


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	19-07-2024
Proyecto de Decreto/Resolución:	Proyecto de resolución “Por la cual se establecen directrices para la suscripción y terminación unilateral de los acuerdos voluntarios de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

No existen disposiciones reglamentarias que establezcan las condiciones para la suscripción y terminación unilateral de los acuerdos de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

En esta medida, se requiere de una norma que establezca expresamente los parámetros bajo los cuales deben suscribirse y terminarse unilateralmente los acuerdos de conservación asociados a los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, con el fin de que sus contenidos sean acordes con la finalidad del instrumento, consistente en incentivar las acciones de preservación y/o restauración por parte de los beneficiarios.


Al respecto, el artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017 establece que la finalidad de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación es el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración, las cuales se encuentran definidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023.

Adicionalmente, el artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015 establece que el otorgamiento del incentivo de Pago por Servicios Ambientales se formalizará a través de un acuerdo voluntario que constará por escrito y su contenido corresponderá a lo que las normas civiles y comerciales establecen.

Igualmente, dicho artículo establece, como contenidos mínimos de los acuerdos voluntarios, los siguientes: a) El término de duración podrá ser hasta por cinco (5) años, prorrogables de manera sucesiva según la evolución del proyecto y los recursos disponibles para el cumplimiento del objeto del incentivo; b) La descripción y extensión del área y predio objeto del incentivo para ese período; c) El uso acordado del suelo del área objeto del incentivo; d) Las condiciones mínimas establecidas para el manejo del área que no es objeto del incentivo, de acuerdo con el régimen de uso establecido en las normas y las buenas prácticas ambientales requeridas; e) Las acciones de administración y custodia en las áreas cubiertas con el incentivo que debe asumir el beneficiario.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, resulta necesario realizar la inclusión expresa de una cláusula en los acuerdos voluntarios, que permitirá a los interesados y beneficiarios conocer de primera mano las causales de terminación unilateral de los acuerdos voluntarios, teniendo en cuenta que, en la presente iniciativa normativa, se desarrollan las disposiciones reglamentarias contenidas en los literales anteriormente

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

La presente iniciativa aplica a las partes que celebren acuerdos de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La Sentencia C-644 de 2017 la Corte Constitucional señala que la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales y jurídicas que supongan una erogación presupuestal, opera cuando no existe una contraprestación que se pueda acreditar y que, en el caso del incentivo económico derivado de la figura de Pago por Servicios Ambientales, el beneficiario del mismo debe cumplir con las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, de tal forma que se obtiene como contraprestación el mantenimiento y la generación de un servicio ambiental bien definido, que en últimas no es otra cosa que garantizar la protección y conservación ambiental en favor del interés común.

El numeral 13 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece que una de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

El numeral 14 del artículo 5 de la misma norma establece que le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.


El artículo 4 del Decreto Ley 870 de 2017 determina que los Pagos por Servicios Ambientales son incentivos económicos, en dinero o en especie, que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa, por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales.

El artículo 5 del referido Decreto Ley establece, como elementos de los Pagos por Servicios Ambientales: a) los interesados en servicios ambientales; b) los beneficiarios del incentivo; c) el acuerdo voluntario; d) el valor del incentivo a reconocer.

El mencionado artículo define el acuerdo voluntario como el mecanismo a través del cual se formalizan los compromisos entre los interesados en los servicios ambientales y los beneficiarios del incentivo, para el desarrollo de acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

Dentro de los elementos básicos para la formulación, diseño, implementación y seguimiento a proyectos de pago por servicios ambientales contenidos en el literal c) del artículo 7 del Decreto Ley 870 de 2017, se determinó que la formalización de los acuerdos hace parte de los aspectos mínimos requeridos para la implementación de los proyectos de pago por servicios ambientales.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

El artículo 10 del Decreto Ley 870 de 2017 indica que le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y adelantar las acciones para la estructuración, implementación y seguimiento al Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales - PN PSA, mediante el cual se establecerán los lineamientos técnicos, operativos, jurídicos, institucionales y financieros para la formulación, el diseño y la implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, que se desarrollen en el territorio nacional de manera articulada con las autoridades ambientales y demás entidades de los diferentes niveles de Gobierno.

A través del párrafo 1 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, se creó el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del citado artículo, la ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

El artículo 196 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, modificó la denominación del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática – FONSUREC, denominándolo en adelante como Fondo para la Vida y la Biodiversidad y, a su vez, definió que su objeto es articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.

El párrafo del artículo 224 de la referida Ley 2294 de 2023 establece la posibilidad de reconocer incentivos para la conservación a los que se refiere el Decreto Ley 870 de 2017, en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, siempre y cuando sean beneficiarios del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en estas áreas, sin perjuicio del carácter constitucional de ser bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables.


En el referido párrafo también se determina que, en estos casos, el valor del incentivo corresponderá con el costo de las acciones de preservación y/o restauración, con destinación específica al financiamiento de dichas acciones, así como el financiamiento de sistemas productivos sostenibles, donde el régimen del uso del suelo así lo permita.

El Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamenta los componentes generales del incentivo de Pago por Servicios Ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos.

El Capítulo 13 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 11 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, adicionado por el Decreto 1648 de 2023, reglamenta los órganos de gobierno y administración del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, así como los mecanismos para el ingreso, administración y ejecución de los recursos que lo integran y aspectos relacionados con el negocio fiduciario, a través del cual se constituirá el patrimonio autónoma que administrará los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

La Sección 5 del Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, adicionada a través del Decreto 1998 de 2023, tiene por objeto reglamentar los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y el incentivo para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

El artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que el otorgamiento del incentivo de Pago por Servicios Ambientales se formalizará a través de un acuerdo voluntario que constará por escrito y su contenido corresponderá a lo que las normas civiles y comerciales establecen.

En el referido artículo se establece que los acuerdos voluntarios deberán contener, como mínimo: a) El término de duración podrá ser hasta por cinco (5) años, prorrogables de manera sucesiva según la evolución del proyecto y los recursos disponibles para el cumplimiento del objeto del incentivo; b) La descripción y extensión del área y predio objeto del incentivo para ese período; c) El uso acordado del suelo del área objeto del incentivo; d) Las condiciones mínimas establecidas para el manejo del área que no es objeto del incentivo, de acuerdo con el régimen de uso establecido en las normas y las buenas prácticas ambientales requeridas; e) Las acciones de administración y custodia en las áreas cubiertas con el incentivo que debe asumir el beneficiario.

