

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

	*13002023E2033026*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2033026	
	Fecha Radicado: 2023-09-25 10:05:29	
	Código de Verificación: 28f02	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Doctor
JUAN ALEJANDRO URIBE IBARRA
 Secretario de Desarrollo Rural y Ambiente (E)
Alcaldía Municipal de Girardot
 datma@girardot-cundinamarca.gov.co

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Adquisición de Servidumbres de Tránsito con los recursos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Radicado No. 2023E1038345.

Respetad doctor Uribe:

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

I. ASUNTO A TRATAR:

Se presenta a esta entidad la siguiente consulta:

¿Deseamos conocer su apreciada orientación en relación con la posibilidad de adquirir servidumbres de tránsito para acceder a los predios comprados con los recursos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, utilizando dichos recursos para adquirir las servidumbres?

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Esta entidad previamente respecto a la destinación de los recursos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 para el mantenimiento de los predios, emitió concepto No. 8140-E2-041343 del 5 de febrero de 2021 donde se manifestó:

“De tal forma que, la anterior disposición, establece que el mantenimiento de predios se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales, para la preservación y restauración de los ecosistemas presentes en los mismos.

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

(...)

De tal manera, que las actividades de mantenimiento de dichos predios, se deben enmarcar dentro de los referidos conceptos de preservación y restauración, para lo cual, le compete a la autoridad ambiental, otorgar el apoyo técnico a la entidad territorial, a efectos de que las actividades a ser formuladas y desarrolladas, cumplan dichos cometidos”

Posición reiterada en concepto 1300-E2-0333489 del 29 de octubre de 2021, que dispuso:

“De tal manera, que las actividades de mantenimiento de dichos predios, se deben enmarcar dentro de los referidos conceptos de preservación y restauración, para lo cual, le compete a la autoridad ambiental, otorgar el apoyo técnico a la entidad territorial, a efectos de que las actividades a ser formuladas y desarrolladas, cumplan dichos cometidos.”

Nuevamente esta posición fue reiterada en concepto 1300-E2-026564 del 6 de diciembre de 2021:

“De tal forma que, la anterior disposición, establece que el mantenimiento de predios se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales, para la preservación y restauración de los ecosistemas presentes en los mismos.”

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las normas objeto de consulta son las siguientes:

Ley 2320 de 2023, por medio de la cual se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones:

“Artículo 3. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales (modificado por el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023): *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 estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad

¹ Se refiere a los conceptos de preservación y restauración definidos en el artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015.

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

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.

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 5. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor." (Subraya fuera de texto)

“Artículo 4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (06) meses posteriores a la expedición de la presente ley expedirá y actualizará la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. En especial, deberá reglamentar el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, Soluciones basadas en Naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.”

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

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

La adquisición de predios por parte de los proyectos de construcción y operación de distritos de riego no sujetos a licencia ambiental de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se efectuará en las áreas y ecosistemas estratégicos para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua, determinados por las autoridades ambientales competentes.

El mantenimiento de predios se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales para la preservación y restauración de los ecosistemas presentes en los mismos, para lo cual la autoridad ambiental competente dará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial. (Subraya fuera de texto)

“Artículo 2.2.2.1.1.1. Objeto. El objeto del presente capítulo es reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este.

(Decreto 2372 de 2010, artículo 1°)

Artículo 2.2.2.1.1.2. Definiciones. Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

c) **Conservación:** Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad;

d) **Preservación:** Mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos;

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

e) *Restauración: Restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados;*"

Decreto 870 de 2017, por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación:

“Artículo 4º. Descripción del pago por servicios ambientales. *Es el incentivo económico 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.*”

Ley 84 de 1873, Código Civil, define la servidumbre de tránsito o paso de la siguiente manera:

Artículo. 905. *<Aparte tachado INEXEQUIBLE, resto del artículo CONDICIONALMENTE exequible> Si un predio se halla destituido de toda comunicación con el camino público, por la interposición de otros predios, el dueño del primero tendrá derecho para imponer a los otros la servidumbre de tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio, pagando el valor del terreno necesario para la servidumbre, y resarciendo todo otro perjuicio.*”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En primer lugar se debe precisar que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, fue modificado recientemente mediante el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023, indicando que la destinación del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación que deben realizar los departamentos, distritos y municipios para la adquisición o el mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales que deben 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).

El artículo 4 de la mencionada Ley definió que este Ministerio dentro de los seis (06) meses posteriores a su expedición debe actualizar la reglamentación necesaria para el cumplimiento de las disposiciones allí establecidas, en especial, el alcance de los conceptos de mantenimiento con enfoques de restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, soluciones basadas en la naturaleza (SbN) e inversiones para adaptación al cambio climático.

En su momento el artículo 111 en cuestión fue reglamentado mediante el Decreto-Ley 870 de 2017 que trata sobre el pago por servicios ambientales y mediante el Decreto 1007 de 2018, que se encuentra compilado en el Decreto 1075 de 2016, y hasta tanto no se expida una nueva reglamentación en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 2320 de 2023, se deberán continuar aplicando las disposiciones hoy contenidas en el Decreto 1007 mencionado.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el mencionado artículo 111 los recursos correspondientes al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, distritos y

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

departamentos se pueden destinar para la adquisición o el mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en dichos lugares.

Constituir una servidumbre de tránsito sobre un predio no constituye una adquisición de un área, tampoco se encuadra dentro de la figura de pago por servicios ambientales definida en el artículo 4 del Decreto Ley 870 de 2017, como un incentivo económico en dinero o especie a los propietarios, poseedores u ocupantes por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

Ahora bien, en lo que respecta a las acciones de mantenimiento, el Decreto 1007 de 2018 compilado en el Decreto 1076 de 2015, define el mantenimiento de predios en el artículo 2.2.9.8.4.2, de la siguiente manera: “(...) se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales para la preservación y restauración de los ecosistemas presentes en los mismos (...).”

A su vez, las actividades de preservación y restauración fueron definidas en el artículo 2.2.2.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015 de la siguiente manera:

“(...)

d) *Preservación: Mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos;*

e) *Restauración: Restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados; (...)*”

De acuerdo con lo anterior y en armonía con los conceptos emitidos previamente por esta entidad en el año 2021, se considera que la adquisición de una servidumbre de paso definida en el artículo 905 del Código Civil Colombiano, no es una actividad que se va a desarrollar directamente en los predios adquiridos ni está dirigida a la preservación y restauración de los ecosistemas y acorde con la normatividad mencionada no se trata tampoco de un mantenimiento que pueda ser realizado con los recursos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 .

V. CONCLUSIONES

El porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación que deben destinar los departamentos, distritos y municipios en las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, definido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, debe estar destinado a la adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en dichas áreas, lo que no cubre la posibilidad de constituir servidumbre de tránsito sobre los predios adquiridos por el municipio.

El presente concepto se expide a solicitud de **JUAN ALEJANDRO URIBE IBARRA**, Secretario de Desarrollo Rural y Ambiente (E) de la Alcaldía Municipal de Girardot, 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*

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

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: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ – Coordinadora Grupo de Conceptos en Normatividad y Políticas Sectoriales

Hernán Darío Páez Gutierrez – Abogado Contratista OAJ

MADSIG
grado de Gestión