquellas actividades que minimicen afectaciones al área protegida. También deberá garantizarse la protección del medio económico de las comunidades locales. Esto, buscando reconocer a la población local, sus derechos y su cultura, y evitar la invisibilización del</p> | <p><b>el reconocimiento y regularización del dominio por parte de comunidades campesinas y grupos étnicos en zonas de amortiguamiento.”</b> Tiene por objetivo articular el objetivo de este proyecto de ley con los esfuerzos que en materia de tierras (redistribución, acceso y titulación) que el gobierno actual viene liderando desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural.</p> <p>Antes de los párrafos se añade el siguiente párrafo: <b>“En caso de presencia de cultivos de uso ilícito asociados a economías familiares de subsistencia en comunidades campesinas o grupos étnicos, el Estado propenderá por la vinculación de estas familias a programas de sustitución voluntaria y su articulación con economías legales.”</b> Esto tiene por objetivo reafirmar el compromiso con una política de drogas y de cultivos de usos ilícitos que no criminalice al pequeño cultivador ni a su núcleo familiar, máxime cuando se encuentra en contextos de agricultura de subsistencia.</p> |
|--|---|---|

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>amortiguadora respectiva.</p> <p>Se deberá así mismo respetar las actividades de subsistencia, las actividades campesinas, artesanales y ancestrales que se desarrollen en el área de la zona amortiguadora, de manera que no se afecte la actividad económica y cultural de las comunidades ubicadas en estas zonas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el proceso de adopción de estos planes de manejo, al ser una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, se deberán generar instancias de participación de las comunidades (consulta previa) en los términos del artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto Único reglamentario del Sector Ambiente. A la vez en el diseño de estos planes se deberán considerar las disposiciones del artículo 2.2.2.1.6.5 de dicho Decreto respecto al contenido y plazos de los planes de manejo de las áreas protegidas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los Planes de Manejo de las zonas amortiguadoras que hubiesen sido debidamente aprobados deberán considerar los esquemas de manejo comunitario que ya se hubieren consolidado y no podrán desconocer derechos adquiridos previamente por terceros. Adicionalmente la</p> | <p>modelo económico local y sus actividades productivas. En cualquier caso, se deberá considerar la no vulneración de derechos adquiridos y propender por la efectiva gobernanza en el proceso de determinación del manejo de la zona amortiguadora respectiva.</p> <p>Se deberá así mismo respetar las actividades de subsistencia, las actividades campesinas, artesanales y ancestrales que se desarrollen en el área de la zona amortiguadora, de manera que no se afecte la actividad económica y cultural de las comunidades ubicadas en estas zonas.</p> <p><b>En caso de presencia de cultivos de uso ilícito asociados a economías familiares de subsistencia en comunidades campesinas o grupos étnicos, el Estado propenderá por la vinculación de estas familias a programas de sustitución voluntaria y su articulación con economías legales.</b></p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el proceso de adopción de estos planes de manejo, al ser una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, se deberán generar instancias de participación de las comunidades (consulta previa) en los términos del artículo 2.2.2.1.5.5 del</p> |  |
|---|---|--|

|   |  |                            |
|---|--|----------------------------|
| <p>construcción del Plan de Manejo deberá considerar la compatibilidad, diálogo o conciliación de actividades con los planes de ordenamiento territorial, así como con las competencias de otras entidades tales como las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el territorio.</p>                                 | <p>Decreto Único reglamentario del Sector Ambiente. A la vez en el diseño de estos planes se deberán considerar las disposiciones del artículo 2.2.2.1.6.5 de dicho Decreto respecto al contenido y plazos de los planes de manejo de las áreas protegidas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los Planes de Manejo de las zonas amortiguadoras que hubiesen sido debidamente aprobados deberán considerar los esquemas de manejo comunitario que ya se hubieren consolidado y no podrán desconocer derechos adquiridos previamente por terceros. Adicionalmente la construcción del Plan de Manejo deberá considerar la compatibilidad, diálogo o conciliación de actividades con los planes de ordenamiento territorial, así como con las competencias de otras entidades tales como las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el territorio.</p> |                            |
| <p><b>Artículo 6. Actividades prohibidas en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Con independencia de si hay o no un plan de manejo para la zona amortiguadora, no podrán adelantarse en estas zonas las siguientes actividades o proyectos:</p> <p>1. Puertos multimodales de aguas</p> | <p><b>Artículo 6. Actividades prohibidas en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:</b> Con independencia de si hay o no un plan de manejo para la zona amortiguadora, no podrán adelantarse en estas zonas las siguientes actividades o proyectos:</p> <p>5. Puertos multimodales de aguas</p>  | <p>Sin modificaciones.</p> |