El artículo 2.2.9.8.5.4. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, determina que, salvo las disposiciones específicas establecidas en la respectiva Sección, para los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y el Incentivo a la Conservación en Áreas de Dominio Público, establecidos en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, aplicarán las disposiciones de los Pagos por Servicios Ambientales establecidas en el Decreto Ley 870 de 2017, los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 2.2.9.8.1.1. al 2.2.9.8.4.3. del presente Decreto o la norma que lo modifique o sustituya y demás normas relacionadas con Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Los numerales 13 y 14 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el literal c) del artículo 7 y el artículo 10 del Decreto Ley 870 de 2017, los cuales otorgan la competencia para expedir el instrumento normativo, se encuentran vigentes.

Asimismo, se encuentran vigentes otras disposiciones normativas mencionadas en la sección anterior, tales como los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 870 de 2017; el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022; los artículos 196 y 224 de la Ley 2294 de 2023; y el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas


La presente iniciativa normativa no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye disposiciones normativas vigentes.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La Sentencia C-644 de 2017 de la Corte Constitucional señala que la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales y jurídicas que supongan una erogación presupuestal, opera cuando no existe una contraprestación que se pueda acreditar y que, en el caso del incentivo económico derivado de la figura de Pago por Servicios Ambientales, el beneficiario del mismo debe cumplir con las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, de tal forma que se obtiene como contraprestación el mantenimiento y la generación de un servicio ambiental bien definido, que en últimas no es otra cosa que garantizar la protección y conservación ambiental en favor del interés común.

En este sentido, con el fin de preservar la finalidad del instrumento Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, la cual, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017, es el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración, resulta relevante

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

reglamentar las condiciones previas a la suscripción de los acuerdos de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, así como las directrices para la terminación unilateral de los acuerdos de conservación.

Desde el punto de vista constitucional, con la reglamentación de dichas directrices, se previene que estos incentivos se configuren como auxilio o donación, lo cual, sería contrario a lo establecido por el artículo 355 de la Constitución Política, tal como señaló la Corte Constitucional en la citada sentencia:

***“ARTICULO 355.** Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.*

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: *“El otorgamiento del incentivo de pago por servicios ambientales se formalizará a través de un **acuerdo voluntario** que constará por escrito y **su contenido corresponderá a lo que las normas civiles y comerciales establecen**”* (Subraya fuera de texto).

Por su parte, el literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017 define a los interesados en los servicios ambientales como uno de los elementos de los Pagos por Servicios Ambientales, de la siguiente forma:


***“a) Interesados en Servicios Ambientales:** Personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que reconocen el incentivo económico de pago por servicios ambientales de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales”.*

En este contexto, el parágrafo 1 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, creó el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, modificó la denominación del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC a Fondo para la Vida y la Biodiversidad y definió que su objeto es articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.

Al respecto, dicho inciso establece que los recursos pueden ser destinados al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Patrimonio Autónomo denominado Fondo para la Vida y la Biodiversidad, opera como interesado en Servicios Ambientales, en el marco de los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados a través de dicho Fondo.

En estos casos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de ordenador del gasto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, de conformidad con el parágrafo 4 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, es competente para definir las condiciones bajo las cuales deben suscribirse y terminarse los acuerdos de conservación enmarcados en los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, que sean financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Ley 870 de 2017, dichos acuerdos son de carácter voluntario.

3.5.1. Diferencias entre la terminación anticipada por incumplimiento y la terminación unilateral

Como producto de la revisión efectuada por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se identificó que lo que se estaría reglamentando con la presente iniciativa normativa serían causales de terminación unilateral y no de terminación anticipada por incumplimiento, contando cada una de ellas con las características generales que se exponen a continuación, sin pretenden cubrir extensamente el tema.

3.5.1.1. Cláusula de terminación anticipada por incumplimiento

Esta cláusula permite a una de las partes del contrato terminarlo de manera anticipada si la otra parte incumple con sus obligaciones contractuales. La terminación se justifica por el incumplimiento y generalmente requiere que se cumplan ciertos procedimientos, como notificaciones y plazos para subsanar el incumplimiento. Esta cláusula se basa en la necesidad de proteger los intereses de la parte cumplidora y evitar daños mayores derivados del incumplimiento.


- **Justificación:** Requiere un incumplimiento grave y directo de las obligaciones contractuales que afecte la ejecución del contrato¹.
- **Procedimiento:** Normalmente incluye un proceso de notificación y un plazo para que la parte incumplidora subsane el incumplimiento antes de que se haga efectiva la terminación².
- **Consecuencias:** Puede incluir la liquidación del contrato y la aplicación de sanciones o cláusulas penales por el incumplimiento³.

3.5.1.2. Cláusula de terminación unilateral

¹ <https://red.uexternado.edu.co/terminacion-unilateral-como-modo-de-extincion-de-las-obligaciones>

² <https://www.jep.gov.co/FormatosContratacin/2.%20Procedimientos/JEP-PT-08-16%20Incumplimiento%20en%20la%20ejecucion%CC%81n%20de%20los%20contratos%20V0.0.pdf>

³ https://www.findeter.gov.co/system/files/convocatorias/PAF-DAPREII-O-024-2020/2._acta_de_terminacion_anticipada.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Esta cláusula permite a una de las partes terminar el contrato sin necesidad de que exista un incumplimiento de las obligaciones pactadas por parte de la otra. La terminación puede basarse en la voluntad de una de las partes, sin necesidad de justificar la decisión, aunque en algunos casos se requiere un preaviso razonable.

- **Justificación:** No requiere un incumplimiento contractual, puede ejercerse por la simple voluntad de una de las partes, aunque debe hacerse de manera no abusiva y respetando los principios de buena fe y orden público⁴.
- **Procedimiento:** Puede requerir un preaviso razonable para que la otra parte se prepare para la terminación del contrato⁵.
- **Consecuencias:** No necesariamente implica sanciones o indemnizaciones, a menos que se ejerza de manera abusiva o contraria a los términos pactados en el contrato⁶.

En resumen, la "Cláusula de terminación anticipada por incumplimiento" se activa por un incumplimiento contractual y busca proteger a la parte cumplidora, mientras que la "Cláusula de terminación unilateral" se basa en la voluntad de una de las partes y puede ejercerse sin necesidad de un incumplimiento, aunque debe respetar ciertos principios y procedimientos para ser válida.

3.5.1.3. Comunicación de cláusula de terminación unilateral

Teniendo en cuenta lo anterior, la iniciativa normativa opta por reglamentar una cláusula de terminación unilateral, estableciendo, adicionalmente, que su comunicación se realizará de conformidad con lo establecido en las normas civiles y comerciales, con base en lo establecido en el artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: *"El otorgamiento del incentivo de pago por servicios ambientales se formalizará a través de un acuerdo voluntario que constará por escrito y su contenido corresponderá a lo que las normas civiles y comerciales establecen"* (Subraya fuera de texto).

