

Bogotá, 18 de agosto de 2021

Señora

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA

Presidenta

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley “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”.

En calidad de Representantes a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos comedidamente radicar ante su despacho el siguiente proyecto de ley “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”, mediante el cual buscamos garantizar la conservación, gobernanza y protección efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales, buscando la conservación de áreas del territorio nacional que por su especial importancia ecológica requieren ser protegidas. Dejamos entonces a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

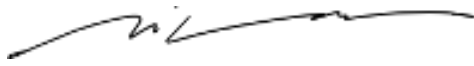
De los Honorables Congresistas,



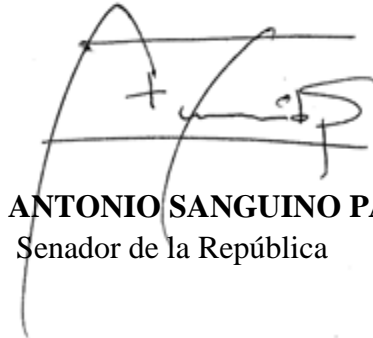
CATALINA ORTIZ LALINDE

Representante a la Cámara

Departamento del Valle del Cauca



IVAN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República




LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República



CÉSAR ORTIZ ZORRO

Representante a la Cámara por Casanare

PROYECTO DE LEY _____ DE 2021

“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 estas áreas.

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.

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.

Principio de diversidad étnica y cultural: Las comunidades indígenas 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 los pueblos étnicos, pues de lo contrario, supondría una amenaza la pervivencia de los mismos.

Artículo 4°. 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. 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 un año 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.

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.

Parágrafo 3°: La determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales podrá considerar que dichas zonas se traslapen con otras áreas protegidas.

Artículo 5º. Planes de manejo de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales: La entidad encargada de la administración de cada Parque Nacional Natural deberá 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 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.

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.

Parágrafo 1º: 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 2º: 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.

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:

- a. Puertos multimodales de aguas profundas.
- b. Las actividades portuarias.
- c. Proyectos de minería a gran escala.
- d. Exploración y explotación de hidrocarburos.

Parágrafo 1º: 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.

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 1º: 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 2º: Este mecanismo deberá también contar con la participación de la sociedad civil.

Parágrafo 3º: 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 SINAP, así como de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales. Estas sanciones podrán incluir multas para las respectivas entidades administradoras de estas áreas.

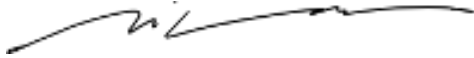
Artículo 8º. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Congressistas,



CATALINA ORTIZ LALINDE

Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



IVAN MARULANDA GÓMEZ

Senador de la República



ANTONIO SANGUINO PÁEZ

Senador de la República

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA

Representante a la Cámara

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República



CÉSAR ORTIZ ZORRO

Representante a la Cámara por Casanare

PROYECTO DE LEY ____ DE 2021

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, así como los artículos 150, 153 y 156 de la misma, nos permitimos presentar la siguiente exposición de motivos sobre el Proyecto de Ley “*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*”, con el fin de dar cuenta de su importancia y absoluta relevancia para conseguir la conservación de áreas del territorio nacional que por su indudable importancia ecológica deben ser protegidas como patrimonio de la humanidad.

1. 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 propender por una mayor conservación de estas importantes áreas protegidas.

2. 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 ninguna reglamentación sobre cómo deben ser manejadas. Esto ha impedido que se determine con exactitud cuáles actividades pueden ser o no realizadas en dichas zonas y ha además 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 falta de prohibición de algunas actividades con alto impacto ambiental en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales ha puesto en peligro ecosistemas tales como el Golfo de Tribugá correspondiente a la zona amortiguadora del PNN Utría (donde se han querido adelantar actividades portuarias) o las zonas amortiguadoras de los PNN Los Nevados (desarrollo de minería a gran escala) o los Farallones de Cali (contaminación del río Pance).

