



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General

002905

DIG-GJU

Bogotá, D. C.,

7 - 1 ABL 2011

Doctora

LUZ ELVIRA ANGARITA

Directora Territorial Caribe

Calle 17 No. 4-06

Santa Marta - Magdalena

Asunto: Consulta – Zona Amortiguadora Nueva Área Bahía Portete

Cordial Saludo:

De acuerdo con la solicitud elevada al Grupo Jurídico mediante oficio del 22 de febrero del corriente año, consistente en que se expida un concepto jurídico respecto de *“la zona de amortiguación de la proyectada área Bahía Portete y su compatibilidad con su Plan de Expansión”* refiriéndose al Puerto Bolívar, y teniendo en cuenta el correo electrónico del 28 de febrero del 2011, enviado por esa Dirección Territorial, en el que reitera su solicitud, resaltando la necesidad de contar con un concepto que determine la conveniencia de declarar un área protegida contigua al puerto marítimo referido teniendo en cuenta su posible expansión, y agrega como inquietud el deber que el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 establece a cargo de los municipios de generar una zona amortiguadora, situación que considera se generaría un conflicto con la operación actual y futura del Puerto Bolívar.

En este sentido y una vez evaluada su solicitud, se entiende como objeto de consulta jurídica, la incidencia de la función amortiguadora establecida en el artículo 31 del Decreto reglamentario No. 2372 de 2010 frente a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y la diferencia con las zonas amortiguadoras definidas en el artículo 5 del Decreto Reglamentario 622 de 1977 en concordancia con el artículo 330 del CNRNR en lo que corresponde exclusivamente a las áreas del Sistema; siendo preciso indicar que los aspectos de conveniencia en la declaratoria de un área nueva como lo es Bahía Portete y con ella el análisis de la expansión de Puerto Bolívar ubicado en la zona de influencia de la proyectada área, son asuntos que se evalúan y discuten en el proceso de su declaratoria de acuerdo con los estudios técnicos y científicos que se recauden.



*Mónica de
Bolívar*

2. Con la anterior precisión, debe diferenciarse en materia legal el concepto de función amortiguadora del territorio, establecida en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional del Áreas Protegidas, con el concepto de zona amortiguadora. La norma en cita señala:

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

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997. (subrayado fuera del texto)

Nótese de la norma transcrita, que el Decreto 2372 de 2010, establece una función amortiguadora del territorio circunvecino y colindante de las áreas protegidas que conforman el SINAP, sin distinguir categoría de área protegida, entendiéndose como una disposición de carácter general para las áreas que conforman el SINAP, reiterando la finalidad que persiguen las normas ambientales como determinantes en la ordenación del territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997¹.

¹ **ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidas en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General

En este sentido la función amortiguadora del territorio que tiene como propósito esencial mitigar impactos negativos sobre los atributos de la biodiversidad, deberá valorarse de acuerdo con los objetivos de conservación del área protegida o que se pretenda proteger; quiere esto decir, que no puede confundirse el concepto de función amortiguadora del territorio como determinante ambiental en la ordenación del territorio ya contemplada en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, como una función del municipio de declarar zonas en las áreas del territorio colindantes a un área protegida del SINAP, que en ningún caso tiene ese alcance la norma aludida.

Por su parte, el concepto de zona amortiguadora de un área protegida, está contemplada en la normatividad vigente solo para las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Decreto 2811 de 1974 al respecto establece:

"ARTICULO 330. De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenuen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

e) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley."





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General

*En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio.**

En el mismo sentido el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 622 de 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto 2811 de 1974 Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959", define:

"Artículo 5. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

8. Zona amortiguadora: Zona en la cual se atiendan 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 las normas transcritas se puede concluir, que "las zonas amortiguadoras, por definición, son zonas externas, aledañas y circunvecinas a las áreas protegidas del SPNN, que tienen un régimen de uso y manejo diferente, por ello no se puede considerar como la ampliación de las restricciones que existen al interior de las áreas protegidas"².

