ASPECTOS CONCEPTUALES Y RUTAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Bogotá D.C. 2025

República de Colombia
Presidente
Gustavo Petro Urrego

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ministra

Lena Yanina Estrada Añokazi

Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental

Mauricio Cabrera Leal

Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (E)

Luz Stella Pulido Pérez

Equipo técnico y jurídico

Luis Francisco Camargo Fajardo
David Eliecid Pérez Jaramillo
Natalia Rodríguez Santos
Elkin Mauricio Pedraza Sarmiento
Luis Orlando Forero
Olga Lucia Núñez Izquierdo
Stephania Martínez Téllez
Álvaro Alexander Dávila

2025

Contenido

SIGLAS / ACRONIMOS 5

GLOSARIO 7

INTRODUCCIÓN 10

Capítulo 1. ANTECEDENTES, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PRINCIPIOS. 13

1.1. Antecedentes. 13

1.1.1 Normativos. 13

1.1.2. Conceptuales. 17

1.2. Lineamientos de política para la zona amortiguadora. 20

1.3. Principios. 23

Capítulo 2. ENTIDADES COMPETENTES EN LA DETERMINACIÓN, DELIMITACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ZONAS AMORTIGUADORAS PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN. 26

Capítulo 3. DETERMINACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS AREAS DEL SPNN. 28

Capítulo 4. RUTA PARA LA DETERMINACIÓN, DELIMITACIÓN Y REGULACIÓN DE ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN SIN FIGURAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, ORDENAMIENTO O PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL EN EL TERRITORIO CIRCUNVECINO. 30

CAPÍTULO 5. RUTA PARA LA DETERMINACIÓN DE ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN CON FIGURAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, ORDENAMIENTO O PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL EN EL TERRITORIO CIRCUNVECINO. 43

5.1. Descripción de posibles escenarios con figuras de ordenamiento existentes. 48

5.1.1. Resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (NARP). 48

5.1.2. Zonas de reserva campesina (ZRC) y zonas exclusivas de pesca artesanal (ZEPA). 50

5.1.3. Unidad de planificación rural (UPR), territorios campesinos agroalimentarios (TECAM) y figuras de protección de suelos para la producción de alimentos, entre otras. 51

5.1.4. Ecosistemas estratégicos (páramos, manglares, humedales, arrecifes coralinos y praderas de pastos marinos). 51

5.1.5. Áreas protegidas, estrategias de conservación *in situ* y estrategias complementarias de conservación. 54

5.1.6. Planes de ordenación forestal. 56

5.1.7. Plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCH) y plan de ordenación y manejo integrado de la unidad ambiental costera (POMIUAC). 56

Capítulo 6. Contenido mínimo del Documento Técnico de Soporte para la Determinación y Delimitación de Zonas Amortiguadoras. 59

Capítulo 7. Información Cartográfica 62

7.1. Sistema de Proyección: 62

7.2. Base de datos geográfica: 62

7.3. Documentación Técnica: 62

7.4. Salidas Gráficas 63

7.5. Fuentes de Información. 63

BIBLIOGRAFÍA 67

SIGLAS / ACRONIMOS

AAR	Autoridad Ambiental Regional
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AICAS	Áreas Importantes para la Conservación de Aves y la Biodiversidad
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANU	Área Natural Única
AP	Área Protegida
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CPACA	Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Coralina	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Corpamag	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
DBBSE	Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECC	Estrategias Complementarias de Conservación
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis
JAC	Junta de Acción Comunal
Minambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NARP	Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMEC	Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas
PC&I	Principios, Criterios e Indicadores
PIC	Prioridades Integrales de Conservación
PICD	Plan Integral de Contención a la Deforestación

PML	Producción Más Limpia
PINE	Proyecto de Interés Nacional y Estratégico
PNC	Parque Nacional Natural
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia
POA	Proyecto, Obra o Actividad
POF	Plan de Ordenación Forestal
POMCH	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUAC	Planes de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RB	Reserva de Biosfera
REAA	Registro único de Ecosistemas y Áreas Ambientales
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RNN	Reserva Nacional Natural
SFF	Santuario de Fauna y Flora
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SIRAP	Sistema Regional de Áreas Protegidas
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia
TECAM	Territorios Campesinos Agroalimentarios
UPR	Unidad de Planificación Rural
VP	Vía Parque
VOC	Valores Objeto de Conservación
ZA	Zona Amortiguadora
ZEPA	Zona Exclusiva de Pesca Artesanal
ZEMP	Zona Especial de Manejo Pesquero
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

GLOSARIO

Área protegida: es el área definida geográficamente, que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

Categoría de manejo: unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

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, hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

Diversidad biológica: la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre especies y de ecosistemas (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

Estrategias complementarias de conservación: "espacios geográficos definidos, diferenciados de las áreas protegidas, que buscan mantener y promover en el tiempo las contribuciones de la naturaleza a la sociedad y aportar a la conservación in situ de la biodiversidad, mediante una forma de gobernanza a largo plazo que involucra uno o varios actores (públicos, privados o comunitarios)". (Santamaría M., et al 2018)

En el artículo 2.2.2.1.3.7 del Decreto 1076 de 2015 se consideran las distinciones internacionales como sitios RAMSAR, Reservas de Biosfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras como Estrategias Complementarias para la Conservación de la Diversidad Biológica.

Las distinciones internacionales tales como Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarías para la conservación de la diversidad biológica. Las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto (artículo 2.2.2.1.3.7 del Decreto 1076 de 2015).

Entidades territoriales: de acuerdo con el Artículo 286 de la Constitución Política de 1991. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Objetivos de armonización: son los propósitos específicos que se esperan cumplir o lograr mediante el ordenamiento ambiental, socioeconómico y cultural de una superficie de territorio circunvecina con un área protegida particular. Los objetivos de armonización son particulares para cada superficie de territorio circunvecina con un área protegida. (Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de desarrollo territoriales municipales y distritales, Ministerio de Ambiente 2016)

Ordenamiento territorial: es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Ley 1454 de 2011 - Artículo 2).

Ordenamiento ambiental del territorio: se entiende como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible (Ley 99 de 1993 - Artículo 7).

Preservación: mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

Restauración ecológica: restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además, el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios (Ambiente, 2015)[1]. En este caso el ecosistema debe regresar a una condición similar a como se encontraba antes del disturbio.

[1] Tomado del Plan Nacional de Restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas.

Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP: el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país (artículo 2.2.2.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015). El SINAP es el conjunto de las áreas protegidas privadas, comunitarias y públicas, del ámbito de gestión local, regional y nacional, los actores sociales e institucionales, los arreglos de gobernanza e instrumentos de gestión que, articulados entre sí, contribuyen a los objetivos de conservación del país. Parques Nacionales Naturales como coordinador del SINAP y autoridad ambiental en las áreas bajo su administración, consolidará los reportes de este sistema (parágrafo 1, articulo 26 de la Ley 2169 de 2024).

Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN: forma parte del SINAP y se denomina al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías establecidas (artículo 327 del Decreto Ley 2811 de 1974).

Uso sostenible: utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo, alterando los atributos básicos de composición estructura y función con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015).

Zona amortiguadora: zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas (Decreto 622 de 1977).

INTRODUCCIÓN

La zona amortiguadora, de acuerdo con lo planteado en el convenio de diversidad biológica (artículo 8, Conservación In situ, Ley 165 de 1994), se erige como el área en la que se promueve el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en las zonas adyacentes a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN); concordando con lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, en cuanto a que es una zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana.

Si bien, desde el código nacional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974), se incorporó el tema de zona amortiguadora en el marco de las figuras que hacen parte de las áreas protegidas del SPNN; el desarrollo de la temática solo se abordó, sin mayor progreso, en las declaratorias del Parque Nacional Natural Old Providence y Parque Nacional Natural Gorgona. No es sino hasta 2005, cuando mediante procesos liderados por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), se aborda la temática, con el propósito de contar con una mayor conceptualización del tema y a su vez generar una guía metodológica que abarcara el proceso, desde los acuerdos iniciales hasta la declaratoria y puesta en marcha de la gestión de la zona amortiguadora (Camargo y Guerrero, 2005).

A partir de este primer acercamiento, se generaron por parte de PNNC nuevos aportes al tema, en especial en relación con lineamientos internos para determinación y reglamentación de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN[2] y un manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras[3].

Por su parte, Paredes, 2014 en el análisis realizado al interior de PNNC, determina la posibilidad de que la zona amortiguadora sea el instrumento de gestión territorial que contribuya a la resolución de conflictos y a la armonización entre instrumentos de planeación ambiental, de desarrollo y de ordenamiento territorial, procurando el bienestar humano y la conservación del patrimonio natural.

Posteriormente, con base en los documentos realizados por PNNC, información internacional y antecedentes jurídicos a nivel nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible genera el documento **Zonas Amortiguadoras y la Función Amortiguadora -lineamientos de política, técnicos y jurídicos-**, el cual incluyó insumos para la determinación, regulación y gestión de las zonas amortiguadoras, con el fin de que dicha figura aporte a la protección de la biodiversidad, buscando su armonización con las diferentes figuras de ordenamiento que existen en la actualidad,

[2] Ospina M., 2006

[3] Ospina M., 2008

así como son las dinámicas naturales, sociales, sectoriales, productivas y culturales que ocurren en torno a dichas áreas protegidas (Minambiente 2018).

Lo anterior, en consideración a que tal como se establece en las "*Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial*"[4]; *el SPNN como determinante ambiental implica la incorporación de los objetivos de conservación de estos ecosistemas, los usos, categorías y estrategias definidas en el plan de manejo de dicha área en el ordenamiento territorial, así como la armonización de las actividades que se pretendan adelantar en las áreas circunvecinas y circundantes al área protegida con los lineamientos y directrices del plan de manejo*.

Ahora bien, con base en los insumos técnicos y jurídicos del proceso de construcción conceptual y operativa del tema de zona amortiguadora, se genera este nuevo documento que recoge los elementos necesarios (que incluye los principios que deben orientar el proceso, así como lineamientos de política), que sustentan la estructura establecida para la determinación de la zona amortiguadora a las áreas protegidas del SPNN.

En este orden de ideas, con base en el ordenamiento ambiental y territorial circunvecino a las áreas protegidas del SPNN, se determinan los posibles escenarios, así como la ruta determinada para cada uno de ellos, lo que permitirá mediante ejercicio orientado y plenamente participativo, proponer una zona amortiguadora en las áreas circunvecinas para cada una de las áreas protegidas del SPNN (de requerirse).

La propuesta de zona amortiguadora debe estar debidamente soportada y para ello, este documento incorpora el contenido mínimo que debe incluir el documento técnico de la propuesta, para revisión y adopción por parte de Minambiente.

Adicional a lo anterior, es de gran relevancia resalta que la zona amortiguadora al estar por fuera de las áreas protegidas del SPNN debe ser administrada ambientalmente por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible competente, y hace parte de las determinantes ambientales; así como también debe estar armonizada con los instrumentos de planificación que se establezcan en el marco de reservas campesinas y territorios colectivos de comunidades NARP[5] o resguardos indígenas, con quienes

[4] Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial / Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA: dir.: Sierra Castro, Luis Alfonso. coord.: Quintero López, Natalia. Textos: Puerta González, Victoria Eugenia; Ramírez Casas, Diana Paola; Rico Martínez, Jenny Madeleiny. ---- Bogotá, D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022.

[5] Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.

debe trabarse la ruta para la determinación del área, generando los espacios de consulta previa a que hubiera lugar.

Con base en lo anterior, se pone a disposición de los interesados este documento, el cual recopila la información generada por Parques Nacionales Naturales de Colombia y este ministerio en torno al tema, genera las rutas requeridas para realizar el proceso y resalta la importancia de la participación a todo nivel, en la construcción, delimitación, zonificación y consolidación de la zona amortiguadora.

La adopción y puesta en marcha de lo dispuesto en este documento aportarían al logro de algunas de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente al objetivo 6. Agua limpia y saneamiento; objetivo 14. Vida submarina y; 15. Vida de ecosistemas terrestres. A su vez, aportaría al alcance de las 23 metas del marco global de biodiversidad Kunming – Montreal y por ende a las consignadas en el plan de acción de biodiversidad Colombia al 2030.

Capítulo 1. ANTECEDENTES, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PRINCIPIOS.

Este primer capítulo recoge una breve descripción de los principales antecedentes en los desarrollos normativos y técnicos; los lineamientos de política y los principios de actuación relacionados con las zonas amortiguadoras para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN).

1.1. Antecedentes.

1.1.1 Normativos.

a) Zona amortiguadora.

La primera referencia al concepto de zona amortiguadora, en nuestro país, surgió con la expedición del Código de los Recursos Naturales y de la Protección al Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974). En él se estableció en el artículo 330 que:

"De acuerdo con las condiciones de cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio."[6]

Posteriormente, mediante la expedición del Decreto 622 de 1977, compilado en el Decreto 1076 de 2015, se definieron elementos referentes a las zonas amortiguadoras para las áreas protegidas del SPNN. Así, el artículo 2.2.2.1.8.1 del Decreto 1076 de 2015 (Artículo 5 Decreto 622 de 1977) establece la siguiente definición de zona amortiguadora:

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

Si bien, en el artículo 18 del Decreto 622 de 1977, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015 (artículo 2.2.2.1.11.3) determinó la zona amortiguadora como una categoría de zonificación para el manejo de las áreas protegidas que conforman el SPNN. El ordenamiento jurídico (Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 160 de 1994, Ley 165 de 1994

[6] Cuando el artículo hace referencia a los literales a) a e) se refiere a: Parque Natural Nacional, Reserva Natural Nacional, Área Natural Única, Santuario de Flora y Fauna, y Vía Parque (Artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974).

y Ley 70 de 1993) y los conceptos expedidos por las entidades competentes han determinado que esta zona se delimite por fuera de tales áreas[7].

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C 746 de 2012, determinó 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*."