En principio, dicha comunicación estará a cargo del supervisor del convenio suscrito con la entidad del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible encargada de la verificación del cumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración, en el marco del respectivo proyecto, teniendo en cuenta que, para el proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene previsto suscribir convenios con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -CORPOAMAZONÍA y con el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI, con el fin de que dichas entidades adelanten el seguimiento y verificación del cumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración, por parte de los beneficiarios de los incentivos.


3.5.1.4. Comunicación de la terminación unilateral cuando no se haya celebrado un convenio para la verificación del cumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración con una entidad del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

El parágrafo 1 del artículo 5 del proyecto de resolución establece que, en caso de que la verificación del cumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración, en el marco del respectivo proyecto de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, sea directamente realizada por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, la comunicación de la

⁴ Idem 1

⁵ Idem 1

⁶ <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/109/85001-23-31-000-2000-00198-01%2820968%29.pdf>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

terminación unilateral de los acuerdos voluntarios de conservación estará a cargo del vocero y administrador del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Al respecto, el artículo 2.2.9.13.2.2. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, adicionado por el Decreto 1648 de 2023, establece:

“ARTÍCULO 2.2.9.13.2.2. Régimen jurídico. *El proceso de selección de la sociedad fiduciaria vocera y administradora del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos del patrimonio autónomo se regirán por las normas del derecho privado, observando, en todo caso, los principios de la función administrativa de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.*

Por su parte, los parágrafos 1 y 2 del artículo 2.2.9.13.2.7. de dicho decreto, disponen:

“PARÁGRAFO 1. *La celebración de los contratos y convenios derivados que ejecute la sociedad fiduciaria, en su condición de vocera del patrimonio autónomo donde se administren los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, será instruida por el fideicomitente a través de los mecanismos y órganos contractuales del negocio fiduciario, se regirán por las normas del derecho privado, observando, en todo caso, los principios de la función administrativa de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y las normas que rijan la contratación efectuada por patrimonios autónomos constituidos por entidades públicas, siendo obligación de la sociedad fiduciaria administradora del fideicomiso publicar en SECOP 11 la información relacionada con la contratación derivada . Así mismo, guardará concordancia con los lineamientos estratégicos del Sistema Nacional Ambiental - SINA- y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo vigente.*

PARÁGRAFO 2. *Los contratos y convenios derivados se celebrarán por parte de la sociedad fiduciaria vocera del patrimonio autónomo, con cargo a los compromisos presupuestales del fideicomitente o de los demás aportantes, sin exceder el monto de estos”.*


Teniendo en cuenta lo anterior, el decreto reglamentario ya establece la obligación de la sociedad fiduciaria vocera y administradora del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, de celebrar los respectivos contratos y convenios, bajo las instrucciones del fideicomitente, a través de los mecanismos y órganos contractuales del negocio fiduciario, regido por normas de derecho privado.

En este sentido, dado que el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, en su calidad de interesado en el servicio ambiental, de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017, cuenta con un vocero y administrador, a través del cual canaliza sus instrucciones, de acuerdo con el artículo 2.2.9.13.2.7. del Decreto 1076 de 2015, se considera que dicho vocero y administrador es idóneo para comunicar la terminación unilateral de los acuerdos voluntarios de conservación, en los casos en que se configure alguna de las causales de terminación unilateral de que trata el proyecto de resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, en caso de que se suscriba un convenio para la verificación del cumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración con una entidad del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, la comunicación de terminación unilateral deberá ser comunicada por el supervisor del respectivo convenio.

3.5.2. Plazo de la consulta pública

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

El artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto 1273 de 2020, establece que, para decretos y resoluciones que sean preparados por los ministerios y departamentos administrativos en razón sus funciones para la firma del presidente de la República, aplica lo siguiente:

“Artículo 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República. Con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del presidente de la República, junto con la versión preliminar de la memoria justificativa, deberán publicarse en la sección normativa, o en aquella que haga sus veces, del sitio web del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de reglamentación, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Los quince (15) días calendario se contarán a partir del día siguiente a la publicación del proyecto.

Excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que la entidad que lidera el proyecto de reglamentación lo justifique de manera adecuada. En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación.

Vencido el término de publicidad se deberá elaborar un informe suscrito por el servidor público designado como responsable al interior de la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de regulación y de la entidad técnica que analiza las observaciones ciudadanas, de ser el caso. Este informe deberá contener todas las observaciones que presentaron los ciudadanos y grupos de interés, las respuestas a las mismas y la referencia que indique si estas fueron acogidas o no por parte de la entidad.

El informe de observaciones y respuestas deberá publicarse después del vencimiento del término de participación ciudadana, en la sección normativa del sitio web del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector que lidera el proyecto de reglamentación, o en la sección que haga sus veces, y deberá permanecer allí como antecedente normativo junto con el proyecto de regulación correspondiente.


Parágrafo 1. El Departamento Administrativo de la Función Pública elaborará el formato de informe de observaciones y respuestas de que trata el presente artículo” (Subraya fuera de texto).

Por su parte, el literal B. del artículo 2 de la Resolución 1046 de 2017, modificado por la Resolución 2443 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece:

“(…)

B. Otros proyectos regulatorios. Cuando el proyecto regulatorio no tenga el carácter de reglamento técnico y su competencia no corresponda al Presidente de la República, el plazo de publicación será de quince (15) días calendario

(…)”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Al respecto, el procedimiento P-M-INA-09 *ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS*, del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece lo siguiente, en relación con el plazo para la consulta pública:

*“Publicar a solicitud del área misional, y previo aprobación del despacho del ministro(a), el instrumento normativo que incluirá el formato “F-M-INA-46 Resolución” o “F-M-INA-47 Decreto”, según corresponda; la Memoria Justificativa “F-A-GJR-07 ” con sus anexos (si los hay) y el formato o enlace a formulario “F-MINA-24 Comentarios presentados por actores externos a proyectos específicos de regulación” en la página WEB de la entidad, **por un periodo mínimo de (15) días calendario o un plazo menor con la debida justificación según Decreto 1081 de 2015 o aquel que lo modifique o sustituya**, según lo defina el área misional responsable mediante comunicación oficial remitida al Grupo de Comunicaciones o aquel que ejerza esta función. (Para el caso de Instrumentos Normativos de Ruta de Declaratoria de que trata la Resolución 1125 de 2015, la solicitud de publicación la remitirá la Oficina Asesora Jurídica) indicando el correo electrónico o formulario a través del cual se recibirán observaciones” (Subraya fuera de texto).*

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

La presente iniciativa normativa reglamenta “incentivos positivos”, es decir, aquellos que promueven las actividades de carácter privado que generan impactos ambientales positivos. En esta medida, no se generarán impactos económicos negativos sobre los sectores regulados, toda vez que el otorgamiento de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación se encuentra sujeto a la disponibilidad presupuestal de las entidades públicas o privadas que se constituyan como interesadas en los servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017.


