

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

	*13002023E2030066*	
	Al responder por favor cítese este número 13002023E2030066	
	Fecha Radicado: 2023-09-02 11:40:55	
	Código de Verificación: d26d2	Folios: 0
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Señora:

SANDRA CECILIA SERRANO RODRIGUEZ

Notificación electrónica: sandra_sero@hotmail.com

Bucaramanga, Santander

ASUNTO: Compra de predios en el marco del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Rad: 2023E1033318.

Respetada señora Sandra Cecilia:

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-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

- a. *¿Un inmueble necesario para el cumplimiento de labores misionales de una autoridad ambiental, como es la protección y conservación del recurso hídrico, forestal y de la biodiversidad no puede ser adquirido por la autoridad ambiental por encontrarse gravado con una servidumbre?*
- b. *¿Predios gravados con servidumbres que sea declarados de utilidad pública por sus condiciones ambientales no pueden ser adquiridos por las autoridades ambientales sin importar la necesidad de adquirir este inmueble para preservar el medio ambiente?*
- c. *¿Existe normatividad en Colombia que prohíba a las autoridades ambientales la compra de inmueble sobre los que recae una servidumbre?*

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Radicado No. 1300-E2-2022-001037

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Inicialmente, es oportuno traer a colación lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993¹, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011² indicaba lo siguiente :

“ARTÍCULO 210. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1o. *Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*

PARÁGRAFO 2o. *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento.”*

Ahora bien, la Ley 2320 del 29 de agosto de 2023, modificó el citado artículo 111, así:

“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1 %) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia

¹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto.

La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

Parágrafo 1°, Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1 %) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2°, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

Parágrafo 3°, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial -SISFUT-. Los alcaldes y gobernadores deberán presentar anualmente dicho reporte sobre la gestión y ejecución de estos recursos a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales según corresponda.

Parágrafo 4°. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

Parágrafo 5°. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor."

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

- a. *¿Un inmueble necesario para el cumplimiento de labores misionales de una autoridad ambiental, como es la protección y conservación del recurso hídrico, forestal y de la biodiversidad no puede ser adquirido por la autoridad ambiental por encontrarse gravado con una servidumbre?*
- b. *¿Predios gravados con servidumbres que sea declarados de utilidad pública por sus condiciones ambientales no pueden ser adquiridos por las autoridades ambientales sin importar la necesidad de adquirir este inmueble para preservar el medio ambiente?*
- c. *¿Existe normatividad en Colombia que prohíba a las autoridades ambientales la compra de inmueble sobre los que recae una servidumbre?*

Para efectos exclusivos de las inquietudes de la consulta, es oportuno indicar que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 establece que los departamentos, distritos y municipios les compete dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, **para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales.**

Para efectos de la adquisición y mantenimiento de los predios adquiridos con los recursos provenientes del referido artículo, es oportuno indicar, que hoy en día y mientras no se expida la nueva reglamentación sobre la materia, a la luz de lo ordenado por la Ley 2320 de 2023, corresponde atenerse a lo reglado por el Decreto 1007 de 2018³, mediante el cual, el Gobierno Nacional reglamentó los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos de que trata el Decreto-Ley 870 de 2017⁴ y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993⁵, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015⁶ y 210 de la Ley 1450 de 2011⁷ y 2320 de 2023, respectivamente.

En relación con lo contemplado en los artículos 108 y 111 de la ley 99 de 1993, el mencionado Decreto 1007 de 2018, determina lo siguiente:

“Artículo 2.2.9.8.4.1. Inversiones para el pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios. Los municipios, distritos y departamentos efectuarán las inversiones con el porcentaje no inferior al 1% de los ingresos corrientes establecido por el artículo 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, con sujeción a lo previsto en el presente capítulo.

(...)

³ Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto-ley número 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

⁴ Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación

⁵ Ídem 1.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

⁷ Ídem 2.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

PARÁGRAFO. Los municipios, distritos y departamentos incorporarán los ingresos corrientes a los que se refiere el artículo 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, en sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizando las partidas destinadas para el pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios”.

Respecto a la adquisición de predios adquiridos con recursos del artículo 111 de la ley 99 de 1993, es acertado señalar que el Decreto 1076 de 2015⁸, modificado por el referido Decreto 1007 de 2018, establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.9.8.4.2. Adquisición y mantenimiento de predios. El procedimiento para la adquisición de predios se regirá por lo establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o complemente.

(...)”

De tal forma que, **el procedimiento para la adquisición de predios**, aún se sigue rigiendo por lo establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o complemente; Ley la cual establece en sus artículos 58 y siguientes, los requisitos para determinar los **motivos de utilidad pública y los procedimientos para realizar la adquisición de bienes inmuebles necesarios para tal fin**, y en este marco, en caso de ser procedente, es oportuno indicar que el artículo 245⁹ de la ley 1450 de 2011, actualmente vigente, toda vez que no ha sido derogado expresamente por las Leyes 1753 de 2015, 1955 de 2019 y 2294 de 2023¹⁰ regula lo relacionado con el **saneamiento por motivos de utilidad pública**.

En este último sentido, el referido artículo 245, determina que la adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, como es el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, *“(...) gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. (...)”*.

El aludido artículo 245 plantea que, la adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozarán del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria¹¹.

En este marco y teniendo en cuenta que, la compra de predios para la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, son consideradas de utilidad pública e interés social, en consecuencia, podría aplicarse el saneamiento automático al que se hizo referencia; de esta manera y atendiendo a lo dispuesto en el artículo referido de la Ley 1450 de 2011, existe un saneamiento automático para realizar el proceso de adquisición de

⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

¹¹ Esta posición se ha mantenido como instrucción de la Superintendencia Delegada para el Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro en la Circular 922 del 31 de octubre de 2012 a propósito de la aplicación que debía darse por los registradores al citado artículo 245, posición sostenida en la Consulta 3680 de 2014 resuelta por la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

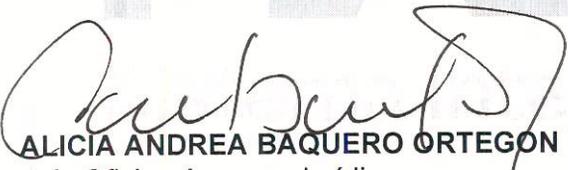
los predios, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso o con posterioridad al mismo, es decir, si la entidad que pretende adquirir los predios **no ha podido consolidar el derecho de dominio a su favor** por existir circunstancias tales como la falsa tradición, transferencia imperfecta del dominio o **la existencia de gravámenes**¹², limitaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, dicha entidad podrá invocar el saneamiento, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias a que haya lugar.

V. CONCLUSIONES

La compra de predios para la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, son consideradas de utilidad pública e interés social, en consecuencia, podría aplicarse el saneamiento automático al que hace referencia artículo 245 de la ley 1450 de 2011; de esta manera y atendiendo a lo dispuesto en el artículo referido, existe un saneamiento automático para realizar el proceso de adquisición de los predios, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso o con posterioridad al mismo, es decir, si la entidad que pretende adquirir los predios **no ha podido consolidar el derecho de dominio a su favor** por existir circunstancias tales como **la existencia de gravámenes**, limitaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, dicha entidad podrá invocar el saneamiento, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias a que haya lugar.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora **SANDRA CECILIA SERRANO RODRIGUEZ** 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,


ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista - Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales - OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca Guaque Asesora - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales - OAJ
Adriana Marcela Durán Perdomo – Asesora Contratista OAJ

¹² El artículo 879 del Código Civil señala que la *“Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño”*.