De esta manera, las estipulaciones contenidas en el Código de Recursos Naturales y en el Decreto 622 de 1977 se constituyen en las aproximaciones más completas a una definición estructural sobre las zonas amortiguadoras, máxime cuando el Decreto 2372 de 2010 -igualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015- estableció que la reglamentación del Sistema de Parques Nacionales Naturales continuaba rigiéndose por lo definido en el Decreto 622 de 1977.

b) Zona amortiguadora y comunidades étnicas.

Para destacar los antecedentes normativos respecto a las comunidades étnicas, se analizarán las disposiciones jurídicas establecidas en torno a las comunidades afrodescendientes e indígenas, en relación específica con el ordenamiento jurídico que se ha fijado de manera especial para ellos y su relación con el concepto de zonas amortiguadoras.

La Ley 70 de 1993 determinó como propósito principal establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, garantizando la obtención de condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

Dichas disposiciones, igualmente fijaron determinaciones específicas en relación con la protección del ambiente y los recursos naturales, estableciendo una función social y ecológica que lleva inherentes obligaciones de protección del ambiente (artículo 20, Ley 70 de 1993). Igualmente, el Decreto 1745 de 1995, hoy compilado en los artículos 2.5.1.2.1 y siguientes del Decreto 1066 de 2015, fijó disposiciones relativas a la protección del ambiente, estableciendo que *"La Junta del Consejo Comunitario deberá establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la*

[7] A modo de ejemplo podría citarse el artículo 53 de la Ley 70 de 1993, en el cual se especificó la necesidad de trabajar de manera conjunta con las comunidades afrodescendientes las zonas amortiguadoras. De igual forma, y si se tiene en cuenta la finalidad de dichas áreas no sería permitido implementar su objetivo al interior del Sistema de Parques Nacionales, pues el mismo atentaría de entrada con el régimen de usos, situación incompatible jurídicamente (Minambiente, 2018).

concentración de las tierras en pocas manos y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se beneficien todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme se reglamente el Capítulo IV de la ley 70 de 1993."

Por su parte, y haciendo referencia de manera específica a las zonas amortiguadoras, el artículo 53 de la ley 70 de 1993, establece que "*en las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y la capacitación. Igualmente, en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismos para desestimular la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles*."

Las zonas amortiguadoras del SPNN tendrán como funciones:

- Establecer modelos apropiados de producción.
- Establecer estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y la capacitación.
- Desarrollar mecanismos para desestimular la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.

De igual forma, la Ley 843 de 2003, determina en su artículo 1 que "*en las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en zonas de frontera, se desarrollarán con la participación de las autoridades y comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto*." Sin duda, esta norma además de plantear condiciones especiales para las comunidades afrodescendientes fijó determinaciones para las comunidades indígenas, las cuales encuentran además un trato diferencial conforme a lo fijado en la Constitución Política, y a lo prescrito en los acuerdos internacionales sobre protección de estas comunidades.

Al respecto el artículo 4 del Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la ley 21 de 1991, determina que se deberán adoptar por parte de los Estados las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados; y a su vez, el numeral 4 del artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, fija que "*los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan*." De esta manera, si bien el Convenio no determina de manera específica disposiciones referentes de manera concreta sobre las zonas amortiguadoras, si establece condiciones de articulación y cooperación entre las

comunidades y las autoridades ambientales y territoriales para fijar, en este caso, las zonas amortiguadoras.

Así las cosas, de lo descrito en la normatividad vigente se puede deducir que el cumplimiento de las funciones establecidas para la determinación de la zona amortiguadora al interior de los territorios colectivos de las comunidades indígenas y afrodescendientes se debe realizar con la participación de las autoridades de las comunidades involucradas, y serán ellas quienes articularán la visión de su territorio con los objetivos del área protegida. Dicho ejercicio deberá contar necesariamente con la participación de las autoridades ambientales, lo cual no necesariamente significa la necesidad de determinar una zona amortiguadora al interior de dicho territorio, sino la articulación de visiones.

c) Zona amortiguadora y zonas de reserva campesina.

En el Marco Normativo del documento Proyecto piloto de Zonas de Reserva Campesina, realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2004) se determina que "*las ZRC cumplen una función ecológica de conservación de parques circunvecinos, son parte del área de amortiguamiento de los mismos y por ello se puede considerar que de la estabilización de la economía al interior de ellas depende la estabilidad, la unidad estructural y función del parque*."

Un análisis de lo fijado normativamente respecto a la relación entre zonas amortiguadoras y zonas de reserva campesina. Al respecto, la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria y Desarrollo Rural establece en su Artículo 67, que no se podrán adjudicar terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas aledañas a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Igualmente, el Decreto 2664 de 1994 compilado en el artículo 2.14.10.4.2 del Decreto 1071 de 2015, fija que no serán adjudicables los terrenos baldíos aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.

No obstante, con la modificación realizada al artículo 67 de la Ley 160 de 1994 mediante la Ley 1728 de julio de 2014, se eliminó de manera taxativa la prohibición de adjudicar terrenos baldíos al interior de las zonas amortiguadoras, razón por la cual, la vigencia del artículo 2.14.10.4.2 pierde su ejecutoriedad en virtud de la jerarquía normativa establecida entre la Ley y el Decreto 1071 de 2015.

Ahora bien, en relación a sus usos, el Decreto 1777 de 1996, el cual reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina - ZRC, establece en el Parágrafo 1 de su Artículo 1, que: "*las zonas de reserva campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área protegida*

del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras".

De lo anterior se deduce que es permitida la constitución de las Zonas de Reserva Campesina al interior de las zonas amortiguadoras determinadas para las áreas protegidas del SPNN. Estas ZRC deberán definir las actividades productivas permitidas en el plan de desarrollo sostenible que se formule para cada zona en particular. En todo caso, es imprescindible manifestar que dicha ZRC deberá tener en consideración el área protegida, con la intención de poder prevenir con su manejo, las presiones y amenazas que puedan afectar el área protegida.

1.1.2. Conceptuales.

En el ámbito internacional, el concepto *Zona de Amortiguamiento* ha evolucionado de la mano con los desarrollos de política y técnicos para el manejo de las áreas protegidas, y el concepto clásico de amortiguación se ha ido complementando, desde la década de los 80 del siglo pasado, con objetivos dirigidos a: probar las teorías de desarrollo con conservación y lograr la sostenibilidad en el uso de los recursos de un área protegida, integrar el manejo de áreas protegidas al desarrollo de las poblaciones locales, evitar el aislamiento geográfico del área protegida, reforzar el vínculo del área protegida con las comunidades y poblaciones humanas involucradas, fomentar el desarrollo económico de las poblaciones locales, y compensar a los pobladores locales por la pérdida de acceso a las reservas estrictas, entre otros.

Es decir, las zonas de amortiguamiento ya no se entienden solo como barreras a posibles presiones, sino también como el escenario ideal para integrar el área protegida a su contexto territorial, buscando armonizar el desarrollo socioeconómico con la conservación y reforzando el vínculo de las comunidades locales con el área protegida. En este sentido, en Costa Rica se ha llegado incluso a proponer cambiar el nombre de zona de amortiguamiento por Z*ona de Interacción o Proyección*, superando así la carga negativa que supone una zona para amortiguar presiones y proyectando un escenario de gestión más proactivo (Organización para Estudios Tropicales, 2004 en Minambiente 2018).

A nivel nacional, se hace una breve recopilación de los aportes de las propuestas que se han generado con lineamientos técnicos y de procedimiento para el tema de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN.

El documento "*Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión en zonas amortiguadoras" (*Camargo y Guerrero, 2005), presenta una guía metodológica que

abarca el proceso desde los acuerdos iniciales entre las entidades competentes hasta la declaratoria formal y puesta en marcha de la gestión de la Zona Amortiguadora. Esta guía plantea tres fases: 1. Estudio previo (aprestamiento, diagnóstico y definición de objetivos), 2. Determinación, refiriéndose a la delimitación y declaratoria de la zona amortiguadora y 3. reglamentación (zonificación y reglamentación).

Es claro que el proceso de concertación de la propuesta de zona amortiguadora es una responsabilidad de las "*autoridades ambientales regionales y urbanas, con el concurso de los municipios y Parques Nacionales*" (Camargo y Guerrero, 2005); considerando que la presencia de los municipios es relevante por ser los *"titulares, a través de sus concejos municipales, de la función de regular los usos del suelo, porque la zonificación interna de la Zona Amortiguadora, si bien resulta un determinante ambiental de los POT, debe corresponder a la zonificación contenida en el POT*" (Paredes G., 2014). Respecto a lo anterior es necesario tener en cuenta las Gobernaciones, las entidades territoriales Indígenas y Concejos Comunitarios en Áreas No Municipalizadas cuando aplique.

Adicionalmente, (Camargo y Guerrero,2005) establecen tres grupos de objetivos para las zonas amortiguadoras: a) aquellos que apuntan a una finalidad de amortiguación, b) los que apuntan a la consolidación de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas y, c) aquellos que aportan al desarrollo regional sostenible. Es decir, la finalidad de la zona amortiguadora se amplía al contemplarse objetivos que apuntan a otras finalidades, distintas a la de amortiguación (Ospina, M.A. y Henao, A.J., 2017 en Minambiente, 2018).

Posteriormente, se desarrolla una propuesta de "*Lineamientos internos para Determinación y Reglamentación de las Zonas Amortiguadoras de las áreas del SPNN*" (Ospina M., 2006) y se publica el "*Manual para la Delimitación y Zonificación de Zonas Amortiguadoras*" (Ospina M., 2008), documentos que aportaron elementos para definir criterios técnicos a los equipos de trabajo de las áreas protegidas del SPNN, con el fin de adelantar procesos de ordenamiento que aportan al logro de los objetivos de conservación de las áreas protegidas, desde la determinación de zonas amortiguadoras o el manejo de las existentes en el caso del Parque Nacional Natural Old Providence y Parque Nacional Natural Gorgona.

Paredes G., 2014, elabora el "*Análisis de la factibilidad política, técnica y operativa para declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales Naturales*", como un instrumento de gestión territorial que contribuyera a la resolución de conflictos, y a la armonización entre instrumentos de planeación ambiental, de desarrollo y ordenamiento territorial hacia el logro del bienestar humano y la conservación del patrimonio natural.

En dicho análisis se revisaron los lineamientos técnicos[8] que en relación con la zona amortiguadora y el ordenamiento de las zonas aledañas a las áreas protegidas del SPNN, ha generado PNNC con el fin de orientar el trabajo de sus equipos locales en los diferentes procesos de ordenamiento ambiental que se desarrollan en zonas aledañas a estas áreas protegidas. Estos lineamientos iban dirigidos a todos los niveles de gestión de PNNC, pero muy especialmente a las Direcciones Territoriales, las cuales tienen entre sus funciones: *Implementar, en lo de su competencia a nivel regional, las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN y Coordinar la puesta en marcha de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN adscritas* (Ospina, M.A. y Henao, A.J., 2017 en Minambiente, 2018).

En el documento de Paredes G. (2014), fueron analizados dichos lineamientos y se concluye que éstos estaban orientados principalmente a la gestión en zonas aledañas y su ordenamiento ambiental. Al respecto se presentan varias propuestas para avanzar en la participación efectiva de PNNC en los procesos de ordenamiento territorial, desde las instancias que generan las directrices nacionales, hasta el proceso de formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, buscando así, asegurar que el área protegida sea debidamente involucrada, como determinante ambiental en estos instrumentos.

En 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzó en un modelo que facilite el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con las áreas protegidas del SPNN, incluyendo las precisiones técnicas, legales y operativas requeridas. En este orden de ideas, se generó una propuesta que integra los aspectos relacionados con las áreas protegidas del SPNN; identifica y analiza la realidad actual del territorio; e integra lineamientos que direccionan la determinación, regulación y gestión de las zonas amortiguadoras, con el fin de que dicha figura aporte a la protección de la biodiversidad sin ir en contravía de las diferentes figuras de ordenamiento que existen en la actualidad, así como de las dinámicas naturales, sociales, sectoriales, productivas y culturales que ocurren en torno a dichas áreas protegidas.

Por otra parte, del análisis del contexto nacional para la generación de lineamientos para la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras, se evidencia en el documento "*Orientaciones a las Autoridades Ambientales para la definición y actualización de las Determinantes Ambientales y su incorporación en los POT*", que desde el año 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible plantea que el requerimiento de amortiguación, de la zona amortiguadora debe apuntar al

[8]En el documento de Minambiente, 2018, se refiere a lineamientos de política, no obstante, revisado el documento de Paredes G. (2014), en el mismo se habla de lineamientos técnicos.

ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con un área protegida del SPNN, es particular y específico. Lo anterior se puede concretar en términos de propósitos y alcance geográfico mediante la formulación de *Objetivos de Armonización,* a partir de los criterios que deben establecer las Autoridades Ambientales Regionales (AAR), los cuales guiarían las decisiones de ordenamiento en el territorio.

Los objetivos de armonización permitirían concretar y dar un alcance específico al requerimiento de amortiguación, tanto en el espacio como en el tiempo, que deberá tener el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con un área del SPNN. Estos objetivos deberán responder a los contextos territorial, socioeconómico, cultural y ambiental en que se encuentre el área protegida; a las visiones, intereses y anhelos de los actores allí presentes y; a las orientaciones sobre intereses nacionales. De tal manera que las decisiones de ordenamiento para alcanzar dichos objetivos sean las más efectivas.

Finalmente, es importante reiterar, que el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con un área protegida del SPNN, orientado a cumplir los objetivos de armonización que se definan durante el proceso, no equivale a la ampliación de dicha área protegida, ni a la creación de otra área protegida, ya que en estos sectores no aplican ni el régimen de usos, ni las restricciones generales, que aplican al interior del área protegida -por ejemplo, la prohibición de actividades productivas en las áreas protegidas del SPNN-, aunque se regularán los usos y actividades permitidas, de acuerdo con los Objetivos de Armonización que se definan.

Los objetivos que se persiguen con este ordenamiento no son los objetivos de conservación del área protegida, aunque sí se pretende aportar a ellos.

Los criterios que se utilizan para tomar la decisión de ampliar un área protegida están establecidos en la Ruta para la Declaratoria o Ampliación de Áreas Protegidas, adoptada por Minambiente, mediante la Resolución 1125 del 2015.