|  |  |                     |
|--|--|---------------------|
| <p>profundas.<br/>2. Las actividades portuarias.<br/>3. Proyectos de minería a gran escala.<br/>4. Exploración y explotación de hidrocarburos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La prohibición señalada en ningún caso afectará derechos adquiridos respecto a licencias ambientales o autorizaciones administrativas de terceros. Para el caso de renovación de dichas licencias será necesario considerar lo que al respecto haya establecido el plan de manejo de la zona respectiva.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando se trate de territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas, así como territorios colectivos titulados o en proceso de titulación, esta prohibición no desconocerá el derecho a la consulta previa.</p> | <p>profundas.<br/>6. Las actividades portuarias.<br/>7. Proyectos de minería a gran escala.<br/>8. Exploración y explotación de hidrocarburos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La prohibición señalada en ningún caso afectará derechos adquiridos respecto a licencias ambientales o autorizaciones administrativas de terceros. Para el caso de renovación de dichas licencias será necesario considerar lo que al respecto haya establecido el plan de manejo de la zona respectiva.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando se trate de territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas, así como territorios colectivos titulados o en proceso de titulación, esta prohibición no desconocerá el derecho a la consulta previa.</p> |                     |
| <p><b>Artículo 7. Mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia:</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales, las autoridades y comunidades locales la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas</p>   | <p><b>Artículo 7. Mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia:</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales, las autoridades y comunidades locales la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas</p>   | Sin modificaciones. |

|  |  |                            |
|--|--|----------------------------|
| <p>pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este mecanismo deberá contar con procedimientos de transparencia activa a través de plataformas digitales o medios que permitan conocer, de manera abierta, completa y oportuna, los avances que se tienen en torno al cumplimiento de la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Este mecanismo deberá también contar con la participación de la sociedad civil.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente reglamentará en el término de un año a partir de la promulgación de esta ley las sanciones a que hubiere lugar por el incumplimiento en los plazos para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas del SPNN, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Estas sanciones podrán incluir multas para las respectivas entidades administradoras de estas áreas.</p> | <p>pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este mecanismo deberá contar con procedimientos de transparencia activa a través de plataformas digitales o medios que permitan conocer, de manera abierta, completa y oportuna, los avances que se tienen en torno al cumplimiento de la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Este mecanismo deberá también contar con la participación de la sociedad civil.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente reglamentará en el término de un año a partir de la promulgación de esta ley las sanciones a que hubiere lugar por el incumplimiento en los plazos para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas del SPNN, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Estas sanciones podrán incluir multas para las respectivas entidades administradoras de estas áreas.</p> |                            |
| <p><b>Artículo 8°.</b></p>   | <p><b>Artículo 8°.</b></p>   | <p>Sin modificaciones.</p> |

|  |  |                     |
|--|--|---------------------|
| <p><b>Financiamiento.</b> El financiamiento para la delimitación de las zonas amortiguadoras podrá ser con cargo al recaudo por concepto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.</p> | <p><b>Financiamiento.</b> El financiamiento para la delimitación de las zonas amortiguadoras podrá ser con cargo al recaudo por concepto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.</p> |                     |
| <p><b>Artículo 9°. Vigencia y Derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>   | <p><b>Artículo 9°. Vigencia y Derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>   | Sin modificaciones. |

## 10. CONSIDERACIONES FINALES DE LOS PONENTES

El proyecto analizado plantea aspectos complejos alrededor del tema de la protección ambiental. Esta complejidad está relacionada con la necesidad de establecer instrumentos de protección sobre áreas que, sin estar incorporadas en los Parques Nacionales Naturales, están revestidas de una enorme importancia para estos en su objetivo de conservar y preservar el patrimonio ambiental colombiano.