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

A. Biodiversidad de Colombia

Colombia está clasificada entre los 17 países megadiversos del mundo. En particular, el país está clasificado como el segundo país más biodiverso en todo el mundo pues, pese a representar solo un 1% de la superficie terrestre, Colombia alberga entre el 10% y el 14% de la biodiversidad total del mundo. Así, el país se encuentra en una ubicación geográfica privilegiada, un relieve único y un territorio propicio para albergar una gran cantidad de ecosistemas y formas de vida diferentes. La nación cuenta con una inigualable riqueza hídrica donde pasan algunos de los ríos más importantes del mundo, un clima tropical que se mantiene constante todo el año, ecosistemas únicos, todos los climas del mundo y una biodiversidad tan alta que se trata del primer país en número de especies de aves, el 2do en número de especies de anfibios, el tercero en especies de reptiles y palmas y el 6to 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).

B. Aproximación a las áreas protegidas en Colombia

Reconociendo la necesidad de protección de la inmensa biodiversidad del país, actualmente Colombia cuenta con una serie de figuras de protección del territorio en pro de la conservación ambiental.

Tal y como se encuentra consagrado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y como se informa a través del 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 **SINAP** son:

- a) Las del **Sistema de Parques Nacionales Naturales**: Estas 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.
- 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 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 (C-598 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.

En el caso particular de las áreas correspondientes a Parques Nacionales Naturales, 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; se tiene que actualmente Colombia cuenta con 43 Parques Nacionales Naturales, los cuales corresponden a 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 Yarigués 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 Código de Recursos Naturales en su artículo 330 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 ninguna obligación en términos de plazos 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 lo cual esta disposición no se ha materializado y se ha quedado corta en la búsqueda de protección de estas zonas.

A la vez, en el artículo 5 del Decreto 622 de 1977 se da la definición de zona amortiguadora señalando que esta corresponde a 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.”

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

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012 señaló 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 son por definición zonas externas aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con un régimen de uso y manejo diferente, por lo que no se puede considerar a ampliación a dichas zonas de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas (Parques Nacionales de Colombia, 2008). Pese a esto, 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).

En este sentido, Colombia se comprometió a establecer una gestión ambiental integrada para las áreas protegidas. En dicha gestión ambiental debe además 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, ha sido muy precario el desarrollo legislativo respecto a las zonas amortiguadoras. 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 han habido pautas en términos de plazos, no existe completa claridad sobre los roles en su declaratoria, no hay disposiciones sobre cómo debe ser el manejo que estas zonas deben tener ni se puntualiza qué tipo de actividades deberían ser restringidas en el territorio que les corresponde.

2.2. El Problema de la falta de legislación sobre las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales

A pesar de la reconocida necesidad de determinación y regulación de las zonas amortiguadoras para el Sistema de Parques Nacionales Naturales y en particular para los Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el país solo se han delimitado dos zonas amortiguadoras de estos parques. 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 definidas 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, 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.

Pese a las propuestas que se han formulado al respecto, no existe la reglamentación de las zonas amortiguadoras actualmente. Solo existe claridad sobre la definición básica de lo que son estas zonas (artículo 5 del Decreto 622 de 1977), y lo dicho por la Corte Constitucional, acerca de que el área susceptible de ser declarada zona amortiguadora debe necesariamente ser externa, circunvecina y aledaña a un área protegida del sistema de Parques Nacionales Naturales donde pueden establecerse restricciones o limitaciones al dominio. 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.

Adicionalmente, no existe actualmente legislación sobre los planes de manejo que deben tener las zonas amortiguadoras, en tanto estas no entran dentro de 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. Tampoco existen disposiciones explícitas sobre qué tipo de actividades se encuentran prohibidas en estas zonas para garantizar la conservación de estas.

Finalmente, tal y como lo reconoce la misma autoridad Parques Nacionales Naturales existe una indefinición oficial sobre las competencias y roles en la declaratoria, administración y financiamiento de las zonas amortiguadoras.