1.2. Lineamientos de política para la zona amortiguadora.

A continuación, se expone los lineamientos de política para el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), en cumplimiento del numeral 2 del artículo 16 del Decreto ley 3570 de 2011.

Los lineamientos orientan el proceso de ordenamiento de la superficie de territorio circunvecina con las áreas protegidas, para que aporte a la conservación de la biodiversidad, armonizándose con las diferentes figuras de ordenamiento que puedan

existir en la actualidad, y tenga en cuenta las dinámicas sociales, sectoriales, productivas y culturales que ocurren en torno a las áreas protegidas.

El ordenamiento del territorio circunvecino al área protegida del SPNN debe cumplir una función orientada a:

- Armonizar la ocupación, uso y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SPNN.

Esto implica gestionar de manera complementaria y armónica las necesidades de las poblaciones locales y las de protección ambiental, desde un enfoque de desarrollo integral[9] que oriente la inversión intersectorial en desarrollo rural sostenible (forestal, pesquero, agropecuario y uso de la biodiversidad), en modelos de organización territorial como lo son las franjas o áreas de estabilización y ruralización de la población colonizadora adyacente[10].

En este sentido, se debe tener en cuenta el proceso de zonificación ambiental existente en el territorio que permita identificar las áreas de especial interés ambiental (AEIA), la delimitación de la frontera agropecuaria, la dinámica sectorial de la deforestación, las áreas protegidas vecinas, los ecosistemas estratégicos y las áreas con posible presencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, entre otros.

En función de armonizar el ordenamiento y manejo de la superficie de territorio circunvecina de las áreas protegidas del SPNN con los proyectos de desarrollo rural que se generen, se propondrán lineamientos generales de uso eficiente del suelo que tengan en cuenta su vocación y las visiones territoriales construidas con las comunidades, según necesidades y a escalas adecuadas, aportando al logro de los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SPNN.

[9] Enfoque de desarrollo integral: entendido como aquel orientado a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y a un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad que asegure el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación (Art. 2 Decreto 893 de 2017).

[10] Al respecto es importante precisar que el artículo 2.2.2.1.2.12 del Decreto 1076 de 2015 establece que: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de sus distintas dependencias con funciones en la materia y las Corporaciones Autónomas Regionales, velarán porque en los procesos de ordenamiento territorial se incorporen y respeten por los municipios, distritos y departamentos las declaraciones y el régimen aplicable a las áreas protegidas del SINAP. Así mismo, velará por la articulación de este Sistema a los procesos de planificación y ordenamiento ambiental regional, a los planes sectoriales del Estado y a los planes de manejo de ecosistemas, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y de gestión del SINAP y de los fines que le son propios.

- Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas del SPNN y contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas.

Las presiones antrópicas sobre las áreas protegidas del SPNN y su mitigación deben pensarse en términos de efectividad en el manejo, y no únicamente en relación con los elementos de control y vigilancia del uso de los recursos. Es por esto por lo que dicho manejo podría ser más efectivo a través de la promoción y orientación de proyectos y actividades que permitan incrementar la competitividad del país, bajo un contexto de crecimiento verde[11], lo cual significa:

i) Potencializar actividades productivas sostenibles y el mejoramiento de los medios de vida locales, buscando convergencia entre el bienestar social, económico y ambiental;
ii) Buscar la preservación de los servicios ecosistémicos, los valores culturales y ancestrales, como elementos fundamentales para el desarrollo y el crecimiento verde;
iii) Promover la creación de corredores ecológicos conformados por áreas protegidas y estrategias de conservación, como espacios clave para la conservación de la biodiversidad y para la mitigación y la adaptación al cambio climático;
iv) Propender por un ordenamiento integral de los territorios;
v) Garantizar el acceso a la tierra, claridad en los derechos de propiedad y seguridad jurídica, y el uso eficiente del suelo.

En este orden de ideas, las actividades productivas que se desarrollen deberán formularse a partir de la oferta natural del territorio, con el fin de generar bienes y servicios mercadeables y contribuir de igual forma con procesos de conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas y los agroecosistemas, a la generación de bienestar social y al fortalecimiento y diversificación de la economía regional y local.

Para el desarrollo de lo anterior, es imprescindible que se tengan en cuenta los instrumentos de manejo de las áreas protegidas del SPNN, en consideración a que los mismos permiten identificar las presiones, así como armonizar los ejercicios de manejo de dicha área con la materialización de la zona amortiguadora.

[11] Crecimiento verde: modelo dirigido a la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad (Minambiente, 2018).

- 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 del SPNN.

Es necesario considerar escalas más amplias para la conservación, que vean más allá de los ecosistemas y se enfoquen en la conectividad del paisaje, integrando los diferentes usos y manejos del espacio, e involucrando de manera activa a los diferentes actores presentes en el territorio como responsables de la gestión, manejo y conservación de los recursos naturales, así como beneficiarios de los servicios ecosistémicos que se logran a través de estas interacciones (Minambiente, 2018).

Para ello se requiere una visión que reconozca la importancia de los bosques, de las áreas protegidas y de sus zonas circunvecinas, integrando la visión de las comunidades locales, contribuyendo así a desarrollos rurales diferenciados, procurando la actuación sectorial integral.

1.3. Principios.

Los principios son el conjunto de elementos que orientan el desarrollo, la misión y la visión de un ordenamiento. Su correcta interpretación, permitirá tener los elementos de juicio necesarios para la determinación, regulación y manejo de las zonas amortiguadoras del SPNN.

Los principios rectores para la delimitación y regulación de las zonas amortiguadoras son[12]:

Armonía regional. De conformidad con el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, se define como: "*Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótica del patrimonio natural de la Nación*." En el marco del presente documento es indispensable lograr una coordinación armónica, para alcanzar los fines de la zona amortiguadora de las áreas protegidas del SPNN.

[12] Minambiente, 2018

Armonización. Las entidades con competencias en las áreas deberán lograr generar puntos de articulación que permitan pensar de manera conjunta las estrategias necesarias para la delimitación y regulación de las zonas amortiguadoras.

Colaboración. De conformidad con el artículo 6 de la Ley 489 de 1998. Cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. En el marco de lo contenido en el presente documento, las autoridades con competencias deberán ejercer sus funciones sin olvidar o desconocer la existencia de otras competencias que recaen en cabeza de las demás autoridades, y que son imprescindibles para el correcto ordenamiento del área, y contar con la planeación de los recursos necesarios entre los poderes o instituciones para tal objetivo.

Coordinación. De conformidad con el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la coordinación implica que las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares. En el marco de la delimitación y regulación de las zonas amortiguadoras, se deberá garantizar la coordinación de las entidades en aras de cumplir con los fines de estas.

Eficacia. De conformidad con el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. Lo anterior, se torna indispensable en aras de poder generar una regulación adecuada por parte de todas las entidades competentes en el marco de las zonas amortiguadoras.

Concurrencia. De acuerdo con la Sentencia C - 983 de 2005. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

Prevalencia del interés general sobre el particular; función ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. En el marco de la Ley 388 de 1997 los mismos se determinan como principios rectores del ordenamiento territorial, y en función del presente documento los mismos se erigen como principios fundamentales en virtud no solo de la carga de que deben asumir quienes se encuentran al interior de estas áreas, sino del respeto que se debe garantizar a sus derechos fundamentales.

Gradación normativa. De conformidad con el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, se define como: *En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en*

relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Participación. De conformidad con el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 –(CPACA). Implica la promoción y atención de las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. En el marco de la delimitación y regulación de las zonas amortiguadoras, se deberá garantizar la participación de los actores sociales que se consideren estratégicos.

Precaución. De acuerdo con el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Prevención. De acuerdo con la Sentencia C-703/2010. El principio de prevención se materializa en mecanismos jurídicos cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

Capítulo 2. ENTIDADES COMPETENTES EN LA DETERMINACIÓN, DELIMITACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ZONAS AMORTIGUADORAS PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN.

En el marco de lo fijado en el artículo 2.2.2.1.10.2 del Decreto 1076 de 2015[13], la competencia para realizar el acto administrativo de determinación de las zonas amortiguadoras para áreas protegidas del SPNN, se encuentra en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este ejercicio deberá estar precedido de análisis técnicos, sociales y jurídicos que se realicen en el territorio, conforme a las competencias y jurisdicciones que apliquen a estas áreas, puesto que la zona objeto de estudio comparte varias competencias a nivel territorial y a nivel ambiental[14].

Es decir, que el ejercicio realizado deberá establecer la propuesta de delimitación del área que deberá ser realizada de manera conjunta entre las autoridades ambientales con competencia en el área, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las autoridades designadas por parte de los municipios y las autoridades que ostenten competencia de ordenamiento del territorio, y los demás involucrados.

De esta manera en el marco del ejercicio de la autoridad ambiental, las Autoridades Ambientales Regionales (AAR), conforme a las funciones fijadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, tendrán a su cargo la administración ambiental de su territorio y, en consecuencia, de aquellas áreas que formen parte de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN. Todo lo anterior, siempre y cuando no exista otra

[13] Dicha función se encuentra en consonancia con el numeral 11 del artículo 1.1.2.1.1 del Decreto 1076 de 2015, referente a las funciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en donde se determina que le corresponde proponer conjuntamente con las dependencias del MADS, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN.

[14] Sobre este aspecto precisamente el derogado Decreto Ley 216 de 2003 disponía que la Dirección de Ecosistemas del MADS debería proponer, conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Igualmente en el numeral 7 del artículo 19, del citado Decreto Ley, se fijaba que se requería por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, 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.

Aunque el Decreto Ley 216 de 2003 fue derogado como ya se estableció anteriormente, es importante traerlo a colación pues permite entender un poco el contexto de la fijación de competencias. Al respecto el mencionado Decreto, había reconocido una realidad territorial de estas zonas, estableciendo que requieren un proceso concertado entre autoridades ambientales, entidades territoriales, y otras instituciones que puedan tener injerencia en el territorio, así como también en reconocer a las comunidades que habitan dicha zona. Este punto es esencial, pues además de reconocer que la autoridad ambiental tiene una injerencia en el área, está partiendo de la base de reconocer que las zonas amortiguadoras, más allá de cumplir con una función de prevención de presiones por actividades antrópicas para un área protegida del SPNN, cumple un elemento de articulación de estas áreas protegidas con su contexto territorial (Minambiente, 2018).

disposición normativa que consagre dicha función en otra entidad, o en otras autoridades.

Cabe nuevamente aclarar, que la función de administración del territorio comprendido al interior de las zonas amortiguadores no le fue asignada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo cual su ejercicio se centrará únicamente en fijar los lineamientos de políticas, regulaciones y estrategias, para la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Minambiente, 2018).

Capítulo 3. DETERMINACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS AREAS DEL SPNN.

Se proponen escenarios relacionados con la definición y delimitación de la zona amortiguadora para las áreas protegidas del SPNN, implementando acciones y tomando decisiones articuladas, coherentes y armónicas, con miras a lograr los objetivos de armonización que define el requerimiento de amortiguación por cada una de las diferentes áreas.

Estos escenarios pueden implementarse en cualquiera de los siguientes casos: a) durante el procedimiento de declaratoria, si se trata de una nueva área protegida; b) en la revisión o elaboración del plan de manejo del área protegida; y c) si durante el seguimiento y monitoreo del área protegida se identifica la necesidad de modificar o establecer nuevas zonas amortiguadoras.

A continuación, se presentan los escenarios aplicables a la superficie de territorio circunvecino con las áreas protegidas del SPNN. En este sentido es de precisar que el análisis a realizar determinará la pertinencia y oportunidad de generar la zona amortiguadora para el área protegida; o la pertinencia de que las figuras, estrategias e instrumentos de gestión, ordenamiento o planificación ambiental y territorial presentes en el área circunvecina al área protegida, favorezca con su manejo integral, el alcance de los objetivos de conservación del área del SPNN disminuyendo las presiones hacia la misma.

ESCENARIO 1. Determinación de zona amortiguadora para las áreas protegidas del SPNN sin figuras, estrategias e instrumentos de gestión, ordenamiento o planificación ambiental y territorial en el territorio circunvecino.

La entrada al proceso de determinación, regulación y manejo de la zona amortiguadora es la planificación del manejo de las áreas protegidas del SPNN, cuando en los análisis de contexto se identifican las situaciones que ameritan gestiones por fuera del área protegida para lograr sus objetivos de conservación; se requiere concertar el manejo adecuado y armónico de áreas de confluencia entre el SPNN, las AAR y las entidades territoriales.

La delimitación, regulación y manejo de las zonas amortiguadoras debe emprenderse de manera conjunta con las AAR, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones nacionales, regionales y locales, públicas o privadas,

relacionadas con el espacio geográfico terrestre o marino a ordenar, en el marco de la planificación del manejo de las áreas protegidas del SPNN.

ESCENARIO 2. Complementariedad y armonización de las figuras, estrategias e instrumentos de gestión, ordenamiento o planificación ambiental y territorial, en la determinación de zona amortiguadora para las áreas protegidas del SPNN.

Las zonas circunvecinas con las áreas protegidas del SPNN son el escenario natural para que los distintos niveles de gestión de PNNC participen en procesos de ordenamiento con las AAR y entidades territoriales, con el fin de mejorar las probabilidades de logro de los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SPNN, delimitando así su ámbito de gestión a un espacio geográfico determinado y directamente relacionado con cada área protegida del SPNN, sin perder de vista su contexto regional.

En este sentido, en los escenarios de gestión en los que se presenten figuras, estrategias e instrumentos de gestión, ordenamiento o planificación ambiental y territorial en el área circunvecina al área protegida del SPNN, se plantea como tarea principal, promover y facilitar la armonización de los procesos de planificación de cada una de ellas, con el fin de orientar los mismos desde una mirada de paisaje[15], en la que cada figura, estrategia o instrumento cumple un rol que se puede complementar con el rol de las demás; dentro de un mosaico ordenado y manejado de manera armónica, más allá de la función amortiguadora que requiera, en particular, cada área protegida presente en el territorio, pero cumpliendo claramente con la misma.