Se trata de una propuesta legislativa que intenta dar vida a las áreas conocidas como “zonas amortiguadoras”, cuya función principal tiene que ver con garantizar la menor perturbación posible de los ecosistemas protegidos frente a las actividades antrópicas. Estas zonas amortiguadoras, si bien tienen unos antecedentes que se remontan al menos al último cuarto del siglo XX, aún hoy adolecen de falta de reglamentación y orientación en el país. Prueba de ello es que casi medio siglo después solo dos de ellas han sido determinadas y reguladas.

Teniendo en cuenta estos aspectos, resulta pertinente la existencia de un marco normativo y legal que dote de instrumentos y líneas de acción los procesos de delimitación y gestión de estas áreas en el país. De igual modo, resulta una propuesta relevante, sobre todo en momentos en que, puestas en una balanza, de un lado, la riqueza ambiental de la nación y, del otro, ciertas ideas en torno al desarrollo, parecieran apuntar a la existencia de un conflicto generalizado e irresoluble en el que las comunidades campesinas y grupos étnicos quedan en una situación de incertidumbre jurídico y déficit de derechos que se debe resolver.

La relevancia de la iniciativa, sin embargo, se inscribe en la coyuntura actual, en la que los desafíos ambientales han adquirido unas dimensiones planetarias innegables y que es a los Estados y sus instituciones a quienes les cabe la responsabilidad de lograr un adecuado equilibrio entre sostenibilidad ambiental y desarrollo, para las futuras generaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bravo, E (2007). Los impactos de la explotación petrolera en ecosistemas tropicales y la biodiversidad. Acción Ecológica. INREDH- Derechos humanos.
- Cabrera, M & Fierro, J (2013) Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. Capítulo 3 en Minería en Colombia- fundamentos para superar el modelo extractivista. Dirigido por Luis Jorge Garay Salamanca. Contraloría General de la República.
- Camargo, L (2017). La Zona Amortiguadora y la Función Amortiguadora en las Áreas Marinas Protegidas. Bogotá D.C.
- Castellanos, M. P. (2018). Análisis de Conflictos Ambientales en Torno a la Gestión de Áreas de Interés Ecológico. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales-IDEA. Bogotá: Observatorio de Conflictos Ambientales.
- Corte Constitucional. Sentencia C-598 de 2010 y Sentencia C-746 de 2012.
- Díaz, C (2021). Instrumentos para la gestión ambiental en Colombia. Universidad del Rosario- Facultad de Jurisprudencia.
- Durán (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: Reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. Revista de Estudios Sociales No. 32.
- Fondo Mundial para la Naturaleza. (12 de Julio de 2021). La deforestación, una amenaza latente en Chiribiquete y sus municipios aledaños.
- Fundación MarViva (2019) Posibles impactos del puerto de Tribugá sobre Nuquí y el DRMI GTCC.
- Galindo, R., Santana, D. M., Linares, L. G., Guzmán, C., Cano, M., Hernández, D., Roa, E. (2016). Reformulación Participativa del Plan de Manejo Parque Nacional Natural Chingaza. Parques Nacionales Naturales, Bogotá, D.C.
- Habitantes de Taganga rechazan construcción del Puerto de las Américas (18 de agosto de 2019). CARACOL Radio.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras Invemar – Fundación MarViva. (2015). Plan de Manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado. Golfo de Tribugá - Cabo Corrientes.
- INVEMAR. (2008). Viabilidad ambiental: componente marino y costero de una eventual intervención portuaria en la ensenada de Tribugá-Nuquí, Chocó, Pacífico colombiano. Santa Marta, Colombia: INVEMAR.
- La liga Contra el Silencio (14 de diciembre de 2018). Un nuevo puerto provoca censura y miedo en Santa Marta. Cerasetenta
- Leguizamón, G (2014). Análisis de la factibilidad técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- ¿Los parques nacionales le quedaron grandes a la nación? (29 de febrero de 2020). Revista Semana.
- Mateus, C. F. (2019). El Estado de Los Recursos Naturales en el Departamento de Santander. Contraloría General de Santander, Bucaramanga.
- Mayor, G. A., Gómez, L. F., Sarria, S., Ferney, A., Mejía, Y., Libreros, Á. Mamián, L. C. (2005). Plan de Manejo Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Suroccidente, Cali.