En todo caso, teniendo en cuenta que la presente iniciativa normativa se contextualiza en la necesidad de desarrollar un marco normativo reglamentario para la ejecución del proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*, se señala que el valor total de dicho proyecto asciende a \$143.449 millones anuales (horizonte de doce meses), desagregados de acuerdo con los rubros que se presentan en la siguiente tabla:

Presupuesto total consolidado del proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*

Objetivo Específico 1: Caracterización	\$ 11.634.175.969
Objetivo Específico 2: Dispersión	\$ 127.761.187.468
Objetivo Específico 3: Seguimiento	\$ 2.127.384.046
Subtotal Inversión	\$ 141.522.747.483
Administración (8%, sin incluir los incentivos)	\$ 1.100.924.801
Supervisión (6%, sin incluir los incentivos)	\$ 825.693.601
TOTAL	\$ 143.449.365.885

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023)

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Al respecto, de acuerdo con el análisis técnico de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, se estima un valor de referencia de los incentivos a la conservación de \$900.000 mensuales, que beneficiarán a 16.000 familias en los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad de la Amazonía, lo que representaría un impacto económico positivo de \$126.191.200.000, teniendo en cuenta que 10.770 familias recibirán el incentivo desde el primer semestre del año (12 incentivos mensuales pagados trimestralmente, en 4 trimestres), mientras que las 5.230 familias nuevas que serán caracterizadas en 2024 lo recibirán a partir del segundo semestre del 2024 (6 incentivos mensuales en 2 trimestres), como se detalla en la siguiente tabla:

Costos de la dispersión del incentivo a la conservación en la amazonia

Descripción	Vr Unitario	TOTAL
Costo Incentivo Beneficiarios	\$ 900.000	\$ 126.191.200.000
Costos Financieros Bancarización	0,714%	\$ 901.005.168
Costos de Transaccion	\$ 12.495	\$ 668.982.300
TOTAL		\$ 127.761.187.468

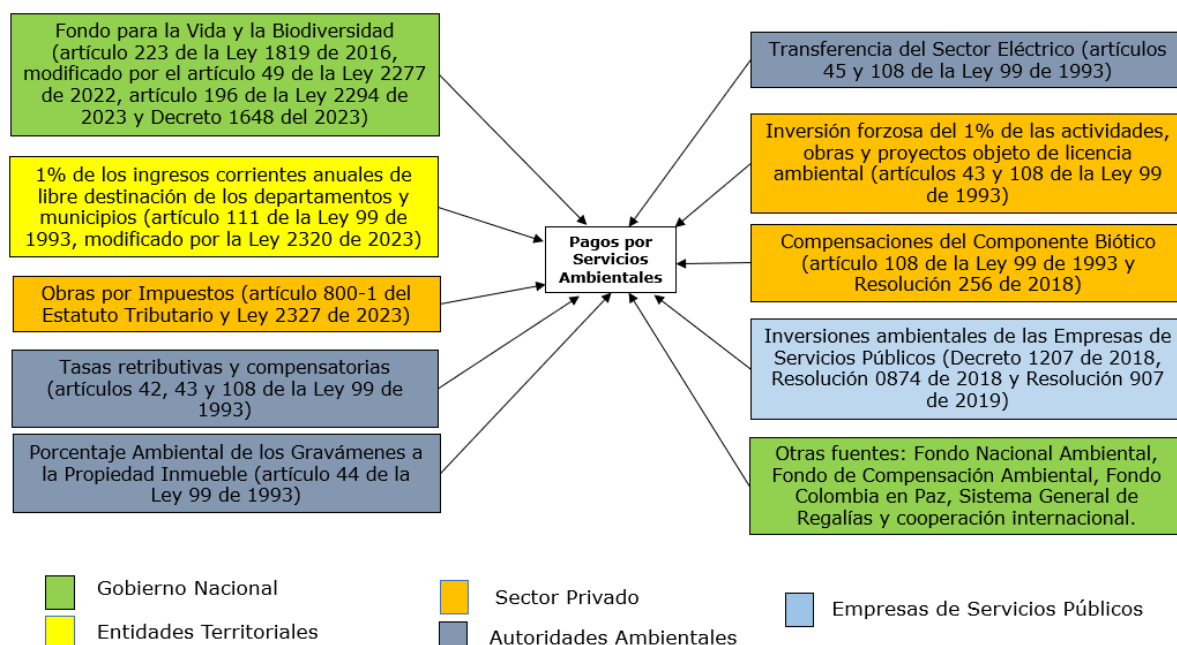
Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023)

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)


Respecto a la información presentada en la sección anterior, de conformidad con la normatividad vigente, los Pagos por Servicios Ambientales cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento:

Fuentes de financiamiento de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación



Fuente: elaboración propia

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la presente iniciativa normativa contempla exclusivamente los acuerdos voluntarios de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, se aclara que, de conformidad con el Decreto 0312 del 6 de marzo de 2024, “Por el cual se modifica el Decreto 2295 de 2023 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, y se derogan los Decretos 103 y 163 de 2024”, dicho Fondo cuenta, para el 2024, con una asignación presupuestal de \$878.612 millones, los cuales resultan suficientes para la financiación del proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*, cuyo valor total asciende a \$143.449 millones anuales, como se presentó en la sección anterior.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

Con la presente iniciativa normativa se fortalece el proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*, financiado con los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, el cual tiene por objetivo general: “Aumentar la implementación de incentivos económicos a la conservación del bosque en la amazonia colombiana” y por objetivos específicos:

1. Incrementar la información de caracterización socio-predial participativa con comunidades étnicas y campesinas.
2. Dispersar incentivos económicos para la conservación del bosque y la biodiversidad del bioma amazónico.
3. Aumentar el seguimiento a los acuerdos de conservación suscritos.

En este sentido, el proyecto busca contribuir con dos fines directos: 1) controlar y reducir la pérdida del bosque; y 2) fortalecer la gobernanza ambiental de la Amazonía colombiana.