Para ello se debe reconocer el manejo específico que tiene cada figura, estrategia o instrumento de ordenamiento o planificación ambiental o territorial.

[15] Un 'enfoque de paisaje' significa considerar tanto el enfoque geográfico y socio-económico para gestionar el suelo, el agua y los recursos forestales que constituyen la base –el capital natural– para alcanzar las metas de seguridad alimentaria y crecimiento verde inclusivo. Se lleva a cabo al vincular los cultivos, las pasturas, el bosque, las áreas arboladas, y el suelo de las áreas protegidas para la provisión de los servicios ecosistémicos y el incremento de la productividad. (Minambiente, 2018).
Por otra parte, la idea dominante actualmente es que, por un lado, el ecosistema explica el funcionamiento biofísico en un espacio dado y, por el otro lado, el territorio nace como expresión social de una delimitación espacial que se basa en relaciones de poder y soberanía. Así, el paisaje "implica una posición unificadora frente a la dicotomía naturaleza-cultura" (Urquijo y Barrera, 2009, en: Visión nacional de manejo integrado del paisaje y conectividad. SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR y CONANP, 2017). (Minambiente, 2018).

Capítulo 4. RUTA PARA LA DETERMINACIÓN, DELIMITACIÓN Y REGULACIÓN DE ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN SIN FIGURAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, ORDENAMIENTO O PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL EN EL TERRITORIO CIRCUNVECINO.

La determinación, delimitación y regulación de la zona amortiguadora para las áreas protegidas del SPNN, comprende unas fases que se deben desarrollar para asegurar su objetivo. Las diferentes fases del proceso deberán contar con espacios de concertación interinstitucional e instancias de participación social.

Las fases de la ruta son las siguientes:

I. **Estudio Previo.** Esta fase incluye tres pasos: 1) Aprestamiento; 2) Diagnóstico; y 3) Definición de objetivos de armonización, como prerrequisitos para delimitar y zonificar la zona amortiguadora:

1. ***Aprestamiento.*** Inicia una vez el equipo de trabajo del área del SPNN, identifica sectores aledaños a dicha área en el que se presentan situaciones de manejo que requieren una respuesta conjunta de PNNC, la autoridad ambiental y la entidad territorial con jurisdicción en los sectores identificados. Esto puede darse durante la declaratoria del área protegida, en la formulación y/ o actualización del plan de manejo o en su implementación y monitoreo, como ya se explicó anteriormente.

   Como consecuencia de ello, se requiere el análisis que determine la necesidad, pertinencia y viabilidad de desarrollar un proceso de ordenamiento ambiental tendiente a la determinación y regulación de la zona amortiguadora para el área del SPNN.

   La necesidad se evalúa en términos de la existencia de situaciones de manejo en la periferia del área protegida, que puedan afectar (efectos negativos) o potenciar (efectos positivos) el logro de sus objetivos de conservación y que por lo tanto ameriten una gestión coordinada entre las diferentes autoridades con competencias y/o jurisdicción en dicho territorio.

   La pertinencia se analiza cuando en el territorio no se encuentren figuras de ordenamiento que a través de su armonización y articulación puedan suplir los requerimientos de amortiguación, se requiere adelantar el proceso para la determinación, regulación y manejo de la zona amortiguadora.

La viabilidad se aborda desde el contexto de gobernanza del territorio, y se trata de analizar y evaluar si los demás actores relacionados con la gobernanza sobre ese territorio están interesados en participar y aportar al proceso de determinación, regulación y manejo de una posible zona amortiguadora. Por ejemplo, en ejercicios de determinación de zonas amortiguadoras por parte de PNNC, se ha llegado a acuerdos y consensos logrados con representantes de comunidades étnicas (afro e indígenas) de que en sus territorios colectivos no se determinen zonas amortiguadoras, sino que se trabaje en procesos de armonización y articulación.

Una vez surtido el análisis anterior, PNNC debe identificar todos los actores en el territorio y definir con la(s) autoridad(es) ambiental(es) y los entes territoriales involucrados, la instancia formal mediante la cual se coordinará el proceso, buscando no crear una nueva instancia si existe ya una que opera bien (como p.e. las instancias de coordinación de los POMCAS y los POMIUAC), y los espacios que garantizarán la participación ciudadana en todas las fases del proceso. Además, se deberán definir los sectores sobre los que se considera prioritario delimitar zonas amortiguadoras; identificar los insumos requeridos para delimitar y zonificar la posible zona amortiguadora -de acuerdo con los criterios que se presentan más adelante-; y concertar un plan de trabajo conjunto con la(s) autoridad(es) ambiental(es) y los entes territoriales correspondientes.

Posteriormente, la instancia de coordinación debe conformar el Comité Técnico de Zona Amortiguadora, el cual tiene como finalidad formalizar el interés de las diferentes autoridades ambientales, administrativas y territoriales en abordar el ejercicio, pero también como estrategia para hacer que la coordinación del proceso sea una responsabilidad compartida. En este sentido, la conformación del Comité Técnico de Zona Amortiguadora juega un papel fundamental, ya que este será el espacio para construir consensos y resolver problemas entre los intereses representados en dicho comité.

Este Comité Técnico de Zona Amortiguadora está conformado por las autoridades ambientales, las autoridades públicas y administrativas, y de ser necesario por representantes de organizaciones sociales, comunitarias y gremiales que tengan relación con el territorio sobre el que se delimitará la zona amortiguadora, con el fin de garantizar la gobernanza sobre el territorio.

2. ***Diagnóstico.*** En este paso se deben caracterizar los contextos territorial, socioeconómico, cultural y ambiental que explican las dinámicas que subyacen a las situaciones de manejo que se presentan en el sector aledaño al área del SPNN en el que se considera que se requiere de una gestión conjunta de PNNC, la(s) autoridad(es) ambiental(es) regional(es) y las entidades territoriales para generar respuestas institucionales adecuadas a dichos contextos. Estas situaciones de manejo pueden estar afectando positiva o negativamente al área protegida y/o generando condiciones favorables o desfavorables para un desarrollo sostenible en inmediaciones de dicha área.

   La caracterización está orientada a soportar la formulación de objetivos de armonización y retroalimentar los criterios e indicadores para la delimitación y zonificación que se implementen. Es decir, es una caracterización específica y concreta (línea base del ordenamiento), ya que debe permitir delimitar un área de referencia donde se correrán los criterios de delimitación pertinentes.

   Aspectos para tener en cuenta en el Diagnóstico:

   - Caracterización del contexto regional del área protegida (contextos territorial, socioeconómico, cultural y ambiental).
   - Caracterización de las presiones a los Valores Objeto de Conservación.
   - Análisis de integridad, continuidad y conectividad ecológica a nivel de paisaje.
   - Análisis de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.
   - Análisis de los modelos de uso, ocupación y transformación del territorio.
   - Caracterización de sistemas productivos y prácticas culturales que adelanten las comunidades asentadas en este territorio.
   - Análisis económico y sectorial adelantado con sectores que tengan interés o injerencia en el área.

   Entre otros, que la particularidad del territorio haga pertinentes.

3. ***Definición de objetivos de armonización.*** En este paso se formulan los objetivos de armonización que le dan alcance a la zona amortiguadora, que cumplirá el ordenamiento del sector circunvecino identificado con el área protegida.

Para orientar el proceso, a continuación se incluye una guía de objetivos genéricos para las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN, tomada de Camargo & Guerrero, 2005.

La guía no es igualmente aplicable en todos los casos y depende, necesariamente, del contexto regional. En algunos casos ciertos objetivos serán más relevantes y en otros menos, lo cual debe definirse en el diagnóstico. Puede decirse que entre más objetivos de la lista resulten aplicables, más necesaria es la zona amortiguadora.

Objetivos de amortiguación.

- Extender la protección sobre procesos ecológicos, poblaciones biológicas y otros valores de conservación señalados en el plan de manejo del área protegida del SPNN.
- Mitigar los impactos de los tensionantes externos hacia el interior del área protegida.
- Prevenir la expansión de procesos de alteración hacia el interior del área protegida.

Objetivos en la consolidación del Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP).

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

Objetivos de desarrollo regional sostenible.

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

Este es el primer acuerdo sobre el que se fundamenta todo el proceso, ya que supone alcanzar una visión compartida de territorio entre los diferentes actores involucrados. Estos objetivos establecen los fines que persigue el ordenamiento y manejo del sector circunvecino con el área protegida del SPNN.

A partir de estos análisis y acuerdos logrados al seguir los tres pasos mencionados, el Comité Técnico de Zona Amortiguadora formula un plan de trabajo que tiene como meta elaborar un documento técnico de soporte para la propuesta de delimitación, zonificación y regulación de la zona amortiguadora, el cual será remitido al Minambiente para su revisión y posterior adopción del acto administrativo de determinación de la zona amortiguadora.

El plan de trabajo debe contemplar el funcionamiento de espacios e instrumentos para una efectiva participación social e institucional. Igualmente debe valorar los casos en los que se requiere realizar los procesos de consulta previa con las comunidades.

II. **Delimitación y zonificación.** Una vez caracterizada el área de referencia y establecidos los objetivos de armonización, la siguiente tarea del Comité Técnico

de Zona Amortiguadora es la definición de criterios para delimitar la zona amortiguadora. Una vez se hayan definido los criterios de delimitación, los cuales deben responder de manera directa a los objetivos de armonización definidos, se identifican los insumos necesarios para aplicarlos.

Entre los aspectos que deben analizarse están: las necesidades de información para cada criterio, la calidad y disponibilidad de la información existente, los vacíos de información y las posibilidades reales de obtenerla, la capacidad técnica del comité y sus necesidades de fortalecimiento para el desarrollo del proceso.

Luego de tener definidos los criterios e indicadores para la delimitación del sector a ordenar, se realizan los ejercicios técnicos de aplicación de dichos criterios, cuyo resultado debe ser puesto a consideración de los diferentes actores con intereses en el territorio para validarlo y ajustarlo en lo que sea pertinente, de acuerdo con las visiones e intereses que se recojan de ejercicios con actores sociales e institucionales relacionados con el territorio. De allí se obtiene un polígono delimitado y orientado al cumplimiento de los objetivos de armonización definidos para la zona amortiguadora.

El estándar para la delimitación de la zona amortiguadora que se presenta a continuación contiene los Principios, Criterios e Indicadores (PC&I) generales para orientar el proceso de análisis con miras a identificar, localizar y espacializar los elementos que deben incluirse en la zona amortiguadora.

Tabla 1. PC&I para la delimitación de la zona amortiguadora.

Principios de la zona amortiguadora	Criterios de delimitación	Indicadores
Armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Que la zona amortiguadora (ZA) contribuya a mantener la oferta y aprovechamiento de beneficios ambientales para el desarrollo sostenible de sus habitantes.	Indicadores para monitorear oferta de servicios ecosistémicos de provisión[16]. Indicadores para monitorear demanda de recursos[17] (hídricos, paisajísticos, secundarios del bosque, fauna cinegética, recurso hidrobiológico, relacionados con prácticas culturales, etc.).
	Que la ZA aporte a mitigar la vulnerabilidad del área protegida y de las comunidades humanas asentadas	Nivel de vulnerabilidad del AP.

[16] El o los indicadores a utilizar dependerán de los servicios de provisión que brinde el área protegida y de los servicios que se definan como monitoreables.

[17] El o los indicadores a utilizar dependerán de los recursos demandados que brinde el área protegida y de los recursos que se definan como monitoreables

Principios de la zona amortiguadora	Criterios de delimitación	Indicadores
	en su zona de influencia, a riesgos naturales.	Indicadores para monitorear servicios ecosistémicos de regulación[18] y su impacto en las comunidades locales[19] (p.e. riesgo por desabastecimiento de agua debido a cambio climático).
	Que la ZA contemple el territorio de comunidades locales con altos niveles de pertenencia y relacionamiento con el área del SPNN.	Cambios en la configuración de la frontera productiva por procesos de reconversión. Cambios en los factores de insostenibilidad de los sistemas productivos.
	Que la ZA involucre a las comunidades locales (étnicas, campesinas, pescadoras, etc.) con prácticas tradicionales susceptibles de orientarse bajo principios de uso sostenible de la biodiversidad.	Cambio en los factores de insostenibilidad de los sistemas y prácticas productivas tradicionales.
Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas.	Que la ZA prevenga y atenúe las perturbaciones que afectan a los valores objeto de conservación (VOC) o las Prioridades Integrales de Conservación (PIC) y al área del SPNN, en general.	Importancia y efectos de la amenaza. Tipos de agentes alteradores y tipos de manejo frente a estos Magnitud de la perturbación (efecto).
	Que la ZA permita subsanar las alteraciones que afectan la integridad de los VOC - PIC y del área del SPNN, en general.	Reversibilidad de la alteración (nivel de alteración del VOC).
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 del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Que la ZA contenga áreas de especial significancia cultural -sus elementos y valores asociados-, para los grupos humanos relacionados con las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Análisis de integridad desde valoraciones culturales.
	Que la ZA incluya las áreas que necesiten un manejo especial por su importancia ecológica para los VOC – PIC y para el logro de los objetivos de conservación del área del SPNN.	Indicadores de métrica del paisaje a escala subregional.
	Que la ZA aporte a disminuir la vulnerabilidad del área protegida generada por su configuración, ante factores antropogénicos.	Indicadores de métrica del paisaje a nivel de ecosistemas (para el caso de PNN, RNN y VP). Para el caso de SFF y ANU, se tendría que monitorear atributos claves a nivel de especies y hábitat.

[18] El o los indicadores a utilizar dependerán de los servicios de regulación que preste el área protegida y de los servicios que se definan como monitoreables.

[19] En términos de monitorear que tanto se mitigan los impactos de las amenazas naturales a los que estén expuestas las personas en la zona aledaña al área protegida del SPNN.

Principios de la zona amortiguadora	Criterios de delimitación	Indicadores
	Que la ZA mantenga y/o mejore la conectividad de las áreas protegidas del SPNN con los mosaicos regionales de ecosistemas, teniendo en cuenta los procesos locales y/o regionales de ordenamiento del territorio.	Indicadores de métrica del paisaje (continuidad, distancia entre parches, etc.).