- Páez, J. (2020). Conflictos Por Usos, Manejo y Tenencia del Costado Occidental de la Sierra Nevada de Cocuy, Güicán y Chita [Tesis maestría]. Universidad Externado de Colombia.
- Pardo, H (2007). Industria portuaria y su impacto ambiental. INCOSTAS. I Conferencia Hemisférica sobre Protección Ambiental Portuaria: Panamá. Comisión Interamericana de Puertos- Organización de los Estados Americanos.
- Parques Nacionales Naturales & Consejo Territorial de Cabildos Indígenas (2020). Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. Plan de Manejo, Parques Nacionales Naturales, Dirección Territorial Caribe, Santa Marta.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia & Dirección Territorial Andes Occidentales (2017). Plan de manejo 2017 – 2022: Parque Nacional Natural Los Nevados.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (2008) Manual para la Delimitación y Zonificación de zonas amortiguadoras.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (2014). Respuesta consulta zona amortiguadora.
- Parques Nacionales Naturales. (2017). Actualización Plan de Manejo Parque Nacional Natural Sanquianga Territorio Ancestral y Colectivo. Parques Nacionales Naturales, Territorial Pacífico, Cali.
- Pérez-Torres, J. Vidal-Pastrana, C. & Racero-Casarrubia J. (ed.). 2016. Biodiversidad asociada a los sectores Manso y Tigre del Parque Nacional Natural Paramillo. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá. 248 pp.
- Pineda, I. J., Martínez, L. A., Bedoya, D. M., Caparroso, P., & Rojas, J. A. (2006). Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. Parques Nacionales Naturales, Territorial Costa Caribe, Cartagena.
- PROCOLOMBIA & USAID (2021). Contemplar, Comprender, Conservar. Manual Ilustrado para guías de turismo de naturaleza en Colombia. Ministerio de Comercio.
- PT-PROTECMA (2011) Documento Visión. Gobierno de España.
- Resolución no. 0193 (2018). Por medio de la cual se establecen unas medidas de control para mitigar presiones antrópicas en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali. 25 de mayo 2018.
- Río Pance vuelve a ser víctima del turismo desbordado en Cali (16 de octubre de 2020). Revista Semana.
- Ropain, G. B., Rodríguez, E., Ruales, D. L., & Rojas, J. (2007). Plan de Manejo Parque Nacional Natural Nevado del Huila. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Sur Andina, Popayán.
- Sguerra, S. Y., Bejarano, P., Rodríguez O. A., Blanco, J. T., Jaramillo, O. y Sanclemente, G. H. (2011). Corredor de Conservación Chingaza – Sumapaz – Guerrero: Resultados del Diseño y Lineamientos de Acción
- Vilardy, S., & A. León-Parra. (2021). Informe 2021 Parques Nacionales Cómo Vamos. Parques Nacionales Cómo Vamos, Bogotá. 300 pp.

## 11. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia **positiva** y solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 241 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Congresistas:

  
**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara

  
**ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ**  
Ponente  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  
PROYECTO DE LEY 241 DE 2021 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al sistema nacional de parques naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**Decreta:**

**Artículo 1º. Objeto:** Garantizar la conservación, gobernanza y protección efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales.

**Artículo 2º. Definiciones:** Para efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

**Zona amortiguadora de Parque Nacional Natural:** Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a los Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que se llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de los Parques Nacionales Naturales.

