

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

Señor
ELKYN NINO
Carrera 56 167A-03
elkinfabian1485@gmail.com

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 4 4 2 8 2	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2044282	
	Fecha Radicado: 2025-12-01 15:32:08	
	Código de Verificación: 12366	Folios: 9
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO- Función Amortiguadora y Suelo de Protección. Radicado No. 2025E1053633.

Respetado señor Nino,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

OAJ-8140-E2-2015-004865
OAJ-8140-E2-2016-017153
OAJ-8140-E2-2020-006429

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para el análisis y comprensión de la consulta presentada se debe tener en cuenta el contexto histórico y cronológico sobre la evolución de las Áreas Protegidas y las disposiciones vigentes en el marco jurídico Colombiano:

- **Declaración de Estocolmo, Suecia de 1972 -Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano:**

“(…)

Principio 2

Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de **los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.**



CONCEPTO JURÍDICO

Principio 4

El hombre tiene la especial responsabilidad de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.

Principio 13

A fin de lograr una ordenación más racional de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

Principio 17

Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con miras a mejorar la calidad del medio.¹

Los anteriores principios son extraídos de la Declaración de Estocolmo, en la cual Colombia asistió con delegación oficial, y constituyen asuntos determinantes relacionados con las funciones de conservación y protección de las áreas de especial importancia para el Estado Colombiano.

- **El Decreto Ley 2811 de 1974 ²(Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia de 1974):**

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente establece que tanto el Estado como los particulares deben participar en la preservación y manejo de los recursos naturales renovables, actividades consideradas de utilidad pública e interés social (artículo 1). Asimismo, fija como objetivo la preservación, restauración y conservación de dichos recursos, la prevención y control de la explotación de los recursos no renovables y la regulación de la actividad humana en relación con la administración, aprovechamiento y conservación del ambiente y los recursos naturales (artículo 2).

El Título III de la Parte VIII del Estatuto Básico Ambiental Colombiano resalta la importancia de la conservación de los bosques, estableciendo la regulación del manejo de los suelos forestales y de los elementos que los componen (artículo 202). En este marco, define el **área forestal protectora** como aquella que debe conservarse de manera permanente con bosques naturales o artificiales, con el propósito de proteger estos y otros recursos naturales renovables. En dichas áreas debe prevalecer la

¹ Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, en la que Colombia asistió con delegación oficial. Enlace: <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

² Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

CONCEPTO JURÍDICO

función protectora, permitiéndose únicamente la obtención de frutos secundarios del bosque (artículo 204).

Por su parte, las **áreas de manejo especial** se conciben como zonas delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables (artículo 308), cuya creación debe atender a objetivos específicos y fundamentarse en estudios ecológicos y socioeconómicos (artículo 309).

Finalmente, el artículo 330 señala que, de acuerdo con las características de cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se deberán definir **zonas amortiguadoras** en su periferia, destinadas a atenuar las perturbaciones que pueda generar la acción humana.

- **Constitución Política de Colombia de 1991:**

El artículo 8 de la Constitución Política señala que tanto el Estado como las personas tienen el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación, el artículo 58 determina que la propiedad es una función social que implica obligaciones ya sea pública o privada, lleva implícita la responsabilidad de proteger y conservar el medio ambiente y sus recursos naturales, implica que el propietario no solo tiene derechos sobre la propiedad, sino también deberes para asegurar que su uso no dañe el entorno natural. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de la propiedad, el artículo 79 consagra el derecho a gozar de un medio ambiente sano de todas las personas y el artículo 80 señala que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de manera sostenible, garantizando la conservación, restauración o sustitución. Por último, en la carta política en su artículo 95 es deber de las personas y el ciudadano “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”

- **Convenio de Diversidad Biológica de 1992:**

Aprobado mediante la Ley 165 de 1994³, establece el término de área protegida, definida como un área geográficamente que ha sido destinada o regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación (artículo 2). En artículo 8 determina que los Estados parte, en la medida de lo posible y según proceda, establecerán “*un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*” y promoverán “*la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales*”

- **Ley 99 de 1993- Creación del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia:**

La política Colombiana Ambiental dentro de sus principios generales consagra que “La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.”(artículo 1).

³ Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

CONCEPTO JURÍDICO

III. ASUNTO A TRATAR

Con el fin de atender la consulta realizada por el señor ELKYN NINO, procede esta Cartera Ministerial a pronunciarse sobre la inquietud planteada por el interesado, para lo cual se transcribe lo consignado en su escrito:

En Sic “En atención a lo dispuesto por el artículo 2.2.2.1.3.10 del Decreto 1076 de 2015, que habla de la potestad de los municipios en su ordenamiento territorial para definir estas zonas, agradezco se precise si las áreas con función amortiguadora SON SUELOS DE PROTECCIÓN, ya que la ley no las enlista en dichas categoría y darles esta clasificación conllevaría a que por ejemplo, el área de una reserva forestal nacional protectora, que es suelo de protección, SE AMPLIE AL AREA CON FUNCIÓN AMORTIGUADORA, aplicando las mismas reglas que tienen estos suelos, cuando el área con función amortiguadora, tiene otro enfoque y alcance.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para dar respuesta a la solicitud se atenderán los siguientes puntos: 1. De las Reservas Forestales Protectoras Nacionales 2. Plan de Ordenamiento Territorial - Componente Rural. a) Suelo de protección. b) Función amortiguadora

1. De las Reservas Forestales Protectoras Nacionales.

En virtud del convenio de Diversidad Biológica aprobado a través de la Ley 165 de 1994, reglamentada mediante el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015⁴, dispuso el Sistema Nacional de Áreas Protegida-SINAP, en su sección N°2 -Categorías de Áreas Protegidas- artículo 2.2.2.1.2.1., en lista las categorías de áreas protegidas del SINAP, a saber:

“Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

b) Las Reservas Forestales Protectoras.

c) Los Parques Naturales Regionales. d) Los Distritos de Manejo Integrado.

e) Los Distritos de Conservación de Suelos.

f) Las Áreas de Recreación.”

El artículo 2.2.2.1.2.3. establece que las Reservas Forestales Protectoras son un “Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana (...). Señalado sus usos permitidos, destinados a su “preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al

⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

CONCEPTO JURÍDICO

establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales” (subrayado y en negrilla fuera de texto).

Así mismo, determina que la “reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, y su administración “corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.” (subrayado fuera de texto).

(...)

“PARÁGRAFO 1. El uso sostenible en esta categoría hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible.” (subrayado fuera de texto).

(...)

Teniendo en cuenta que las Reservas Forestales Protectoras Nacionales hacen parte del SINAP, el artículo 2.2.2.1.4.1 del Decreto 1076 de 2015 establece la zonificación y los usos permitidos en estas áreas. Dicha zonificación debe estar orientada al cumplimiento de los objetivos de conservación, y la definición de las zonas y subzonas dependerá de la destinación prevista para cada área. Estas pueden clasificarse en: zona de preservación, zona de restauración, zona de uso sostenible, zona general de uso público y, dentro de esta última, se reconocen dos subzonas: a) subzona para la recreación y b) subzona de alta densidad de uso.

Adicionalmente, en su artículo 2.2.2.1.4.2. señala las definiciones de los usos y actividades que se deben ceñir en el plan de manejo para cada áreas protegida: I. Preservación (protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia); II. Restauración (recuperación y rehabilitación de ecosistemas); III. Conocimiento (investigación, monitoreo, educación ambiental); IV. Sostenibilidad (agricultura, minería, industria, residencial, etc.), y V. Disfrute (recreación y ecoturismo).

(...)

“PARÁGRAFO 1. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

PARÁGRAFO 2. En las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría.”(subrayado fuera de texto).

CONCEPTO JURÍDICO

Así mismo, el artículo 2.2.2.1.3.12 determina que la Función Social y Ecológica de la propiedad implican en las áreas protegidas públicas una limitación a los atributos del usos de los predios de la propiedad. Esta figura conlleva a ciertas “*limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad por su titular, o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer al propietario, acordes con esa finalidad y derivadas de la función ecológica*” esta limitación al dominio en razón a la reservación delimitación, alinderaación, declaración y manejo del área respectiva, “*faculta a la Administración a intervenir los usos y actividades que se realizan en ellas, para evitar que se contraríen los fines para los cuales se crean*”(Subrayado fuera de texto)

2. Plan de Ordenamiento Territorial - Componente Rural:

Es pertinente traer a colación la Ley 388 de 1997, la cual tiene como uno de sus principales objetivos la promoción del ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, así como la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural. Esta ley se fundamenta en principios esenciales como: “I). La función social y ecológica de la propiedad II). La prevalencia del interés general sobre el particular y III). La distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano.” (En negrilla y subrayado fuera de texto).

En esta misma línea determina que para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta la determinantes establecidas en el artículo 10 de la mencionada Ley, relacionadas en el nivel 1 que son: la conservación, la protección del ambiente y de los ecosistemas, subclasificadas en los siguientes literales : “a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales. b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.” (subrayado fuera de texto y en negrilla fuera de texto).

En su artículo 12. se señala que: “*El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: 2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.*” (En negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 388 de 1997, determina el componente rural que debe contener Plan de Ordenamiento Territorial: El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas forestal, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y ambientales.