2.3. Afectación medioambiental derivada de las actividades portuarias y la extracción minero-energética, actividades que actualmente pueden desarrollarse en zonas amortiguadoras

La falta de delimitación de las zonas amortiguadoras, así como la falta de 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.

A. Afectaciones medioambientales derivadas de la extracción minera a gran escala en Colombia

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, las cuales son brevemente expuestas a continuación:

El modelo minero colombiano se basa 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.

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. 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 permiten dilucidarla 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 es absurdo si se compara, por ejemplo, con los 2 millones de toneladas de basura al año que produce Bogotá.

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. Frente a este punto, para 2010 Colombia ya era el tercer país más afectado del mundo ante 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.

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 referidas a la minería a gran escala ponen de presente lo nocivo que puede llegar a ser el desarrollo de esta actividad en zonas con especial fragilidad ambiental, cuyo cuidado es clave en aras de proteger la biodiversidad del país.

B. 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). Por otra parte, la quema de combustibles fósiles es la principal causante del calentamiento global.

Las dos causas principales de esta afectación medioambiental son la contaminación y la deforestación. La contaminación como afectación ambiental puede ser de naturaleza química 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.

C. 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. Así, 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 y se terminan 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 igual forma, 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 lo anteriormente señalado, estas actividades resultan en una afectación considerable a los ecosistemas y la biodiversidad de las costas donde son adelantadas.

2.4. Algunos ecosistemas que actualmente se encuentran en peligro al interior de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales

A. Golfo de Tribugá- Zona Amortiguadora del PNN Utría

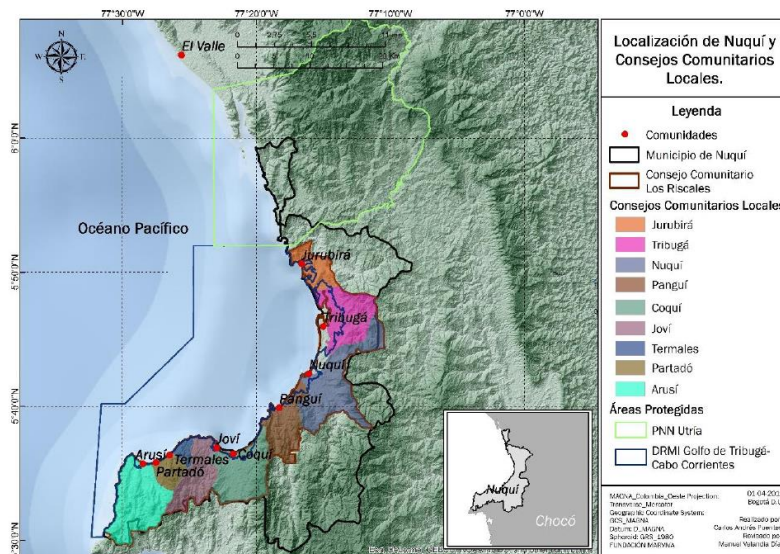
Uno de los ecosistemas que se encuentra en peligro por la falta de protección y conservación de las zonas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales es el Golfo de Tribugá, el cual se ubica en lo que sería la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Utría. Así, al considerar el aplicativo del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas se evidencia que el área circunvecina del Parque Nacional Natural Utría corresponde a esta 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 1: Parque Nacional Natural Utría y DRMI Golfo de Tribugá- [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible](#).