**Actividad de bajo impacto ambiental:** Actividades que no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema que se busca proteger. Estas promueven la reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de vida sostenibles ambiental, social y económicamente de los habitantes tradicionales de los ecosistemas que se busca proteger.

**Gobernanza:** Proceso democrático de participación política en la toma de decisiones de gobierno de manera legítima, en los que se involucra a la totalidad de actores sociales, económicos y políticos, estatales y de la sociedad civil.

**Conservación:** Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.

**Artículo 3º. Principios:** En la aplicación de esta normatividad se deberán considerar los siguientes principios:

**Principio de progresividad y no regresividad:** La protección ambiental podrá aumentar más no retroceder. Así, una vez alcanzado cierto nivel de protección se debe evitar el retroceso o la reducción de estándares de protección ambiental ya garantizados.

**Principio de precaución:** La falta de certeza científica absoluta sobre la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas por la materialización de un riesgo, no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo, ni deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la

degradación del medio ambiente. Así, la precaución principalmente exige una postura activa de anticipación con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural.

**Principio de diversidad étnica y cultural:** Las comunidades indígenas y los pueblos étnicos, tales como las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras, así como el grupo étnico Rom o gitano, gozan de una protección especial de su cultura -costumbres, valores, tradiciones ancestrales-, cosmovisión, identidad social, religiosa y jurídica, autonomía, autodeterminación y territorio. De este modo le corresponde al Estado garantizarla a través de mecanismos adecuados que faciliten la participación libre e informada de estas comunidades indígenas y pueblos étnicos, pues de lo contrario, supondría una amenaza para la pervivencia de los mismos.

**Artículo 4º. Determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:** Las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales corresponden a zonas claramente delimitadas alrededor de cada una de estas áreas protegidas, las cuales son definidas individualmente de acuerdo con las dinámicas y requerimientos ecosistémicos de cada área protegida correspondiente. En su determinación deben incluir tanto las zonas de espacio terrestre como marítimo importantes para preservar la integridad del ecosistema del área protegida correspondiente.

**Parágrafo 1.** En el término de 3 años a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Ambiente junto con Parques Nacionales Naturales determinarán cuáles son las zonas amortiguadoras para cada uno de los Parques Nacionales Naturales. Así, deberá georreferenciar dichas zonas de manera que sean claramente identificables. Adicionalmente deberá reglamentar cómo será la administración y financiamiento de estas zonas amortiguadoras. En este proceso se deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones, entidades y comunidades presentes alrededor del Parque Nacional Natural respectivo, en el marco de la política de participación de Parques Nacionales Naturales.

**Parágrafo 2.** En la delimitación de estas zonas se deberán atender las recomendaciones de los documentos técnicos que han emitido al respecto autoridades técnicas tales como Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como las recomendaciones de institutos de investigación y demás entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el plan de zonificación ambiental adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural.

**Parágrafo 3.** La determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales podrá considerar que dichas zonas se traslapen con otras áreas protegidas. En cualquier caso, cuando haya este traslape las medidas de conservación dispuestas bajo cada figura se complementarán de manera que no sean excluyentes entre sí. Adicionalmente, las zonas amortiguadoras deberán ser consideradas como determinantes ambientales en cualquier figura o instrumento de ordenamiento territorial tales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de ordenamiento territorial (EOT), los Planes de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), entre otros.

**Artículo 5º. Planes de manejo de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:** Las autoridades encargadas de la administración de cada zona amortiguadora, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de ambiente al respecto, deberán establecer planes de manejo donde se indiquen los usos que tendrá la zona amortiguadora

respectiva y la gestión para su conservación. Esto, con el objetivo de mantener la integridad del área protegida mediante el adelantamiento de una evaluación del impacto ambiental de cada actividad considerada.

En todo el proceso de construcción, así como de aprobación y adopción de los planes de manejo deberá garantizarse la participación de las comunidades campesinas y los grupos étnicos presentes en la zona amortiguadora respectiva. A la vez, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia asesorará el diseño y ejecución de este plan. Esta Subdirección y la Agencia Nacional de Tierras articularán esfuerzos para el reconocimiento y regularización del dominio por parte de comunidades campesinas y grupos étnicos en zonas de amortiguamiento.