Por lo tanto, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debe incluir el componente rural y ser elaborado y adoptado teniendo en cuenta las determinantes ambientales que regulan el uso y funcionamiento de

CONCEPTO JURÍDICO

las áreas de reservas forestales protectoras nacionales ubicadas en los municipios y distritos. En este sentido, el POT debe establecer las directrices sobre el uso del suelo y el manejo adecuado de dichas áreas protegidas.

a) Suelo de protección.

Ahora bien, teniendo claro que dentro de los Planes de ordenamiento del Territorio debe incluirse el componente rural, el artículo 30 determina que, en los mencionados Planes para los municipios y distritos, se clasificará el suelo, urbano, rural y de expansión urbana y que dentro de esta clasificación podrá establecer las categorías de suburbano y de protección.

Frente al Suelo de Protección, el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 determina que el suelo de protección está constituido por zonas y áreas que por sus características geográficas, paisajísticas o **ambientales** y tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

“ARTÍCULO 35.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.”

A su vez, el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.2.11. determina que, el suelo de protección está constituido por zonas y áreas de terrenos localizados en las **clases de suelo** de la Ley 388 de 1997, esto es, suelo urbano, suelo expansión, suelo urbana, suelo rural y suelo suburbano.

A su turno, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.2.2.1.3 establece las *-Categorías de protección en suelo rural-* dentro de las cuales se encuentra la categoría de **Áreas de conservación y protección ambiental**, que “Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección.” Las cuales se enlistan así:

- 1 Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
- 2 Las áreas de reserva forestal.
- 3 Las áreas de manejo especial.

b) Función amortiguadora

De conformidad con lo establecido por el artículo 2.2.2.1.3.10 del Decreto 1076 de 2015, el territorio colindante con las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá cumplir con una función amortiguadora, a fin de mitigar el impacto negativo de las acciones humanas sobre las áreas protegidas. **Estas áreas que cumplen con la función amortiguadora no hacen parte del suelo de protección, sin embargo, el ordenamiento ambiental del territorio que los municipios adopten**

CONCEPTO JURÍDICO

para estas áreas debe orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas.

“ARTÍCULO 2.2.2.1.3.10. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997”

En este sentido, la función amortiguadora debe ser definida mediante los procesos de planificación y ordenamiento del territorio circundante y colindante a las áreas protegidas. Por ello, su incorporación debe realizarse en la elaboración, revisión, ajuste o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Adicionalmente, constituye una zona de conservación y protección ambiental dentro del suelo rural, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015.

Corresponde a los municipios, en el marco de la revisión y ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial, incorporar la función amortiguadora para orientar la determinación de los usos del suelo en las áreas circundantes y circunvecinas a las áreas protegidas. Este aspecto debe ser objeto de concertación de los asuntos ambientales entre el municipio y la corporación autónoma regional competente.

En términos generales, la función amortiguadora se concibe como un instrumento orientador para que las autoridades y actores sociales comprendan los objetivos del ordenamiento ambiental requerido para mitigar los impactos sobre las áreas protegidas del SINAP. Sus propósitos principales son:

- Armonizar la ocupación, el uso y la transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas.
- Atenuar y prevenir las perturbaciones que puedan afectar dichas áreas y contribuir a subsanar alteraciones derivadas de presiones antrópicas.
- Aportar a la conservación de elementos biofísicos, así como de valores y elementos culturales presentes en el territorio.

CONCEPTO JURÍDICO

La definición del área con función amortiguadora exige identificar propósitos específicos que se pretenden alcanzar mediante el ordenamiento del territorio circunvecino y colindante al área protegida, considerando las condiciones particulares del contexto territorial.

En esta línea, determinar los propósitos específicos permite delimitar el alcance espacial y temporal de esta función, así como articularla con los instrumentos de ordenamiento territorial. Dichos propósitos deben responder al contexto territorial, socioeconómico, cultural y ambiental del área protegida; a las visiones e intereses de los actores presentes en el territorio; y a las orientaciones de política nacional, regional y municipal, garantizando que las decisiones de ordenamiento sean efectivas.

El ordenamiento del área con función amortiguadora se orienta al cumplimiento de propósitos particulares de mitigación o conectividad ecológica. No pretende ampliar el área protegida ni constituye la declaratoria de una nueva área protegida, por las siguientes razones:

- En estos territorios no aplica el régimen de usos ni las restricciones generales propias del área protegida, aunque los usos y actividades permitidas deben regularse en función de los Objetivos de Armonización.
- Los propósitos perseguidos con este ordenamiento no corresponden a los objetivos de conservación del área protegida, aunque sí contribuyen a su realización efectiva.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo ampliamente expuesto a lo largo del presente con concepto.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Elkyn Nino y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

LAURA CAMILA RAMOS DIAZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Anamaria Falla Pimiento –Abogada contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

Revisó: Monica María Muñoz Buitrago. –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