*Fuente: Manual para delimitación de zonas amortiguadoras (Minambiente, 2018).

**El estándar presentado, es el resultado de un proceso de discusión, liderado por PNNC con AAR en el año 2008, de los ajustes realizados en la aplicación de los criterios en ejercicios reales en diferentes regiones del país, y de la actualización de los mismos a los lineamientos y estrategias que se proponen en el documento (Minambiente, 2018).

La zonificación de manejo de la zona amortiguadora corresponde a un análisis espacio-temporal que busca evolucionar de una zonificación producto de una superposición de capas basadas en características biofísicas del área (zonas homogéneas) a una zonificación multicriterio para el manejo del área, en el que la definición de las subzonas responde a objetivos, desde las intencionalidades, potencialidades y situaciones de manejo (Minambiente, 2018).

Las subzonas que pueden ser combinadas en el análisis espaciotemporal son las siguientes:

- **Subzona de Mitigación**: corresponde a la franja cuya finalidad es la de atenuar y prevenir perturbaciones a las áreas protegidas del SPNN, así como aportar a la conservación de sus elementos biofísicos, valores culturales y procesos ecológicos. En esta franja se restringen las actividades productivas.

- **Subzona de Estabilización**: corresponde a la franja de estabilización de la frontera productiva y que idealmente colinda con la subzona de mitigación, con el fin de gestionar de manera complementaria y armónica las necesidades de las poblaciones locales y las de protección ambiental, desde un enfoque de desarrollo rural sostenible (forestal, pesquero, agropecuario y uso de la biodiversidad) que permita concretar modelos económicos estables.

La zona amortiguadora debe ser asumida como una unidad de planificación rural en el componente rural de los instrumentos de ordenamiento territorial municipales, en términos del Decreto 3600 de 2007, con el fin de garantizar un manejo articulado y coherente de toda la zona amortiguadora y evitar que cada subzona sea asumida y gestionada de manera independiente.

III. **<u>Definición de la regulación de usos del suelo de la zona amortiguadora.</u>** En esta fase se debe concretar la delimitación y zonificación establecida en la fase anterior, a través de decisiones sobre el territorio que posibiliten el logro de los objetivos de armonización establecidos.

De esta manera, Minambiente, PNNC, ANLA, las Autoridades Ambientales Regionales (AAR), las agencias del sector minero energético, las del sector de desarrollo rural, las del sector de infraestructura y transporte, las gobernaciones y las asambleas departamentales, las alcaldías y los concejos municipales, deben acoger estas regulaciones y formalizar las decisiones sobre el uso del suelo y del subsuelo, en sus respectivos instrumentos de planificación y ordenamiento, dentro de las respectivas competencias y jurisdicciones.

Esta fase es crítica para el proceso ya que es la que asegura, mediante las decisiones formales de las autoridades correspondientes, que los programas, proyectos y, en general, cualquier inversión en la zona amortiguadora delimitada cumpla con la regulación acordada.

Lo anterior debe complementarse con esquemas de gobernanza que permitan incorporar y desarrollar de manera clara y proactiva la norma, para que esté rodeada de una fuerza social que se vea representada en ella y quiera cumplirla, propendiendo porque las regulaciones no se perciban injustas o como mecanismos de exclusión para cualquier actor, especialmente las comunidades locales.

Es de resaltar que el principio de coordinación se torna esencial en este punto, pues es el que garantiza que el territorio sea mirado como un elemento integrador y no como un elemento de exclusión.

Para que la zonificación de la zona amortiguadora no se quede solo en un referente cartográfico, es necesario que haya unas orientaciones para la reglamentación de los usos del suelo por parte de las diferentes autoridades (ambientales, administrativas y territoriales), en el marco de sus respectivas competencias, lo anterior teniendo como base igualmente, los conceptos sobre determinantes ambientales que ha venido desarrollando Minambiente en los procesos de articulación con los planes de ordenamiento territorial, y su armonización con los intereses sectoriales de desarrollo.

Las orientaciones para la regulación de los usos del suelo y para la reglamentación de las actividades que se podrían desarrollar en la zona amortiguadora determinada, parten del modelo de ordenamiento que se desea construir o mantener en el territorio,

enfocado al cumplimiento de los objetivos de armonización de dicha zona amortiguadora. Este modelo de ordenamiento, como arreglo espacio-temporal, requiere que las intervenciones sobre el territorio se enmarquen especialmente en las intencionalidades que implica la zonificación de manejo acordada, a partir de los ejercicios de prospectiva territorial realizados con los diferentes actores involucrados en el proceso.

A continuación se presentan las diferentes subzonas que se pueden combinar en el modelo de ordenamiento (zonificación de manejo) que se defina para la zona amortiguadora, las intenciones de manejo que se promoverán o incentivarán en cada tipo de subzona, de acuerdo con la estructura amortiguadora proyectada, y las orientaciones para la regulación de usos y actividades en cada una de ellas, para que las diferentes autoridades ambientales, administrativas y territoriales puedan tomar decisiones en sus respectivos instrumentos de planificación y ordenamiento, que materialicen las intenciones de manejo, especialmente en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y su reglamentación de usos del suelo.

Tabla 2. Zonificación de manejo para la zona amortiguadora.

Zona de manejo	Intención de manejo	Orientaciones para la regulación de usos y actividades
SubZona de Mitigación	Restringir las actividades productivas. Mitigar los tensionantes y corregir las perturbaciones sobre el área protegida y su entorno. Evitar la expansión de procesos de alteración hacia el interior del área protegida. Prevenir los procesos de ocupación, uso o transformación que impulsen la expansión de los frentes de alteración hacia el área protegida. Promover alternativas económicas sostenibles, el uso de la biodiversidad y economías de enclave.	La subzona de mitigación deberá ser manejada con restricciones de uso, dirigidas a restringir las actividades productivas y a desincentivar la extracción de recursos naturales renovables y no renovables a gran escala. Se deberán promover e incentivar sistemas productivos sostenibles (p.e. actividades ecoturísticas, agroecoturísticas y de aventura), el uso de la biodiversidad y economías de enclave (p.e. usos sostenibles del bosque, peces ornamentales). Incentivar la conformación de Reservas Naturales de la Sociedad Civil u otras estrategias de conservación in situ, como estrategia complementaria a la conservación del área protegida. Los PINEs que deban desarrollarse en estas zonas, tendrán que asegurar esquemas de gobernanza sobre el territorio y medidas de

Zona de manejo	Intención de manejo	Orientaciones para la regulación de usos y actividades
		manejo que permitan asegurar la no expansión de procesos de alteración hacia el área protegida y contemplar en este sentido dichas medidas en los estudios que se deban realizar para los procesos de licenciamiento ambiental.
SubZona de Estabilización	Estabilizar la frontera productiva desde un enfoque de desarrollo rural sostenible (forestal, pesquero, agropecuario y uso de la biodiversidad). Incentivar alternativas productivas con criterios de sostenibilidad y procesos de reconversión que permitan materializarlos. Promover reconversión de sistemas productivos hacia sistemas sostenibles. Desarrollar y validar modelos de aprovechamiento sostenible.	Las subzonas de estabilización deben ser los laboratorios naturales para generar y validar modelos de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que soporten economías locales con altos niveles de bienestar social, que demuestren el impacto positivo de las AP en el desarrollo socioeconómico. En este sentido, en estas zonas se deberá enfocar los esfuerzos y las inversiones para: incentivar alternativas productivas con criterios de sostenibilidad, reconvertir sistemas productivos hacia sistemas sostenibles, y asegurar la provisión y uso sostenible de recursos naturales claves para las comunidades locales. de tal manera que se prevengan procesos de ocupación, uso o transformación que impulsen la expansión de los frentes de alteración. Estas zonas son las más adecuadas para que los sectores económicos apoyen en el marco de compromisos de licencias ambientales, de responsabilidad social empresarial y de buenas prácticas, proyectos sostenibles con comunidades locales. Se deben generar también condicionamientos claros a ser tenidos en cuenta en el proceso de licenciamiento ambiental de PINEs y proyectos de los sectores minero energético, agroindustriales y de infraestructura y transporte, para asegurar que se mitigarán los tensionantes y se corregirán las perturbaciones sobre el área protegida y su entorno, que puedan generar dichos proyectos.

Fuente: (Minambiente, 2018)

IV. **Elaboración de Documento Técnico de Soporte y expedición de Acto Administrativo para la determinación de la zona amortiguadora.** En esta fase el Comité Técnico de Zona Amortiguadora se encarga de elaborar el documento técnico de soporte para la determinación y regulación de la zona amortiguadora para el área del SPNN, de acuerdo con los contenidos mínimos contemplados en el Capítulo 6, y se lo presentará a la instancia de coordinación para su revisión, y posterior entrega al Minambiente para su evaluación y aprobación.

Con base en el documento técnico de soporte, remitido por la instancia de coordinación, Minambiente expide el acto administrativo de determinación y regulación de la zona amortiguadora para el área protegida del SPNN, a partir de la cual comienza a aplicar todas las disposiciones generales sobre las zonas amortiguadoras determinadas.

V. **Planeación Estratégica.** En esta fase se formulan las acciones estratégicas que se deberían adelantar en la zona amortiguadora determinada, las cuales deben servir para orientar la articulación y el trabajo conjunto entre autoridades, sector privado y comunidades locales, de acuerdo con intereses comunes. No se pretende crear un nuevo instrumento de planificación sino facilitar y propiciar el encuentro de voluntades e intereses en la intervención sobre el territorio, para cumplir con los objetivos de armonización acordados.

Se espera que la instancia de coordinación definida al comienzo del proceso sea también la instancia de coordinación para la ejecución de las acciones estratégicas acordadas, con las adecuaciones operativas del caso. También es posible que se considere necesario contar con otros mecanismos o instrumentos para facilitar la implementación de acciones conjuntas, por lo que se tendría que trabajar en la concreción de estos.

En este sentido, la planeación estratégica para el manejo y gestión de la zona amortiguadora determinada, debería contemplar aspectos como: los objetivos de gestión para el logro de los objetivos de armonización establecidos, con sus respectivas metas e indicadores; los programas y proyectos a adelantar, incluyendo presupuestos indicativos y fuentes de financiamiento, responsables e indicadores; los mecanismos y espacios de articulación intersectoriales, cooperación interinstitucional y de participación social, que permitirán viabilizar la ejecución de los programas y proyectos.

El seguimiento y retroalimentación al logro de los objetivos de armonización y de gestión, a la ejecución de las acciones estratégicas, al cumplimiento de metas propuestas y a la funcionalidad de la zonificación y regulación de usos acordados, permitirá hacer los ajustes que se consideren necesarios. Minambiente deberá garantizar que la instancia de coordinación realice dicho seguimiento, para lo cual hará requerimientos de información cuando lo considere pertinente.

De darse la necesidad de revisar los objetivos de armonización, el límite y la zonificación de la zona amortiguadora determinada, la instancia de coordinación deberá informar al Minambiente que se adelantarán nuevamente las fases estipuladas en la ruta técnica, con la misma profundidad y rigor que la primera vez, y asegurando los niveles de participación requeridos.

CAPÍTULO 5. RUTA PARA LA DETERMINACIÓN DE ZONA AMORTIGUADORA PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN CON FIGURAS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, ORDENAMIENTO O PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL EN EL TERRITORIO CIRCUNVECINO.

Para los escenarios de gestión en los que se presenten diferentes figuras de ordenamiento, se plantean lineamientos y estrategias para la armonización de los procesos de ordenamiento y planificación territorial de dichas figuras, que pretenden orientar estos procesos desde una mirada de paisaje, en la que cada figura cumple un rol que se puede complementar con el rol de las otras figuras, dentro de un mosaico ordenado y manejado de manera armónica.

Estos lineamientos y estrategias reconocen el manejo específico que tiene cada figura o instrumento de ordenamiento o planificación (áreas protegidas nacionales, regionales o privadas, planes de manejo de ecosistemas estratégicos, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, zonas de reserva campesina, zonas exclusivas de pesca artesanal, planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, entre otras), para lograr un enfoque integral que reconozca las particularidades de cada territorio.

El proceso para complementariedad y armonización de las figuras de ordenamiento territorial debe estar coordinado por parte de Parques Nacionales Naturales, el cual una vez identifique las presiones a atenuar o prevenir, generará los acuerdos y actividades con los diferentes administradores de las figuras de ordenamiento y demás actores involucrados, para el desarrollo del proceso.

Con base en lo anterior, se planta una ruta técnica como guía para el proceso de armonización y concertación con las figuras existentes en el territorio, la cual cuenta con las siguientes etapas:



Figura 1. Ruta para la armonización de figuras en el territorio.

I. **Aprestamiento y preparación**.

Esta fase se inicia cuando Parques Nacionales Naturales, identifica aquellos sectores prioritarios de figuras de ordenamiento en la periferia del área protegida con requerimientos de gestión y armonización (ver Figura 2). La priorización de dichos sectores se hace a partir de la identificación de las presiones sobre el área protegida del SPNN, además de los requerimientos de manejo que sean detectados y que estén afectando el cumplimiento de los objetivos de conservación.

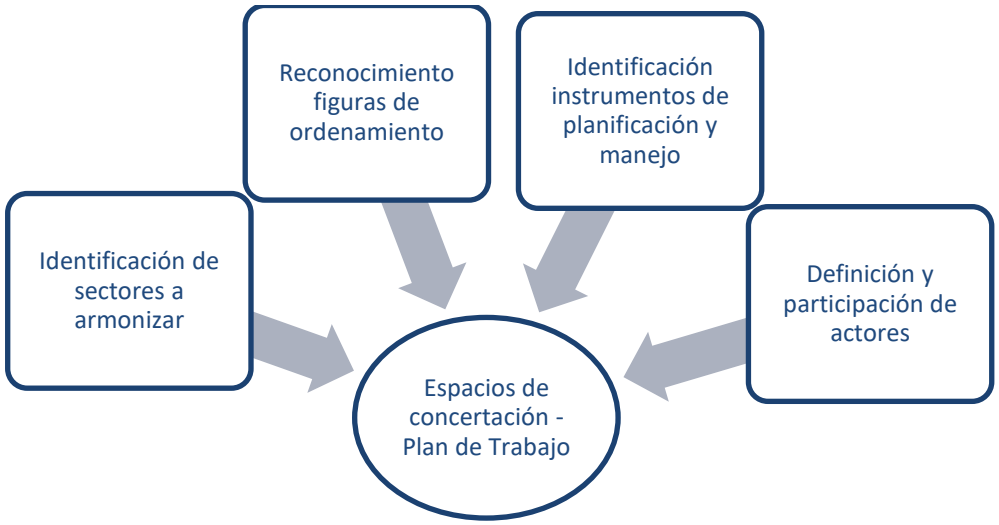


Figura 2. Proceso fase de aprestamiento.