Figura 1. Golfo de Tribugá y ubicación de las áreas protegidas: Parque Nacional Natural Utría y Distrito Regional de Manejo Integrado Golfo de Tribugá Cabo Corrientes - Fuente: RUNAP, 2019. (Elaborado por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019)

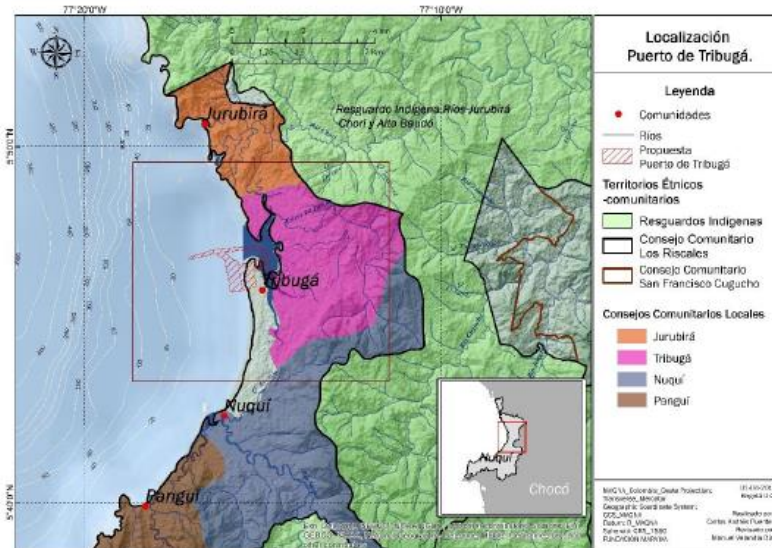
Mapa 2: Mapa de Nuquí elaborado por Fundación Marviva (2019).



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.

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 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).

Mapa 3: Localización del Puerto de Tribugá. Fundación Marviva (2019)



Es entonces 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 se traduciría en 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.

Las siguientes serían las afectaciones ambientales que tendría la construcción de dicho Puerto e identificadas por la Fundación Marviva (2019):

- 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.

B. Zona amortiguadora del PNN Los Nevados

La zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema que ha experimentado las consecuencias de esta falta de protección y regulación. 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, las cuales 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). Dentro de este plan de manejo se resalta que, de persistir este escenario de riesgo en cuanto a la minería, esto generaría entonces una demanda de recurso hídrico que podría afectar poblaciones aledañas.

De igual manera, se indica que el desarrollo de actividades mineras en el contexto regional tiene una alta dinámica. Esto puede generar impacto en los valores objeto de conservación del PNN Los Nevados y en la dinámica ecológica de las zonas de influencia. Se resalta 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 con traslaparse con este. Tal y como se presenta a continuación:

Tabla 3. Análisis de títulos y solicitudes mineras cercanos al Parque Nacional 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%
KJ-09131	KJ-09131	DTAN	Iguaque	11298,76057	5069,005896	44,86%
Total general				221174798,5	1156398,09	0,52%

3. MEDIDAS PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN

Ante el problema y los riesgos previamente identificados se procede a explicar las medidas planteadas por esta ley:

A. Determinación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales

Mediante esta ley se busca en primer lugar conseguir 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, sociales 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 se consideren las recomendaciones de documentos técnicos que se han emitido al respecto. Esta disposición se debe a que existen varios documentos respecto al tema de declaratoria de zonas amortiguadoras sin ningún tipo de vinculatoriedad pero que pueden ser útiles para esta delimitación. Se resaltan los documentos “Lineamientos Internos Para Determinación Y Reglamentación De Las Zonas Amortiguadoras De Las Áreas Del SPNN” ; “Manual Para La Delimitación Y Zonificación De Zonas Amortiguadoras” y “Análisis De La Factibilidad Política Técnica Y Operativa De Declarar Zonas Amortiguadoras”.

Finalmente, se dispone que la determinación de estas zonas amortiguadoras pueda considerar que dichas zonas se traslapen con otras áreas protegidas. Esta disposición se explica por el caso de la protección del Golfo de Tribugá, donde el área protegida Distrito Regional de Manejo Integrado Golfo de Tribugá 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 en dirección a la garantía de conservación de la respectiva zona y por ende el Parque Natural 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 donde se establece que la subdirección de Gestión y Manejo debe proponer directrices técnicas para la promoción de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras (artículo 13) y 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.