En primer lugar, al reducir la deforestación, se contribuye a la conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales, a proteger la diversidad biológica y cultural, la mitigación de gases de efecto invernadero y mejorar la calidad de vida de las poblaciones de la región.

En segundo lugar, la implementación de incentivos económicos para la conservación fortalece la gobernanza ambiental en la región, contribuyendo a construir tejido social para la paz y a recuperar la confianza de las comunidades en las instituciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la iniciativa normativa no genera impactos ambientales negativos, sino que, por el contrario, los previene, al establecer la obligación que, previo a la suscripción de acuerdos voluntarios de conservación, en el marco de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, las partes deberán incluir una cláusula que establezca que los acuerdos de conservación serán terminados unilateralmente, cuando se incurra en alguna de las siguientes causales:

1. La fragmentación de los predios objeto del incentivo que tenga como finalidad percibir más de un (1) incentivo por parte de los beneficiarios, cuando los beneficiarios sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, de conformidad con el literal b) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017.
2. La separación de las familias que tenga como finalidad percibir más de un (1) incentivo por núcleo familiar, de conformidad con la definición de familia establecida en el artículo 42 de la Constitución Política o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como la jurisprudencia constitucional sobre la materia.
3. La deforestación o promoción de la deforestación en el área o ecosistema objeto del incentivo, asociada al uso de elementos o equipos tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros, en dicha área

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

o ecosistema, por parte de los beneficiarios del incentivo.

4. La realización de actividades agropecuarias diferentes a las actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola o pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos económicos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan, en el área o ecosistema objeto del incentivo.
5. La realización de actividades de alto impacto ambiental, que resulten contrarias a las acciones de preservación y/o restauración establecidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, en el área o ecosistema objeto del incentivo.
6. La realización de actividades, por parte de los beneficiarios, contrarias al régimen de uso y manejo del área o ecosistema objeto del incentivo.
7. Toda actividad contraria a las obligaciones contraídas por el beneficiario del Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, en el respectivo acuerdo voluntario, conforme las acciones de preservación y/o restauración establecidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A continuación, se presenta la justificación de las causales presentadas anteriormente, las cuales, de forma general, tienen como objetivo garantizar la finalidad del instrumento, establecida en el artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017, como el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

1. ***La fragmentación de los predios objeto del incentivo que tenga como finalidad percibir más de un (1) incentivo por parte de los beneficiarios, cuando los beneficiarios sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, de conformidad con el literal b) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017.***

Como parte de las mesas de trabajo adelantadas con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las entidades adscritas y vinculadas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se recomendó emplear los conceptos utilizados por la normatividad catastral, para hacer referencia a la causal de terminación unilateral, relacionada con la fragmentación de los predios.


Al respecto, el artículo 14 de la Resolución 1149 de 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, derogada por el artículo 8.5 de la Resolución 1040 de 2023, Resolución Única de la Gestión Catastral Multipropósito, definía la mutación catastral de la siguiente forma:

“Artículo 14. Mutación catastral. Son los cambios que se presentan en los componentes físico, jurídico o económico de un predio, una vez han sido formados”.

Sobre lo anterior, si bien la Resolución 1040 de 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi no contiene una definición de mutación catastral, en su artículo 4.5.1. define las mutaciones catastrales de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 4.5.1. CLASIFICACIÓN DE LAS MUTACIONES CATASTRALES. Para los efectos catastrales, las mutaciones se clasifican en el siguiente orden:

1. ***Mutaciones de primera clase. Son aquellas que se presentan cuando cambia el propietario, poseedor u ocupante de un***

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

predio, y que no afectan el avalúo catastral de este.

Cuando se realice la actualización del propietario en la base de datos catastral mediante la interoperabilidad entre las bases de datos del registro y el catastro, no será necesario emitir actos administrativos por parte del gestor catastral.

No obstante, se debe asegurar la trazabilidad del cambio en la base de datos catastral.

2. Mutaciones de segunda clase. *Son aquellas que involucran cambios en los linderos de los predios por agregación o segregación, con o sin cambio de propietario, poseedor u ocupante, incluyendo aquellos que se encuentran bajo el régimen de propiedad horizontal. Se consideran también mutaciones de segunda clase aquellas en las que se modifiquen los coeficientes de copropiedad en predios sujetos al régimen de propiedad horizontal debidamente registrados. Estas mutaciones también aplican cuando se presentan cambios en variables asociadas al predio, tales como identificadores prediales o el tipo de suelo urbano o rural.*

3. Mutaciones de tercera clase. *Son aquellas que se refieren a los cambios que ocurren en los predios por nuevas construcciones o edificaciones, demoliciones y modificaciones de las condiciones y características constructivas. Así mismo, se incluyen los cambios que se presenten respecto del uso de la unidad de construcción y destino económico del predio.*

4. Mutaciones de cuarta clase. *Son los cambios que se presentan en los avalúos catastrales de los predios, como resultado de la aplicación de la normativa vigente. Esto incluye el reajuste anual establecido por el artículo 6o de la Ley 14 de 1983, y lo señalado en el artículo 6o de la Ley 242 de 1995 y el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012, así como cualquier otra normativa que modifique, adicione o derogue estas disposiciones. Además, se incluyen en esta mutación los cambios en los avalúos que resulten de la revisión de estos las autoestimaciones del avalúo catastral debidamente aceptadas y la modificación de los estudios económicos que no provengan de errores en la información catastral.*

5. Mutaciones de quinta clase. *Son las que resultan de la incorporación de predios formales o bajo la condición de informalidad que no estaban incorporados previamente en la base de datos catastral”.*


No obstante, si bien la remisión a la normatividad catastral permitiría definir de forma mucho más clara la causal que daría lugar a la terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, una vez analizadas las condiciones del proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico*, se identificó que la mayoría de predios ubicados en los Núcleos de Desarrollo Forestal y la Biodiversidad, los cuales constituyen el área de intervención del proyecto, no cuentan con información catastral.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la mutación catastral implica la formación de los predios, con su respectiva identificación y registro, dicha figura no sería la idónea para el establecimiento de la presente cláusula de terminación. Así, se opta por definir la causal a partir de la *fragmentación de predios*, exclusivamente cuando su fin sea percibir más de un (1) incentivo por parte de los beneficiarios.

Sobre lo anterior, se aclara que lo que daría lugar a la terminación unilateral de dichos acuerdos no sería la fragmentación de los predios *per se*, sino la que se realice con la finalidad exclusiva de percibir más de un (1) incentivo por parte de los beneficiarios, situación que deberá sustentarse y evidenciarse de conformidad con lo que las normas civiles y comerciales establecen.