Una vez identificados dichos sectores, se debe reconocer la figura o figuras de ordenamiento territorial existentes, con su respectivo instrumento de planificación y especificidades de manejo, los cuales sirven como insumos para diseñar las estrategias y mecanismos de armonización entre el área protegida del SPNN y sus vecinos[20].

En esta fase, se debe identificar a todos los actores involucrados en el territorio (comunidades locales, instituciones, empresas, organizaciones sociales, entes territoriales, autoridades ambientales, autoridades sectoriales, entre otros), con los que finalmente se conformarán unos espacios de concertación y se definirá de manera concertada un "Plan de trabajo para la armonización del territorio", que incorpore

[20] Se utilizará el concepto de vecindad, con el fin de manejar un lenguaje de igualdad participativa entre las figuras de ordenamiento existentes en el territorio. Este concepto fue un valioso aporte obtenido durante el taller de retroalimentación con el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan - ASOCASAN, respecto al manejo de la función amortiguadora (Minambiente, 2018).

canales de comunicación y participación continua. Estos espacios de concertación deben conformarse por representantes de los actores de cada figura de ordenamiento a ser armonizada.

Igualmente se tendrá una instancia de coordinación mediante la cual se defina la periodicidad y actores involucrados para la materialización de este aprestamiento, que puede ser el Comité Técnico de Zona Amortiguadora o comisiones conjuntas que existan de las áreas establecidas por las determinantes ambientales.

Los canales de comunicación y espacios de participación continua permitirán: a.) fortalecer los vínculos de comunicación entre los actores; b.) generar espacios de apropiación y cuidado del territorio, sus recursos naturales y culturales; c.) manifestar y proponer desde la experiencia de los actores, los posibles mecanismos adecuados para desarrollar la armonización, permitiendo la coexistencia de las figuras de ordenamiento; d) brindar bases técnicas para promover modelos sostenibles de producción.

Para los casos en que las figuras de ordenamiento identificadas correspondan a resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras, se deben reconocer estas comunidades étnicas como autoridades máximas en la gestión de su territorio, además realizar el procedimiento de procedencia de consulta previa.

II. **Diagnóstico.**

En esta fase se pretende tener una visión de la realidad actual del territorio, para identificar las dinámicas de los sectores de las figuras de ordenamiento que requieren una gestión para mitigar las presiones hacia el área protegida del SPNN (ver Figura 3). En este sentido, se deberá realizar un estudio del estado actual de cada figura de ordenamiento a nivel biofísico, socioeconómico y cultural, además de tener en cuenta la información sobre su plan de manejo.

Así mismo, se debe elaborar una caracterización o actualización del mapeo de actores en el territorio, sus intereses y definir los roles en el desarrollo del proceso.

El diagnóstico, además de identificar las presiones, debe reconocer las condiciones favorables que puedan promoverse, extrapolarse o servir de referencia para la formulación de modelos sostenibles en otras áreas de la periferia.

Tal como se ha establecido, esta fase cuenta con escenarios de participación de los actores involucrados, con el fin de identificar las necesidades de las poblaciones locales y las prioridades de manejo ambiental. Esto sumado a los instrumentos de planificación del área protegida, así como de las figuras de ordenamiento servirán de insumo para la formulación de los objetivos de armonización.

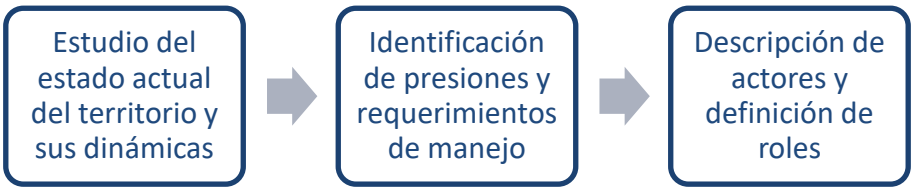


Figura 3. Proceso fase de diagnóstico.

III. Definición de objetivos de armonización.

Esta fase incluye la formulación de unos objetivos específicos que puedan dar alcance al cumplimiento de armonizar las vecindades. Estos objetivos deben ser realizables en el tiempo, ya que de ellos parte la gestión estratégica que se dará a los sectores priorizados en las figuras del ordenamiento con requerimientos de amortiguación.

El planteamiento de estos objetivos será una tarea compartida y concertada con los actores involucrados en el proceso, en los cuales se manifestarán los ideales y metas comunes a alcanzar con el manejo adecuado y armonizado entre el área protegida y las figuras de ordenamiento vecinas. Cabe resaltar que estos objetivos de armonización deberán plantearse en coherencia con el cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida del SPNN y su relación con el territorio.

IV. Diseño y formulación de estrategias y mecanismos de armonización entre figuras de ordenamiento.

Para el cumplimiento de los objetivos de armonización, se procede con el diseño y formulación de las estrategias y mecanismos de armonización, que cumplan la función de atenuar presiones y armonizar las necesidades de las poblaciones locales y las de manejo ambiental en los sectores priorizados con requerimientos de gestión y armonización. En esta fase se pueden presentar múltiples escenarios posibles, dada la variedad de figuras de ordenamiento que se reconozcan en la fase de aprestamiento.

Previo al planteamiento de las estrategias y mecanismos de armonización, se realizarán ejercicios de prospectiva territorial, dentro de los que se propone la construcción de un futuro escenario deseable (a dónde se quiere llegar), con la comunidad local, a partir del cual se formularán los pasos y acciones necesarias que harían posible alcanzar ese escenario ideal. Con base en estos ejercicios, se construirán los mecanismos para armonizar.

A continuación, se proponen algunas estrategias y mecanismos de armonización generales, a manera de orientación en esta ruta técnica:

- Fortalecer los planes de manejo de las áreas protegidas, estrategias de conservación colindantes y figuras del ordenamiento de ser necesario, de tal manera que se asegure su aporte al mantenimiento de la función protectora del área protegida del SPNN.
- Concertar programas de cambio o reconversión de actividades económicas que actualmente están generando presiones, a otras formas sostenibles de producción (ej: cambio de actividad productiva a un modelo más verde; oferta de sustitutos en las materias primas de actividades que generan presión o deterioro sobre un recurso de importancia ambiental).
- Promover y fortalecer actividades que hagan uso sostenible de los recursos naturales, de acuerdo con los objetivos de conservación del área protegida del SPNN.
- Incluir los programas de desarrollo rural con enfoque territorial (forestal, pesquero, agropecuario y uso de la biodiversidad) cuando el área protegida y sus vecindades hagan parte de estos territorios.
- Fortalecer, cuando aplique, la implementación de programas de formación técnica de producción más limpia (PML).
- Fortalecer las alianzas con el plan integral de contención a la deforestación (PICD) o el instrumento que haga sus veces, para contribuir con el cuidado de los bosques y el desarrollo de las comunidades que los habitan.
- Implementar opciones de mejora en el desarrollo de la economía campesina y familiar, además de las formas propias de producción tradicional de los pueblos y grupos étnicos.
- Fortalecer la economía pesquera tradicional, como uno de los mecanismos de producción de las comunidades locales y una alternativa amigable con el territorio.
- Establecer proyectos de inclusión social para el desarrollo y la integración de las comunidades golpeadas por el conflicto.

- Promover la vinculación de programas de pago por servicios ambientales, incentivos económicos y otros mecanismos del mercado por buenas prácticas ambientales.
- Articular con los planes de compensación de los proyectos, obras o actividades (POA) licenciados, la financiación de programas encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación y el mejoramiento del entorno de las áreas protegidas del SPNN.

Estas estrategias y mecanismos de armonización planteados deben ser coherentes con otras decisiones de ordenamiento territorial (POMCA, POMIUAC, suelos de protección, zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, entre otras).

Con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de armonización, se establecerán indicadores y metas con tiempos definidos, que serán concertados e incorporados en los planes de manejo de cada una de las figuras de ordenamiento en particular.

5.1. Descripción de posibles escenarios con figuras de ordenamiento existentes.

Considerando las fases previamente explicadas, en este apartado se describen algunos de los escenarios más comunes en las áreas circunvecinas a las áreas protegidas del SPNN, que presentan figuras de ordenamiento territorial e instrumentos de planificación, para establecer la manera adecuada de cumplir con los objetivos de armonización que se formulen a partir de los requerimientos identificados.

5.1.1. Resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (NARP).

En los casos en que las figuras de ordenamiento en la periferia del área protegida del SPNN correspondan a resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades NARP, los cuales tienen autonomía en ordenar y manejar su territorio dentro de sus tradiciones y costumbres, se tendrán las siguientes consideraciones:

Cuando en las áreas vecinas del área protegida del SPNN se evidencie la presencia de resguardos indígenas, durante el desarrollo de los espacios de participación en las fases de aprestamiento y diagnóstico de la ruta técnica, se deberán identificar cuáles son las prácticas tradicionales de intercambio económico, además de sus costumbres y

creencias, con el fin de incorporar en el proceso las necesidades de los habitantes y los ideales comunes, además de su cosmovisión sobre el desarrollo adecuado del territorio.

Para este proceso es importante mencionar que los resguardos indígenas pueden contar con una zonificación propia que definen en sus planes de vida[21] y les permite establecer los usos del territorio de acuerdo con sus necesidades. Con esta herramienta se buscará identificar, durante la fase de diagnóstico, aquellos usos actuales de los recursos naturales y las presiones que puedan existir desde sus economías tradicionales sobre el área protegida del SPNN y los recursos naturales, definiendo de manera conjunta la pertinencia y necesidad de generar estrategias que cumplirían la función de armonización.

Para el escenario de gestión con territorios colectivos de comunidades NARP, reconocidas como grupo étnico a través de la Ley 70 de 1993, se debe tener presente el concepto de prácticas tradicionales de producción, las cuales se definen en la ley como aquellas "*actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo auto-sostenible*".

En este sentido, dichas prácticas tradicionales están incluidas en sus procesos de planificación como la zonificación y ordenamiento del territorio colectivo, insumo que ha creado un ordenamiento y regulación de manera participativa, en donde los habitantes definen los espacios de uso y proponen las estrategias para controlar o regular sus prácticas, hacia un uso sostenible de los recursos.

Una vez se reconocen los consejos comunitarios como autoridades máximas de su territorio, con autonomía e igualdad política, con los mismos derechos de participación que otras figuras de ordenamiento, se manejará la armonización en términos de vecindades así: "Yo cuido del vecino y el vecino cuida lo mío"[22]. Con esta perspectiva del territorio, se tendrá un enfoque de paisaje regional y no dirigido únicamente en función del área protegida del SPNN.

[21] Estos planes de vida se han consolidado como instrumentos de planeación que se construyen a partir de un proceso participativo de autodiagnóstico y del ejercicio de elaboración de proyectos (Minambiente, 2018).

[22] Concepto sugerido, con el fin de manejar un lenguaje de igualdad participativa entre las figuras de ordenamiento existentes en el territorio, durante el taller de retroalimentación con el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan - ASOCASAN, respecto al manejo de la función amortiguadora (Minambiente, 2018).

Finalmente, la formulación de los objetivos y las estrategias de armonización debe ser un ejercicio concertado con los actores locales e institucionales involucrados, con el fin de promover modelos económicos sostenibles, tecnificación de sistemas productivos, además del fortalecimiento de vínculos con actores o instituciones que ofrezcan incentivos económicos por buenas prácticas ambientales. Todas estas estrategias, deben ser formuladas a partir de los instrumentos de planificación de estos territorios como: los planes de manejo del territorio y los planes de etnodesarrollo (DNP, 2014 en Minambiente, 2018).

5.1.2. Zonas de reserva campesina (ZRC) y zonas exclusivas de pesca artesanal (ZEPA).

En la periferia de las áreas protegidas del SPNN se pueden encontrar escenarios en los que existan figuras de ordenamiento como las ZRC o las ZEPA. Para la primera figura en mención se deberán tener en cuenta las disposiciones del Decreto 1777 de 1996 hoy compilado en los artículos 2.14.13.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015, el cual reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a estas zonas y establece en el Parágrafo 1 de su Artículo 1, que" *las zonas de reserva campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras*". Las actividades productivas permitidas en las ZRC se deberán definir en los planes de desarrollo sostenible que se formulen para cada zona en particular.

La segunda figura de ordenamiento, ZEPA, se plantea como una estrategia de manejo responsable para la recuperación a futuro de los recursos pesqueros de las regiones pacífica y caribe. Mediante la Resolución 899 de 2013 expedida por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), se establecieron los límites de la ZEPA y un área adyacente denominada zona de especial manejo pesquero (ZEMP) en el pacífico, para las cuales se deberá establecer un plan de ordenación pesquero que debe cumplir con unos objetivos clasificados en: biológicos, socioeconómicos y ambientales.