En la determinación de las actividades que pueden ser realizadas en estas zonas, se deberá promover el desarrollo de actividades de bajo impacto ambiental, así como aquellas actividades que minimicen afectaciones al área protegida. También deberá garantizarse la protección del medio económico de las comunidades locales. Esto, buscando reconocer a la población local, sus derechos y su cultura, y evitar la invisibilización del modelo económico local y sus actividades productivas. En cualquier caso, se deberá considerar la no vulneración de derechos adquiridos y propender por la efectiva gobernanza en el proceso de determinación del manejo de la zona amortiguadora respectiva.

Se deberá así mismo respetar las actividades de subsistencia, las actividades campesinas, artesanales y ancestrales que se desarrollen en el área de la zona amortiguadora, de manera que no se afecte la actividad económica y cultural de las comunidades ubicadas en estas zonas.

En caso de presencia de cultivos de uso ilícito asociados a economías familiares de subsistencia en comunidades campesinas o grupos étnicos, el Estado propenderá por la vinculación de estas familias a programas de sustitución voluntaria y su articulación con economías legales.

**Parágrafo 1.** En el proceso de adopción de estos planes de manejo, al ser una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, se deberán generar instancias de participación de las comunidades (consulta previa) en los términos del artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto Único reglamentario del Sector Ambiente. A la vez en el diseño de estos planes se deberán considerar las disposiciones del artículo 2.2.2.1.6.5 de dicho Decreto respecto al contenido y plazos de los planes de manejo de las áreas protegidas.

**Parágrafo 2.** Los Planes de Manejo de las zonas amortiguadoras que hubiesen sido debidamente aprobados deberán considerar los esquemas de manejo comunitario que ya se hubiesen consolidado y no podrán desconocer derechos adquiridos previamente por terceros. Adicionalmente la construcción del Plan de Manejo deberá considerar la compatibilidad, diálogo o conciliación de actividades con los planes de ordenamiento territorial, así como con las competencias de otras entidades tales como las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el territorio.

**Artículo 6. Actividades prohibidas en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales:** Con independencia de si hay o no un plan de manejo para la zona amortiguadora, no podrán adelantarse en estas zonas las siguientes actividades o proyectos:

1. Puertos multimodales de aguas profundas.
2. Las actividades portuarias.
3. Proyectos de minería a gran escala.
4. Exploración y explotación de hidrocarburos.

**Parágrafo 1.** La prohibición señalada en ningún caso afectará derechos adquiridos respecto a licencias ambientales o autorizaciones administrativas de terceros. Para el caso de renovación de dichas licencias será necesario considerar lo que al respecto haya establecido el plan de manejo de la zona respectiva.

**Parágrafo 2.** Cuando se trate de territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas, así como territorios colectivos titulados o en proceso de titulación, esta prohibición no desconocerá el derecho a la consulta previa.

**Artículo 7. Mecanismo de seguimiento, inspección y vigilancia:** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales, las autoridades y comunidades locales la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida.

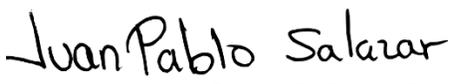
**Parágrafo 1.** Este mecanismo deberá contar con procedimientos de transparencia activa a través de plataformas digitales o medios que permitan conocer, de manera abierta, completa y oportuna, los avances que se tienen en torno al cumplimiento de la ley.

**Parágrafo 2.** Este mecanismo deberá también contar con la participación de la sociedad civil.

**Parágrafo 3.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente reglamentará en el término de un año a partir de la promulgación de esta ley las sanciones a que hubiere lugar por el incumplimiento en los plazos para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas del SPNN, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Estas sanciones podrán incluir multas para las respectivas entidades administradoras de estas áreas.

**Artículo 8°. Financiamiento.** El financiamiento para la delimitación de las zonas amortiguadoras podrá ser con cargo al recaudo por concepto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.

**Artículo 9°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

  
**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara

  
**ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ**  
Ponente  
Representante a la Cámara