Adicionalmente, la presenta cláusula aplica únicamente cuando los beneficiarios sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, de conformidad con el literal b) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017. Al respecto, dicho literal establece lo siguiente:

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

“b) Beneficiarios del incentivo: Propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, que reciben el incentivo condicionado al cumplimiento de las acciones de preservación y restauración suscritas a través de un acuerdo voluntario”.

En este sentido, cabe destacar que no todos los incentivos ambientales deben cumplir los citados requisitos de posesión, posesión u ocupación de buena fe exenta de culpa, toda vez que el parágrafo del artículo 224 de la Ley 2294 de 2023 habilitó el reconocimiento de incentivos ambientales en áreas de dominio público, en cuyo caso, el requisito es que se trate de comunidades con relación de arraigo territorial y cultural:

“PARÁGRAFO. También se podrán reconocer incentivos para la conservación a los que se refiere el Decreto Ley 870 de 2017, en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, siempre y cuando sean beneficiarios del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en estas áreas, sin perjuicio del carácter constitucional de ser bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables. En estos casos, el valor del incentivo corresponderá con el costo de las acciones de preservación y/o restauración, con destinación específica al financiamiento de dichas acciones, así como el financiamiento de sistemas productivos sostenibles, donde el régimen del uso del suelo así lo permita.

Las fuentes financieras establecidas en la Ley para los Pagos por Servicios Ambientales podrán aplicar, de igual manera, para los incentivos establecidos en el presente artículo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la articulación de los incentivos de que trata el presente artículo en el marco de los trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador -TOAR. Mientras se expide la reglamentación, se podrán aplicar las disposiciones normativas de los Pagos por Servicios Ambientales que sean compatibles con el incentivo desarrollado en el presente artículo”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente cláusula no aplicaría para aquellos incentivos que se otorguen respecto a predios que no sean susceptibles de propiedad, posesión o ocupación, tales como las reservas forestales de Ley 2 de 1959 y aquellas áreas que por ley sean de la Nación, como los humedales, las playas, entre otros.

Al respecto, sea preciso aclarar que el artículo 685 del Código Civil define la ocupación en los siguientes términos:

“Artículo 685. Concepto de ocupación. Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”.

Por su parte, de conformidad con el artículo 209 del Decreto número 2811 de 1974, las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 no pueden ser objeto de adjudicación:


“ARTÍCULO 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código”.

Con base en los elementos señalados, teniendo en cuenta que gran parte del área de intervención del proyecto Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico está constituida por reservas de Ley 2 de 1959 (ver

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

anexos técnicos), las cuales son administradas por la Agencia Nacional de Tierras, se aclara que la presente cláusula no aplicaría en dichas áreas, sino únicamente en los predios susceptibles de propiedad, posesión y ocupación.

2. La separación de las familias que tenga como finalidad percibir más de un (1) incentivo por núcleo familiar, de conformidad con la definición de familia establecida en el artículo 42 de la Constitución Política o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

El artículo 42 de la Constitución Política define la familia de la siguiente forma:

“ARTICULO 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.


(...)”

Sobre lo anterior, se aclara que dicho artículo equipara el concepto de familia con el de la unión marital, sea esta de hecho (vínculos naturales) o de derecho (vínculos jurídicos), compuesta, en principio, por un hombre y una mujer. Al respecto, en Sentencia C-577 de 2011, la Corte Constitucional señaló que:

“Hasta el momento, la jurisprudencia constitucional relativa al concepto de familia se fundamenta, básicamente, en la interpretación literal del primer inciso del artículo 42 superior y, en lo que hace al matrimonio, se ha sostenido que “el contrayente asume, con conocimiento de causa, las consecuencias que se siguen a la celebración del contrato”, una de las cuales “directamente derivada del texto constitucional es la de que únicamente es admitido en Colombia el matrimonio entre un hombre y una mujer, pues la familia que se acoge por el Constituyente no es otra que la monogámica”. El requisito de heterosexualidad y el carácter monogámico de la unión también presiden la conceptualización de la denominada familia de hecho originada en la convivencia de los miembros de la pareja, quienes no expresan el consentimiento que es esencial en el matrimonio. Claramente la Corte ha señalado que la “unión libre de un hombre y una mujer, aunque no tengan entre sí vínculos de sangre ni contractuales formales”, debe ser protegida, “pues ella da origen a la institución familiar” y ha enfatizado que, según el artículo 42 superior, la unión marital de hecho es una “unión libre de hombre y mujer”. Con apoyo en los anteriores criterios, reiteradamente la Corporación ha afirmado que la Constitución “consagra inequívocamente dos formas de constituir una familia: por vínculos naturales o por vínculos jurídicos”, lo que implica el reconocimiento de su diverso origen y de la diferencia entre la unión marital y el matrimonio, fincada en que mientras la primera de las mencionadas formas “corresponde a la voluntad responsable de conformarla sin mediar ningún tipo de formalidad, la segunda exige la existencia del contrato de matrimonio a través del consentimiento libre de los cónyuges”. La interpretación textual del artículo 42 de la Carta indica que la familia sustentada en vínculos jurídicos se funda “en la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio”, en tanto que la familia natural se constituye “por la voluntad responsable de conformarla”, de donde se desprende que “la interpretación puramente literal de la disposición superior transcrita, lleva a la conclusión según la cual la familia que el constituyente quiso proteger es la monogámica y heterosexual”. La consecuencia inevitable de la anterior conclusión consiste en que, si la familia prevista en la Constitución y objeto de especial protección es la heterosexual y monogámica, “no cabe interpretar unas disposiciones legales que expresamente se refieren al matrimonio y a la unión permanente, y que se desenvuelven en el ámbito de la protección constitucional a la familia, en un sentido según el cual las mismas deben hacerse extensivas a las parejas homosexuales”. Así las cosas, conviene ahora aludir a la protección que a las personas homosexuales se les ha brindado en la jurisprudencia de la Corte, con el objetivo de establecer cuál ha sido su desarrollo, qué efectos ha proyectado ese desenvolvimiento y si, en materia de derecho de familia, la evolución ha tenido consecuencias distintas de las acabadas de reseñar” (Subraya fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, el ámbito de familia establecido en el artículo 42 de la Constitución Política, se hace extensivo a las uniones materiales de hecho y de derecho, conformadas tanto por parejas heterosexuales como homosexuales. No obstante, se

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

aclara que lo que daría lugar a la terminación unilateral de dichos acuerdos no sería la separación de las familias *per se*, sino la que se realice con la finalidad exclusiva de percibir más de un (1) incentivo por parte de los beneficiarios, situación que deberá sustentarse y evidenciarse de conformidad con lo que las normas civiles y comerciales establecen.