Con base en los anteriores escenarios, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos en la aplicación de la ruta técnica en estas zonas:

1. Identificar actividades definidas en cada uno de los instrumentos de planificación (sean planes de desarrollo sostenible para las ZRC o planes de ordenación pesqueros en las ZEPA)

2. Dentro de las actividades identificadas anteriormente, señalar aquellas que están aportando al logro de los objetivos de armonización definidos, con el fin de fortalecerlas y encaminarlas al manejo sostenible de los recursos del territorio.
3. Armonizar aquellas actividades que causen presión o amenazas sobre el área protegida del SPNN o la degradación de los recursos naturales, a partir de la formulación de estrategias de gestión como, por ejemplo: el establecimiento de programas de fortalecimiento de la economía campesina y pesquera sostenible; el fomento de proyectos de producción más limpia; programas de pago por servicios ambientales como BanCO_2; inclusión de proyectos con estrategias REDD+. Estas estrategias buscarán soportar el mejoramiento del bienestar de las comunidades locales, la promoción de escenarios de igualdad y el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, en el marco del desarrollo rural integral.

5.1.3. Unidad de planificación rural (UPR), territorios campesinos agroalimentarios (TECAM) y figuras de protección de suelos para la producción de alimentos, entre otras.

Es importante plantear un escenario, en el cual en las áreas circunvecinas del área protegida del SPNN no se presenten figuras de ordenamiento, pero si se contemple la posibilidad de que la comunidad manifieste su interés en que su territorio se ordene como una UPR[23], TECAM y figuras de protección de suelos para la producción de alimentos, entre otras. Estas formas de ordenamiento son una oportunidad para involucrar a los habitantes y dirigentes territoriales, en actividades de protección ambiental y desarrollo económico sostenible. Así las cosas, la idea es articular las actividades al cumplimiento de los objetivos de armonización, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en el Decreto 1071 de 2015, Decreto 1077 de 2015 y la coherencia con las disposiciones de la reforma rural integral del acuerdo de paz, en el marco del posconflicto.

5.1.4. Ecosistemas estratégicos (páramos, manglares, humedales, arrecifes coralinos y praderas de pastos marinos).

Los ecosistemas estratégicos se refieren a aquellos que cumplen funciones vitales para el bienestar y desarrollo de la sociedad. Estos ecosistemas se caracterizan por mantener equilibrios y procesos ecológicos básicos, tales como: la regulación del clima, del ciclo

[23] Unidad de Planificación Rural: Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural. (Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015)

del agua, la depuración del aire, agua y suelos; la conservación de la biodiversidad, evitar la erosión costera, entre otros. Para cada uno de los ecosistemas estratégicos del país se tienen unos lineamientos e instrumentos de manejo, que establecen su zonificación y usos.

En este sentido, en los casos en que parte del área circunvecina del área protegida del SPNN esté representada por ecosistemas estratégicos, es necesario identificar el instrumento de planificación y, a partir de éste, diseñar las estrategias y mecanismos de armonización. Para tales fines, en la Tabla 3 se mencionan los ecosistemas estratégicos que se podrían encontrar en la periferia de las áreas protegidas del SPNN y su correspondiente instrumento de manejo para la articulación entre figuras.

Tabla 3. Algunos ecosistemas estratégicos e instrumentos de planificación para su articulación con el área protegida.

Ecosistema estratégico	Instrumento de planificación	Descripción
Páramos	Delimitación, directrices, y plan de manejo ambiental	Son de competencia de las Autoridades Ambientales Regionales (AAR) y se deben elaborar de acuerdo con los siguientes criterios: • Resolución 886-2018: *Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados*. Esta Resolución cuenta así mismo con un anexo técnico: https://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/Documentos-Lineamientos.pdf • Ley 1930-2018, ARTÍCULO 6. Planes de manejo ambiental de los páramos. Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales (AAR) deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos. Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.
Humedales	Plan de manejo ambiental	En el marco de la Ley 357 de 1997, por medio de la cual Colombia se adhiere a la Convención Ramsar, mediante esta Ley se formuló la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia y se reglamentó ésta mediante la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 a través de la cual adoptó las "medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar" y en la que se establece que son las autoridades ambientales competentes las que deben elaborar y ejecutar los planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una

Ecosistema estratégico	Instrumento de planificación	Descripción
		delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo. Por su parte, dicha resolución establece que son autoridades ambientales Competentes, la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales (hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia), las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 2002. Y mediante la Resolución No. 196 de 2006, se expidió la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia, la cual fue adoptada como "la Guía Técnica para la formulación, complementación o actualización, por parte de las autoridades ambientales competentes en su área de jurisdicción, de los planes de manejo para los humedales prioritarios y para la delimitación de los mismos (…)".
Manglares Arrecifes coralinos Praderas de pastos marinos Playas, litoral rocoso y acantilados, fondos blandos	Planes de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras - POMIUAC Lineamientos de manejo integrado de los manglares y zonificación de manglares	Instrumento que se construye teniendo en cuenta las siguientes disposiciones: • Ley 1450 de 2011, artículos 207: se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional, artículo 208: Jurisdicción marina de las CAR. • Decreto 1120 de 2013: reglamenta las unidades Ambientales Costeras y las Comisiones Conjuntas y define los POMIUAC como el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, define y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras. • Decreto 415 de 2017 que establece el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera -POMIUAC-Caribe Insular, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. • Resolución 768 de 2017: adopta la guía técnica para ordenación y manejo integrado de la zona costera. • Resolución 768 de 2017: adopta la guía técnica para ordenación, ordenamiento y planificación ambiental de la Unidad Ambiental costera Caribe Insular. • Resolución 1263 de 2018: actualiza las medidas para garantizar la sostenibilidad y la gestión integral de los ecosistemas de manglar. • Ley 2243 de 2022, que garantiza la protección de los ecosistemas de manglar, planificar su manejo y aprovechamiento e impulsar la conservación y restauración donde haya sido afectado. • Resolución 2724 de 2017. Criterios para elaboración de estudios de pastos marinos por parte de las CARS. Los ecosistemas de playa, litoral rocoso y acantilados, fondos blandos son cobijados por el POMIUAC, pero no cuentan con reglamentación específica.

Fuente: Minambiente 2018.

En el caso en que los planes de manejo mencionados y los usos establecidos en la zonificación de estos estén cumpliendo con los objetivos de conservación, protección y restauración del ecosistema de interés, se aprovechará dicha planificación como objetivos de armonización.

Por el contrario, si se identifican áreas en las que sea pertinente y necesario establecer estrategias de gestión y mecanismos de armonización, se buscará armonizar la zonificación y usos del ecosistema estratégico con los objetivos de armonización planteados. Esta armonización debe ser discutida y concertada en mesas participativas entre los integrantes del Comité Técnico de Zona Amortiguadora, respetando la importancia ecológica, los servicios ecosistémicos y su conectividad con el área protegida del SPNN.

5.1.5. Áreas protegidas, estrategias de conservación *in situ* y estrategias complementarias de conservación.

En muchas ocasiones las áreas protegidas presentan, en sus zonas circunvecinas escenarios con estrategias de conservación *in situ* o presencia de categorías de otras áreas protegidas del SINAP de carácter nacional, regional o local, o estrategias complementarias de conservación para las cuales se formulan planes de manejo como el instrumento base para la articulación y armonización. En este ordenamiento interno se establece la zonificación del manejo y la reglamentación de los usos, los cuales podrán cumplir con los objetivos de armonización y aportar a la conectividad con el área protegida del SPNN.

Ahora bien, En el escenario de que la figura de protección o estrategia de conservación *in situ* o estrategias complementarias de conservación no favorezca el cumplimiento de los objetivos de armonización y que, por el contrario, esté generando presiones sobre el área protegida. Se evaluará la pertinencia de establecer estrategias de manejo en ambas áreas que permitan armonizar y articular el manejo conjunto; estrategias que serán definidas mediante ejercicios concertados entre los actores involucrados durante las fases del proceso. Para ello se deberán tener en cuenta las especificaciones de manejo, además de la realidad actual del territorio.

La Tabla 4 muestra categorías de manejo de áreas protegidas, algunas estrategias de conservación *in situ, y* estrategias complementarias de conservación.

Tabla 4. Instrumentos de planificación para algunas categorías de manejo de las áreas protegidas, estrategias de conservación *in situ* y estrategias complementarias de conservación

Categoría de manejo de área protegida o estrategia de conservación *in situ* o estrategia complementaria de conservación	Entidad administradora	Instrumento de planificación
Reservas forestales protectoras nacionales Reservas forestales protectoras regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	Plan de manejo en el cual la zonificación debe enfocarse en el cumplimiento de los objetivos de conservación.
Parque natural regional	Corporaciones Autónomas Regionales (Consejos Directivos)	Plan de manejo en el cual se especifica la zonificación en cumplimiento de los objetivos de conservación.
DMI de carácter nacional	Podrá ser ejercida a través de Parques Nacionales Naturales de Colombia o quien designe el Minambiente[24]	Plan de manejo en el cual se especifica la zonificación en cumplimiento de los objetivos de conservación
DMI de carácter regional	Corporaciones Autónomas Regionales (Consejos Directivos)	
Distritos de conservación de suelos	Corporaciones Autónomas Regionales (Consejos Directivos)	
Áreas de recreación	Corporaciones Autónomas Regionales	Plan de manejo en el cual se especifica la zonificación en cumplimiento de los objetivos de conservación
Reservas naturales de la sociedad civil	Titular de la reserva	En el acto administrativo por el cual se registra la reserva contiene la zonificación, usos y actividades.[25]
Reservas forestales protectoras- productoras	Corporaciones Autónomas Regionales	Plan de manejo en el cual se define la zonificación en cumplimiento del efecto protector.
Sitios RAMSAR y reservas de la Biósfera	Las reservas de Biosfera (RB), se gestionan actualmente bajo la figura de punto focal. En la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. En lo regional, se apoya la gestión a través de PNNC (SIRAP) y para el caso de Reserva de biosfera Sea Flower con la Autoridad Ambiental Regional (Coralina); Reserva de biosfera Ciénaga Grande de Santa Marta,	Estrategia complementaria bajo el Decreto 1076/2015. Cuenta con la formulación del plan de manejo del área protegida a la que este asociado. Las RB, tienen un documento orientador dominado plan de gestión. Se está en proceso de consolidación de las instancias de gobernanza de las RB a nivel local, para que

[24] Decreto 1076 de 2015.

[25] Decreto 1996 de 1999.

Categoría de manejo de área protegida o estrategia de conservación *in situ* o estrategia complementaria de conservación	Entidad administradora	Instrumento de planificación
	apoya su administración la Autoridad Ambiental Regional (Corpamag).	sean estas instancias adopten el plan de gestión respectivo.
Reservas forestales establecidas mediante la Ley 2ª de 1959.	Minambiente	Mediante los siguientes actos administrativos se establece la zonificación y ordenamiento de las siete zonas de reserva forestal: Resolución No. 1922 de 2013 Resolución No. 1923 de 2013 Resolución No. 1276 de 2014 Resolución No. 1924 de 2013 Resolución No. 1925 de 2013 Resolución No. 1926 de 2013 Resolución No. 1275 de 2014 Resolución No. 1277 de 2014

Fuente: (Minambiente, 2018)

5.1.6. Planes de ordenación forestal.

La armonización de la ordenación forestal a nivel nacional se logra con base en lo señalado en la Ley 388 de 1997, que estableció como principios del ordenamiento del territorio, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

En relación con las áreas protegidas del SPNN, l la ordenación forestal no se realizará dentro de dichas áreas. En la planificación estratégica del territorio para formular el plan de ordenación forestal, estas figuras de protección se considerarán para generar las medidas pertinentes en la zona amortiguadora o en la zona con función amortiguadora, cuando estas sean delimitadas o definidas para cada área protegida de considerarse pertinente, permitiendo armonizar el plan de manejo del área protegida con la ordenación forestal de las coberturas forestales colindantes y aledañas a dichas áreas protegidas(Minambiente, 2020).

5.1.7. Plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCH) y plan de ordenación y manejo integrado de la unidad ambiental costera (POMIUAC).

Dentro de los escenarios posibles, vale la pena mencionar que las áreas protegidas del SPNN pueden estar inmersas en instrumentos de ordenación y gestión ambiental como los POMCH o los POMIUAC.

Con respecto a los POMCH, entre las directrices establecidas se determinó que la ordenación de la cuenca deberá tener en cuenta los ecosistemas estratégicos y las áreas del SINAP.

En este sentido en el marco del paso 5 de la zonificación ambiental de la guía técnica para la formulación de POMCHs, adoptada mediante Resolución 1907 de 2013, referido al contraste del ordenamiento con los conflictos socioambientales en la cuenca, se indicó un lineamiento general así:

"... En este marco, en las áreas y/o polígonos de zonificación que se encuentran colindando o aledaños a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se deberán tener en cuenta los siguientes lineamientos:

Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, y contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dicha área.

Armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación del área protegida.

Aportar a la conservación de elementos naturales y culturales relacionados con dicha área. ".

Lo anterior permite tener la plena certeza de que las áreas protegidas del SPNN han sido claramente identificadas en los POMCH ya elaborados. Razón por la cual los objetivos de armonización parten de la base de un trabajo que ya se encuentra realizado.

Por otra parte, el artículo 2.2.4.2.3.1 del Decreto 1076 de 2015, plantea que los POMIUAC definen y orientan la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras, determinando los elementos de planificación que contiene ecosistemas con características propias y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales. Para este instrumento también se tiene establecido que: *"No serán objeto de zonificación ecológica, las áreas de Parques Nacionales Naturales, u otras categorías descritas en el SINAP, así como las estrategias complementarias de conservación de carácter*

*internacional, que posean zonificación ambiental adoptada, en estos casos primará la ordenación ambiental ya establecida, que se incorporará en el POMIUAC" (*Minambiente, 2017).

Por último, vale la pena considerar que el Decreto 1076 de 2015 fija que tanto los POMCA como los POMIUAC se constituyen en normas de superior jerarquía y determinantes ambientales para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Con base en la normatividad previamente mencionada, se puede decir que estos planes presentan una zonificación ambiental específica, en la que se determina el uso y manejo del territorio asociado a la cuenca o a la unidad ambiental costera. Las categorías de manejo que se definen incluyen zonas que deben ser objeto de especial protección ambiental y preservación de acuerdo con la legislación vigente y áreas que hacen parte de la estructura ecológica principal.