En la medida propuesta 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, campesinas, entre otras, se buscó que esta disposición no fuera a afectarlas. Al respecto, de acuerdo con Parques Nacionales Naturales, 26 de las 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales cuentan con presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes. Por esto, se determinó que en el establecimiento de dichos planes de manejo 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”.

Persiguiendo este objetivo se establece que debe garantizarse la participación de las comunidades en las determinaciones del plan de manejo (consulta previa) tal y como se regula en el Decreto Único del Sector Ambiente. 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 no haya participación única de entidades del orden nacional sino también local y que puedan ser adelantadas las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad de las áreas protegidas y sus respectivas zonas amortiguadoras.

A la vez, se propende porque haya transparencia en este proceso de seguimiento y pueda contarse 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 para que se efectúe 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 consisten en 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. Dos ejemplos concretos son, como se mencionó, los ecosistemas de la zona amortiguadora del Parque Natural Nacional Utría (Golfo de Tribugá) y de la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados.

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.

Adicionalmente, 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.

4. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema a resolver y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran enmarcadas en la legislación ambiental. En primer lugar, habiendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y 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”

5. CONFLICTO DE INTERESES

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, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

6. 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 sin expresar la necesidad de un desembolso directo de recursos públicos.

7. 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:

- 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 nos recomendaron fuentes tales 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.
- Inclusión de 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.

8. CONCLUSIONES

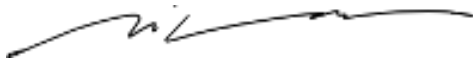
A partir de la justificación anteriormente dada se tiene que este proyecto se presenta como una vía de acción para abordar la problemática de la falta de delimitación, regulación y protección de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales de Colombia, buscando la garantía de la conservación de estas áreas protegidas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional.

En ese sentido, ponemos a consideración de Usted y del honorable Congreso de la República, estas propuestas que fueron estudiadas juiciosamente y contrastadas bajo principios de efectividad, factibilidad, necesidad y proporcionalidad; atendiendo como siempre a un principio conciliador que hace parte de la filosofía política que debe contener toda ley de la república. Agradecemos la atención y la lectura prestada, y por supuesto atenderemos cualquier inquietud y voluntad de concertación.

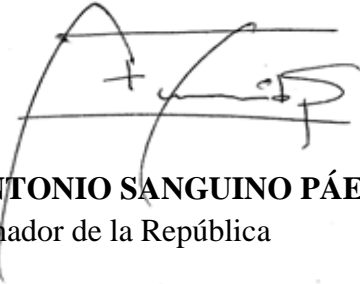
De los Honorables Congresistas,



CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



IVAN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República



CÉSAR ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara por Casanare

9. BIBLIOGRAFÍA

- PROCOLOMBIA & USAID (2021). Contemplar, Comprender, Conservar. Manual Ilustrado para guías de turismo de naturaleza en Colombia. Ministerio de Comercio.
- Camargo, L (2017). La Zona Amortiguadora y la Función Amortiguadora en las Áreas Marinas Protegidas. Bogotá D.C.
- 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.
- 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.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras Invemar – Fundación MarViva. (2015). *Plan de Manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado. Golfo de Tribugá - Cabo Corrientes.*
- Fundación Marviva (2019) Posibles impactos del puerto de Tribugá sobre Nuquí y el DRMI GTCC.
- 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. 27 p.
- 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.
- Corte Constitucional. Sentencia C-598 de 2010 y Sentencia C-746 de 2012.
- Pardo, H (2007). Industria portuaria y su impacto ambiental. INCOSTAS. I Conferencia Hemisférica sobre Protección Ambiental Portuaria: Panama. Comisión Interamericana de Puertos- Organización de los Estados Americanos.
- Bravo, E (2007). Los impactos de la explotación petrolera en ecosistemas tropicales y la biodiversidad. Acción Ecológica. INREDH- Derechos humanos.
- Plan de Manejo-Parque Nacional Natural Los Nevados (2017-2022).
- PT-PROTECMA (2011) Documento Visión. Gobierno de España.