3. La deforestación o promoción de la deforestación en el área o ecosistema objeto del incentivo, asociada al uso de elementos o equipos tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros, en dicha área o ecosistema, por parte de los beneficiarios del incentivo.

Teniendo en cuenta que uno de los fines directos del proyecto *Conservar Paga Incentivos económicos para la conservación del bosque en el bioma Amazónico* es controlar y reducir la pérdida del bosque; la iniciativa normativa establece, como una de las causales de terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, la deforestación o promoción de la deforestación en el área o ecosistema objeto del incentivo, asociada al uso de elementos o equipos tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros, en dicha área o ecosistema, por parte de los beneficiarios del incentivo.

Al respecto, cabe señalar que, como parte de las mesas de trabajo adelantadas con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las entidades adscritas y vinculadas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta causal tuvo la siguiente evolución, en orden cronológico:


1. La destinación del incentivo, por parte de los beneficiarios, para la compra de insumos, elementos o equipos que puedan ser empleados para el desarrollo de actividades de alto impacto ambiental o que promuevan la deforestación, tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros.
2. La utilización en el área o ecosistema objeto del incentivo de insumos, elementos o equipos que puedan ser empleados para el desarrollo de actividades asociadas a la deforestación o que promuevan la deforestación, tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros.
3. La deforestación o promoción de la deforestación en el área o ecosistema objeto del incentivo, asociada al uso de elementos o equipos tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros, en dicha área o ecosistema, por parte de los beneficiarios del incentivo.

Sobre lo anterior, la primera versión fue descartada por ser imposible determinar el porcentaje del ingreso de los beneficiarios que corresponden con el incentivo o con otras fuentes, siendo posible que estos adquieran insumos, elementos o equipos que puedan ser empleados para el desarrollo de actividades de alto impacto ambiental o que promuevan la deforestación, tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, entre otros; con otros ingresos diferentes a los provenientes del incentivo.

Por su parte, la segunda versión fue descartada por considerarse que el uso insumos, elementos o equipos por parte de los beneficiarios, que puedan ser empleados para el desarrollo de actividades asociadas a la deforestación o que promuevan la deforestación, tales como maquinaria amarilla, cosechadores, taladoras, camiones de carga y motosierras, no necesariamente implica que los estén empleando para deforestar el bosque, siendo posible que los utilicen con otros fines, incluyendo aquellos compatibles con la preservación o restauración de las áreas o ecosistemas objeto del incentivo.

4. La realización de actividades agropecuarias diferentes a las actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola o pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos económicos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan, en el área o ecosistema objeto del incentivo.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

A la fecha, no existe una norma que defina concretamente qué se entiende por actividades de alto impacto ambiental, no obstante, la Resolución 1294 de 2021, *“Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones”*, define, en su artículo 3, las actividades agropecuarias de bajo impacto, de la siguiente forma:

“Artículo 3. Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto: Son aquellas actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola o pesquero, cuyos sistemas de producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos económicos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan.

Las actividades agropecuarias consideradas como de bajo impacto deberán favorecer las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad de las comunidades rurales que las desarrollan, fundamentándose en el trabajo y mano de obra familiar y comunitaria y constituyéndose en los medios de vida ambiental, social y económicamente sostenibles de los habitantes tradicionales del páramo.”

En este sentido, la causal propuesta en la presente iniciativa normativa define que, la realización de actividades agropecuarias diferentes a las establecidas en el artículo 3 de la Resolución 1294 de 2021 (Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto), dará lugar a la terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos, financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Al respecto, cabe señalar que no se hace referencia directa a la Resolución 1294 de 2021, debido a que el ámbito de aplicación de dicha norma se restringe a las actividades agropecuarias realizadas en páramos delimitados.

- 5. La realización de actividades de alto impacto ambiental, que resulten contrarias a las acciones de preservación y/o restauración establecidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, en el área o ecosistema objeto del incentivo.**


Teniendo en cuenta la dificultad de definir las actividades de alto impacto ambiental en una norma, dado que dicha condición se deriva de las condiciones específicas en cada caso, tanto de la actividad económica que se realice como de los ecosistemas, sus funciones y propiedades, se opta por definir una causal general que establezca la terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos, financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, cuando las actividades que se realicen resultan contrarias a las acciones de preservación y/o restauración establecidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023.

Al respecto, el artículo 2.2.9.8.2.4. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.9.8.2.4. Acciones a reconocer con el pago por servicios ambientales. Son aquellas acciones referidas a la destinación de áreas de los predios para preservación o restauración, que se reconocen mediante el incentivo de pago por servicios ambientales, y con las que se pretenden mantener o generar dichos servicios. Para efectos de esta reglamentación, son las siguientes:

- a) Acción destinada a la preservación sujeta de reconocimiento del incentivo de pago por servicios ambientales. Es la acción

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

que reconoce el incentivo de pago por servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes por destinar áreas de sus predios para mantener las coberturas naturales y la biodiversidad.

b) Acción destinada a la restauración sujeta de reconocimiento del incentivo de pago por servicios ambientales. Es la acción que reconoce el incentivo de pago por servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes por destinar áreas de sus predios que han sido degradados o deforestados, para que se restauren, parcial o totalmente, las coberturas naturales y la biodiversidad.

Dentro de las acciones destinadas a la restauración, se incluyen aquellas que se adelanten en sistemas productivos, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, procurando la sostenibilidad de estas actividades a partir de la restauración de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Restauración y para lo cual tendrán en consideración además los lineamientos del Plan Nacional de Negocios Verdes

(...).

Por su parte, el artículo 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, adicionado por el Decreto 1998 de 2023, establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.9.8.5.20. Acciones de preservación y/o restauración. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.2.9.8.2.4. del presente Decreto o la norma que lo modifique o sustituya, para los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y el incentivo para la conservación en áreas de dominio público, se podrán reconocer, como costo de las acciones de preservación y/o restauración, los insumos correspondientes con la mano de obra, elementos y equipo, estricta y directamente asociados a las siguientes acciones de preservación y/o restauración, en el marco de los respectivos proyectos:


Acciones de Preservación:

- a) Planeación, diseño, implementación, monitoreo, documentación, evaluación y mantenimiento de las acciones de preservación.
- b) Aislamiento de las áreas objeto del incentivo.
- c) Monitoreo participativo, evaluación y seguimiento de los ecosistemas estratégicos objeto de preservación.
- d) Capacitación y entrenamiento a los beneficiarios del incentivo en preservación en áreas y ecosistemas estratégicos.
- e) Desarrollo de actividades de educación ambiental dirigidas a las comunidades beneficiarias del incentivo y asociadas a la preservación de ecosistemas estratégicos.
- f) Desarrollo de actividades de socialización, intercambio, integración y participación comunitaria asociadas a la ejecución de las acciones de preservación de ecosistemas estratégicos.
- g) Fortalecimiento de capacidades institucionales y de la gobernanza de las comunidades beneficiarias del incentivo, que contribuyan a la preservación de los ecosistemas.