En este orden de ideas, en los procesos de formulación o actualización de los POMCA y POMIUAC, en la fase de diagnóstico se incluirán los estudios del estado actual del territorio que presenten la caracterización y análisis de fuentes alteradoras y presiones sobre áreas protegidas del SPNN, para la identificación de los sectores con requerimientos de amortiguación. Posteriormente, se definirán unos objetivos de armonización, su zonificación ambiental especifica y se incorporarán a los objetivos de cada instrumento.

Para finalizar, el seguimiento a los objetivos de armonización se realizará durante la fase de evaluación y seguimiento, para la cual se definirán unos indicadores y se especificará la periodicidad de la evaluación.

Capítulo 6. Contenido mínimo del Documento Técnico de Soporte para la Determinación y Delimitación de Zonas Amortiguadoras.

El contenido mínimo del documento técnico de soporte deberá ser suficiente para soportar la propuesta de determinación y delimitación de la zona amortiguadora y será el anexo técnico del acto administrativo que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El documento técnico de soporte debe recoger las principales conclusiones, de manera concreta, de todos los estudios y análisis realizados durante la aplicación de la ruta convenida para la determinación de la zona amortiguadora.

A continuación, se definen los temas, el orden y la profundidad con la que deberán ser presentados, acompañados de la cartografía oficial, a la escala adecuada.

La tabla de contenido para el documento técnico de soporte será la siguiente:

1. **Diagnóstico territorial.** En este capítulo se presenta una síntesis diagnóstica con las principales conclusiones del proceso de caracterización de los contextos territorial, socioeconómico, cultural y ambiental[26] que explican las dinámicas que subyacen a las situaciones de manejo que se presentan en el sector aledaño al área del SPNN; una breve caracterización de los diferentes actores en el territorio, sus intereses y roles específicos en el proceso y; la descripción de la instancia de coordinación y los espacios de participación social habilitados para el proceso.

2. **Objetivos de armonización de la zona.** Este capítulo presentará y sustentará los objetivos de armonización acordados para la zona amortiguadora a determinar, de tal manera que orienten la adecuación del estándar[27] para la delimitación de dicha zona amortiguadora y el diseño de su modelo de ordenamiento (zonificación de manejo).

3. **Criterios de delimitación aplicados.** En este capítulo se presenta el estándar (principios, criterios e indicadores[28]) ajustado a las condiciones específicas del proceso, con las adecuaciones y precisiones que se consideren necesarias para entender y realizar la aplicación de los criterios de delimitación en particular

[26] Todos los estudios e información generada, recopilada y analizada para la síntesis diagnóstica deben figurar como anexos del documento técnico de soporte y estar sistematizada en un sistema de información (Minambiente, 2018).

[27] Ver: Tabla 1. PC&I para la delimitación de la zona amortiguadora**.**

[28] Ibidem

para cada zona amortiguadora. Para la ruta establecida en el Capítulo 5, se identifican las figuras o instrumentos de ordenamiento o planificación y demás elementos presentes en territorio; así como los lineamientos y estrategias considerados para la armonización de los procesos de ordenamientos y planificación territorial.

4. **Zona amortiguadora y su subzonificación.** Este capítulo muestra, la salida cartográfica de la delimitación de la zona amortiguadora, resultante de la aplicación de los criterios definidos, y también describe de la manera más detallada posible el límite de la zona a determinar, con el fin de dar claridad sobre qué está y qué no está dentro de dicha zona. Adicionalmente, se muestra la salida cartográfica resultante del ejercicio de zonificación y se explica la lógica del modelo de ordenamiento (zonificación de manejo[29]), especialmente su relación con los objetivos de armonización establecidos. Para la ruta establecida en el Capítulo 5, la delimitación de la zona amortiguadora estará referida a las figuras e instrumentos de ordenamiento presentes en el territorio, y su complementariedad y armonización; identificando el límite de la zona amortiguadora considerada.

5. **Regulación del uso del suelo por subzona.** En este capítulo se plantean las orientaciones generales para que las diferentes autoridades ambientales, administrativas y territoriales, avancen en la regulación de los usos del suelo y del subsuelo[30], en sus respectivos instrumentos normativos (acuerdos, resoluciones, etc.), de planificación y de ordenamiento, en el marco de sus competencias, de los objetivos de armonización y de la subzonificación establecida (cuando aplique). Las regulaciones de los usos del suelo y del subsuelo no hacen parte del documento técnico de soporte.

6. **Planeación estratégica para el manejo y gestión de la zona amortiguadora.** Este capítulo recoge las acciones estratégicas acordadas entre los actores involucrados en el proceso, que deben ser ejecutadas para concretar el manejo de la zona amortiguadora y lograr los objetivos de armonización y de gestión definidos. Debe contener metas con tiempos definidos y presupuestos indicativos que permitan orientar la concreción de alianzas y esquemas de intervención conjunta y articulada entre los diferentes actores en el territorio.

[29] Capítulo 4. Ruta para la determinación, delimitación y regulación de zona amortiguadora para las áreas del SPNN sin figuras, estrategias e instrumentos de gestión, ordenamiento o planificación ambiental y territorial en el territorio circunvecino.

[30] Las autoridades administrativas que tienen la competencia de regular la explotación de los recursos naturales del subsuelo son la Agencia Nacional Minera y la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Igualmente, define el esquema de administración y manejo de la zona amortiguadora determinada, incluyendo las instancias de coordinación interinstitucional y participación social, para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas emprendidas. Para la ruta establecida en el Capítulo 5, la planeación estratégica estará referida al diseño y formulación de estrategias y mecanismos de armonización entre las figuras de ordenamiento.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá requerir la información adicional que considere pertinente para soportar debidamente el acto administrativo para la determinación y delimitación de la Zona Amortiguadora.

Capítulo 7. Información Cartográfica

Con el propósito de estandarizar el manejo de los datos geográficos en la determinación y delimitación de la Zona Amortiguadora, se deberán tener las siguientes recomendaciones:

7.1. Sistema de Proyección:

Buscando garantizar homogeneidad, interoperabilidad, compatibilidad y continuidad en la representación de los elementos del territorio colombiano, en sus zonas urbanas y rurales, así como facilitar los trabajos relacionados con la gestión de coordenadas en el país, se estableció el "Origen Nacional", a través de las resoluciones 471 y 529 de 2020 del IGAC. En concordancia con lo anterior para la definición del sistema de proyección se deberá tener en cuenta la Resolución 370 de 2021 del IGAC, por medio de la cual se establece el sistema de proyección cartográfica oficial para Colombia, o aquella que la modifique.

7.2. Base de datos geográfica:

Los datos geográficos generados deben organizarse y sistematizarse en una base de datos geográfica (geodatabase), la cual debe estructurarse mediante *feature dataset* que agrupen la información según temáticas específicas. Así mismo cada *feature class* debe estar debidamente identificado con un nombre claro y representativo de su contenido. Además, es indispensable la elaboración de un diccionario de datos que facilite la comprensión, consulta y manejo de la información geoespacial almacenada

7.3. Documentación Técnica:

Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), entidad responsable de definir los estándares de calidad para los productos geográficos a nivel nacional, es indispensable asegurar la conformidad con el Marco de Referencia Geoespacial.

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/Marco%20de%20Referencia%20Geoespacial%20de%20la%20ICDE%20%281%29.pdf

En específico, el lineamiento LI.EF.01 establece que las entidades deben aplicar los instrumentos y recursos normativos definidos por la ICDE para la caracterización y

estandarización de los datos geoespaciales generados en el ámbito institucional. Este lineamiento abarca la siguiente documentación:

- **Especificaciones técnicas para productos de datos geográficos**

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/GU-GD-04-Gui%CC%81aImplementacio%CC%81nEspecificacionesTecnicasProductosDatosGeogra%CC%81ficos.pdf

- **Evaluación de la calidad de información geográfica**

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/GU-GD-03-Gui%CC%81aImplementacio%CC%81nEvaluacio%CC%81nCalidadInformacio%CC%81nGeogra%CC%81fica_V1.1.pdf

- **Catálogo de objetos geográficos**

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/GU-GD-05-Gui%CC%81aDocumentacio%CC%81nCatalogoObjetosGeogra%CC%81ficos_%20ISO%2019110_V.1.1.pdf

- **Metadatos geográficos**

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/GU-GD-01-Guia_Implementacio%CC%81n_Metadatos_V2.pdf

- **Metadatos del Geoservicio**

https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/GU-GD-06-Gui%CC%81aPerfilMetadatosGeoservicio_V2.pdf

7.4. Salidas Gráficas.

Las salidas gráficas deben entregarse en formato PDF y cumplir mínimos técnicos, garantizando calidad cartográfica, adecuada simbología, escala legible, inclusión de elementos marginales como título, leyenda, convenciones, norte, grilla, escala gráfica, fuente y sistema de referencia.

7.5. Fuentes de Información.

Para la captura de información espacial secundaria, a continuación, se presentan algunos enlaces de interés. Es importante tener en cuenta que la actualización, calidad, documentación y publicación de esta información son responsabilidad de la entidad o del propietario del objeto geográfico. Asimismo, las fuentes referenciadas pueden estar

sujetas a cambios, por lo cual se recomienda verificar directamente con la fuente oficial en caso de requerir detalles específicos del objeto geográfico.

Humedales https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/humedal-versi%C3%B3n-3/about

Bosque Seco Tropical https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/1f529d03a42e458bb258f37b2b3df560/about

Páramos https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/p%C3%A1ramos-delimitados-junio-2020/about

Área de Referencia de Páramos https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/areas-de-referencia-de-p%C3%A1ramo/about

Reservas de Biosfera https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/abce90cc7351458eb9900c27a82c4450/about

Humedales RAMSAR https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/145a8d9eb8bf41ec9650a7f9d69a9638/about

AICAS
http://geonetwork.humboldt.org.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/09ee583d-d397-4eb8-99df-92bb6f0d0c4c

Zonas De Protección Y Desarrollo De Los Recursos Naturales Renovables Y Del Medio Ambiente (Reservas Temporales)

Resolución 1109 de 2023 https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-no-1109-de-2023/

Resolución 363 de 2024 https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-363-de-2024/

Resolución 630 de 2023 https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-630-de-2023/

Resolución 1501 de 2018 https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-1501-de-2018/

Resolución 220 de 2025 https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-0220-de-2025/

Resolución 221 de 2025 https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/RES.-0221-DE-03-MAR-2025-SANTURBAN.zip

Reservas Forestales Nacionales https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/maps/b5ee7d61990b4cf78e9bde3bdd8b1cb6/about

Áreas Protegidas https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras

Otras Medidas Efectivas de Conservación OMEC https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/maps/c09ba28c179f473c9939e327e3d05263/about

Registro único de Ecosistemas y Áreas Ambientales – REAA https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/45f7b6698d5b4ddfabf808cbccf6ecbf_1/explore

Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/938623b170a64c1190d67204072b6723_1/explore?location=4.396906%2C-74.909166%2C5.93

Plan de Ordenación Forestal – POF https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/MADS::gobernanza-forestal-1/explore?layer=2&location=3.932120%2C-74.202524%2C5.97

Áreas Autorizadas de Recolección de Especímenes de Especies Silvestres de la Diversidad Biológica https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/43c5b6043a044e2c9409ed3bb91e6cd6_1/explore

Territorios Colectivos https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/

IDEAM https://www.ideam.gov.co/

IDEAM
https://experience.arcgis.com/experience/568ddab184334f6b81a04d2fe9aac262/page/Datos-Abiertos-Geogr%C3%A1ficos-/

Colombia en Mapas https://www.colombiaenmapas.gov.co/

IGAC https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia

Servicio Geológico Colombiano
https://www2.sgc.gov.co/sgc/mapas/paginas/geoportal.aspx

INVEMAR https://siam.invemar.org.co/

IIAP https://siatpc.co/

Humboldt https://i2d.humboldt.org.co/visor-I2D/

BIBLIOGRAFÍA

Camargo, G. y Guerrero G. 2005. Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión en Zonas Amortiguadoras. Colección Lineamientos para la Gestión en Parques Nacionales Naturales. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004. Marco Normativo de las Zonas de Reserva Campesina. Serie documentos: Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015. Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015. Plan Nacional de Restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental. Bogotá, D.C., Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016. Circular "Orientaciones a las Autoridades Ambientales para la definición y actualización de las Determinantes Ambientales y su incorporación en los POT".

Minambiente, 2017. Guía técnica - Ordenación y manejo integrado de la zona costera,

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018. Zonas Amortiguadoras y la Función Amortiguadora -Lineamientos de política, técnicos y jurídicos-.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020. Lineamientos y guía para la ordenación forestal en Colombia [recurso electrónico] Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Murcia Orjuela, Guillermo Orlando; Camargo Fajardo, Luis Francisco. Bogotá D.C., Colombia

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022. Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial / Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA: dir.: Sierra Castro, Luis Alfonso. coord.: Quintero López, Natalia. Textos: Puerta González, Victoria Eugenia; Ramírez Casas, Diana Paola; Rico Martínez, Jenny Madeleiny. ---- Bogotá, D.C.: Colombia.

Ospina, M.A. 2007. Ordenación de cuencas en zonas aledañas a las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales. Subdirección Técnica de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Proyecto GEF – Patrimonio Natural. Bogotá D.C., Colombia.

Ospina, M.A. 2008. Manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras. Parques Nacionales Naturales. Bochica Impresores. Bogotá D.C., Colombia.

Ospina, M.A. y Henao, A.J. 2017. "Producto 4. Documento Propuesta de inclusión formal de la ZA y la ZFA en los lineamientos para el ordenamiento y uso del suelo rural, en los determinantes o asuntos ambientales, planes de ordenamiento territorial departamental y planes de ordenamiento territorial municipal". Fase I del proyecto "Propuesta de reglamentación y operativización para la gestión de las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, articulando aspectos institucionales, sociales, legales y técnicos".

Paredes L., G. 2014. Análisis de la factibilidad política, técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Parques Nacionales Naturales. Bogotá, Colombia.

Santamaría M., Areiza A., Matallana C., Solano, C y Galán S. 2018. Estrategias complementarias de conservación en Colombia. Instituto Humboldt, Resnatur y Fundación Natura. Bogotá, Colombia. 29 p.