En el mismo sentido el artículo 8 de la Ley 165 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica", establece entre otras obligaciones del Estado Colombiano en la conservación in situ, la de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; función que se encuentra desarrollada en el numeral 3 artículo 12 y numeral 7 del artículo 19 del Decreto Ley 216 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones de 2003" establece:

"ARTÍCULO 12. DIRECCIÓN DE ECOSISTEMAS. La Dirección de Ecosistemas cumplirá las siguientes funciones:

(...)

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

² MANUAL PARA LA DELIMITACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE ZONAS AMORTIGUADORAS. Parques Nacionales de Colombia 2008. Página 14.





PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA
50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General

ARTÍCULO 19. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN tendrá las siguientes funciones:

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

En el ejercicio de la función atribuida por la normalidad transcrita, se puede concluir que "el proceso de delimitación, zonificación, reglamentación y gestión de zonas amortiguadoras, es un proceso de análisis que debe, primero justificar dicha necesidad desde la planeación del manejo del área protegida; y segundo, establecer la mejor alternativa de ordenamiento ambiental para los sectores definidos, teniendo en cuenta los diferentes procesos de ordenamiento ambiental del territorio que se estén adelantando".³

3. En suma, el proceso de determinación de la zona amortiguadora de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estará coordinado por el nivel nacional, esto es, por la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial junto con la Unidad de Parques, y debe obedecer a un análisis técnico que valore la planeación del recurso del área protegida y sus valores objeto de conservación.

En todo caso dicha zona será una determinante ambiental para la ordenación del territorio del municipio, sin que para estos efectos pueda entenderse que la función que establece el artículo 31 del Decreto Reglamentario 2372 de 2010, sea la de atribuir la competencia a los municipios para crear zonas amortiguadoras circundantes a las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

³ MANUAL PARA LA DELIMITACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE ZONAS AMORTIGUADORAS, Parques Nacionales de Colombia 2008, Página 14





COMUNIDAD NACIONAL DE
BIODIVERSIDAD
50 años

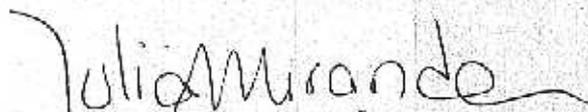
Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General

Por último, en cuanto se refiere al Plan de Expansión de Puerto Bolívar, de la valoración técnica realizada en el proceso de declaratoria de la nueva área Bahía Portete, la Subdirección Técnica de la Unidad anota: *"dentro del proceso de declaratoria de Bahía Portete, se ha analizado información referente a presiones sobre el área propuesta, encontrándose que la operación portuaria en Puerto Bolívar, evidentemente es un tensionante significativo sobre la biodiversidad característica de la bahía. Sin embargo, el plan de monitoreo que se adelanta desde 1982, cuando se realizaron los primeros trabajos de dragado, ha permitido establecer que no hay efectos negativos sobre los atributos ecológicos que caracteriza la bahía, manteniéndose un adecuado estado de naturalidad, lo que posibilita la declaratoria de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales en la zona.*

Si bien el procedimiento de declaratoria no contempla establecer la zona amortiguadora de una nueva área protegida, los análisis de presiones permiten evidenciar sitios donde la zona amortiguadora se podría requerir al momento de elaborar su plan de manejo y zonificación. Sobre el sector de Puerto Bolívar, es obvio que las herramientas actuales de manejo están funcionando y la posibilidad de establecer una zona amortiguadora, solamente debe mirarse a la luz de hacer aun más efectivas dichas herramientas, especialmente por las oportunidades que esta zona puede llegar a generar, en especial porque propone un fortalecimiento del trabajo conjunto que debe realizarse entre las autoridades ambientales (Parques Nacionales Naturales y Corpogujira) y la empresa Carbones del Cerrejón, así como con las demás entidades y organizaciones que tendrían que ver con el manejo del área protegida."

El presente concepto se emite de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,


JULIA MIRANDA LONDOÑO
Directora General UAESPNN

Proyecto: Andrea Pinzón Torres - Profesional Especializado GJ-
Hernando Zambrano - Subdirección Técnica

Revisó: Natalia Galvis Avelaneda - Coordinadora Grupo Jurídico **NGA**
Emilio Rodríguez Bastidas - Subdirector Técnico
Franky Uribe Ortiz - Asesor Dirección General



AÑO INTERNACIONAL
DE LA BIODIVERSIDAD 2010