Acciones de Restauración:

- h) Planeación, diseño, implementación, monitoreo, documentación, evaluación y mantenimiento de las acciones de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

restauración.

i) Ejecución y consolidación de las acciones de restauración asociadas a la eliminación de disturbios y tensionantes; selección y propagación de especies; creación de micrositios y matrices de vegetación; recuperación de suelos, coberturas vegetales, cuencas hidrográficas y ecosistemas marino-costeros.

j) Planificación e implementación de centros de producción de material vegetal, prioritariamente nativo.

k) Promoción, fortalecimiento e implementación de sistemas productivos sostenibles compatibles con la restauración ecológica, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, de acuerdo con los lineamientos de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, la Política Nacional de Humedales Interiores, la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico, la Política Nacional de Cambio Climático, los planes enmarcados en dichas políticas, el Manual de Compensaciones del Componente Biótico y el Plan Nacional de Negocios Verdes.

l) Monitoreo participativo, evaluación, manejo adaptativo y seguimiento de los ecosistemas estratégicos objeto de restauración.

m) Capacitación y entrenamiento a los beneficiarios del incentivo en restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

n) Desarrollo de actividades de educación ambiental dirigidas a las comunidades beneficiarias del incentivo y asociadas a la restauración de ecosistemas estratégicos.

o) Desarrollo de actividades de socialización, intercambio, integración y participación comunitaria asociadas a la ejecución de las acciones de restauración de ecosistemas estratégicos.

p) Fortalecimiento de capacidades institucionales y de la gobernanza de las comunidades beneficiarias del incentivo, que contribuyan a la restauración de los ecosistemas.

(...)"


Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de definir qué constituye la realización de una actividad de alto impacto ambiental y aplicar la respectiva causal de terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos, financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, deberá evaluarse caso a caso si dichas actividades resultan contrarias a alguna de las acciones de preservación y/o restauración previamente definidas por la norma.

6. La realización de actividades, por parte de los beneficiarios, contrarias al régimen de uso y manejo del área o ecosistema objeto del incentivo.

El literal a) del artículo 7 del Decreto Ley 870 de 2017 establece lo siguiente:

"(...)

a) Las acciones sujetas de reconocimiento del incentivo económico de Pago por Servicios Ambientales corresponden a la preservación y la restauración parcial o total en las áreas y ecosistemas de interés estratégico. Dentro de las acciones de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

restauración se incluyen las actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo, **respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate** o de los territorios indígenas.

(...)” (Subraya fuera de texto).

En el mismo sentido, el parágrafo 2 del artículo 2.2.9.8.1.5. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018, establece lo siguiente:

“(…)

PARÁGRAFO 2. Los propietarios, poseedores y ocupantes de los predios que se beneficien del incentivo, deberán respetar el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate.

(…)”.

Por su parte, el segundo inciso del literal b) del artículo 2.2.9.8.2.4. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018, dispone:

“(…)

Dentro de las acciones destinadas a la restauración, se incluyen aquellas que se adelanten en sistemas productivos, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, procurando la sostenibilidad de estas actividades a partir de la restauración de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Restauración y para lo cual tendrán en consideración además los lineamientos del Plan Nacional de Negocios Verdes.

(…)”.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018, establece:

"ARTÍCULO 2.2.9.8.3.1. Formalización de acuerdos. El otorgamiento del incentivo de pago por servicios ambientales se formalizará a través de un acuerdo voluntario que constará por escrito y su contenido corresponderá a lo que las normas civiles y comerciales establecen.

En todo caso, los acuerdos contendrán, como mínimo:


(…)

d) Las condiciones mínimas establecidas para el manejo del área que no es objeto del incentivo, de acuerdo al régimen de uso establecido en las normas y las buenas prácticas ambientales requeridas.

(…)”.

De conformidad con lo anterior, la causal de terminación unilateral de los acuerdos de conservación asociados a proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, financiados con recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, propuesta en el marco de la presente iniciativa, se limita a reiterar lo que ha sido establecido previamente por la normatividad vigente (Decreto Ley 870 de 2017 y Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018).

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

7. Toda actividad contraria a las obligaciones contraídas por el beneficiario del Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, en el respectivo acuerdo voluntario de conservación, conforme las acciones de preservación y/o restauración establecidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Como se mencionó previamente, en el numeral 5 de la presente sección, la reglamentación de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación define las acciones de preservación y/o restauración que pueden ser objeto del reconocimiento de incentivos. En este sentido, esta causal tiene un alcance general, con el fin de aclarar que cualquier contravención de la norma dará lugar a la terminación unilateral de los respectivos acuerdos voluntarios.

Al respecto, cabe señalar que, de conformidad con la Sentencia C-644 de 2017:

*“Como se puede observar, la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales y jurídicas que supongan una erogación presupuestal, **opera cuando no existe una contraprestación que se pueda acreditar**. En el caso del incentivo económico derivado de la figura de Pago por Servicios Ambientales, la Sala estima que no desconoce dicha prohibición constitucional por cuanto el beneficiario del mismo debe cumplir con las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, de tal forma que se obtiene como contraprestación el mantenimiento y la generación de un servicio ambiental bien definido, que en últimas no es otra cosa que garantizar la protección y conservación ambiental en favor del interés común. Por consiguiente, ante la existencia de una contraprestación identificada, la Sala evidencia que el incentivo, desde la naturaleza y finalidad que persigue, no quebranta el artículo 355 de la Constitución”* (Subraya fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, el incumplimiento de las acciones de preservación y/o restauración, por parte de los beneficiarios del incentivo, implicaría que no se podría acreditar la contraprestación del beneficiario, con lo cual, se quebrantaría el artículo 355 de la Constitución, el cual prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)


Se anexa a la presente memoria justificativa los siguientes estudios técnicos:

- Análisis Técnico de Homologación de Incentivos Ambientales en la Amazonía.
- Documento Técnico Conservar Paga.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	N/A
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	N/A
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	N/A

Aprobó:

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

JOSÉ MANUEL PEREA GARCÉS

Jefe Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.