


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

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 3 3 2 5 4	
Al responder por favor citese este número <b>13002024E2033254</b>		
Fecha Radicado: <b>2024-08-28 08:33:07</b>		
Codigo de Verificación: <b>38831</b>		Folios: <b>20</b>
Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b>		Anexos: <b>1</b>
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor:

**ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCON**

Director General

**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR**

Correo electrónico: sau@car.gov.co

Ciudad

ASUNTO: Concepto Inversión de recursos públicos para procesos de restauración.  
Radicados No. 2024E1030767; 2024E3009205.

Respetado doctor Ballesteros:

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 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

### I. ASUNTO PARA TRATAR:

*“(...) emita un pronunciamiento frente a la viabilidad de invertir recursos públicos en predios privados para llevar a cabo procesos y acciones de restauración ecológica, señalando los lineamientos para el efecto e involucrando a propietarios, poseedores y tenedores de la tierra.  
(...)”*


### II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Concepto 1300-I3-00063 de 2021  
Concepto 13002024E3013689 de 2024.

### III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Constitución Política.

Código Civil.

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

Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995.

Ley 99 de 1999.

Decreto – Ley 870 de 2017.

Decreto 1076 de 2015.

#### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS


##### a) En relación con la obligación de proteger el ambiente y las áreas de especial importancia ecológica.

En primer lugar en relación con la obligación constitucional de protección del ambiente, su conservación o restauración, el artículo 8º. de la norma constitucional dispone que, “*es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”; lo cual implica que corresponde tanto al Estado como a los particulares proteger el ambiente junto con sus recursos naturales renovables, ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ecológica, y garantizar de acuerdo con el artículo 79 ibidem, que todas las personas puedan gozar de un ambiente sano y que la comunidad puede participar en las decisiones que puedan afectarlo; para lo cual es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines.

A su turno, el artículo 80 del ordenamiento constitucional prevé que: “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”.

Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia T 507 de 2008) ha señalado:

*“Así pues, por un lado, en Colombia todos los ciudadanos tienen derecho a un ambiente sano y el deber de participar en su protección y conservación; y, por otro lado, el Estado tiene la obligación de: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Adicionalmente, en Colombia el derecho al ambiente sano está ligado al desarrollo económico sostenible, en el entendido de que se debe “armonizar el derecho al desarrollo*

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

*-indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente.”<sup>1</sup> (Negrillas fuera de texto)*

De acuerdo con lo expuesto, es clara la obligación del Estado de proteger el ambiente y conservar, preservar, recuperar, restaurar y mantener las áreas de vital importancia ecológica; obligación que también involucra como “deber” a los particulares y que resulta correlativa al derecho de las personas a gozar de un ambiente sano.

## **b) En relación con la función ecológica de la propiedad.**

La noción o concepto de propiedad en nuestro ordenamiento legal, asociada a las reformas de la Constitución Política, ha pasado por tres etapas conceptuales, a saber:

1. Etapa de concepción individualista reflejada en el artículo 669 del Código Civil que la define como: *“un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”*.
2. Etapa solidaria derivada de la reforma constitucional de 1936 que le estableció una función social; y
3. Etapa de ecologización derivada de la Constitución Política de 1991 que le estableció una función ecológica: *“(…) en la época actual se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea de desarrollo sostenible.”*


En relación con este último concepto, la Constitución Política de 1991, estableció que la propiedad privada (artículo 58), en su núcleo esencial, es un derecho que contiene una función social que genera obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica.

Puntualmente la norma señala que:

*“ARTICULO 58. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:*

*Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. //La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. //El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. / Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador,*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 644-17.

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

*dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio". (Subraya propia)*

Lo dispuesto por la norma en cita, indica que la propiedad dejó de ser un simple derecho subjetivo para pasar a tener una función social, de responsabilidad del propietario, que consiste en la facultad de ejercer derechos sobre un bien, con la libertad de hacer lo que es conveniente para la sociedad, de acuerdo con la destinación del bien; en caso de que ello no se cumpla, el Estado puede intervenir para asegurar que el empleo de las riquezas que posee el propietario, se haga conforme a su destino.

La función social de la propiedad, mantiene incólume el ámbito del derecho individual que, *"tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con los demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema"* (Corte Constitucional Sentencia T 628 de 2016).


La Corte Constitucional mediante Sentencia T-342 de 2014, en relación con el núcleo esencial del derecho a la propiedad, señaló que *"el legislador puede imponer a los propietarios ciertas restricciones a su derecho con el ánimo de preservar los intereses sociales, siempre que no afecte el núcleo esencial del mismo, es decir que se respete el nivel mínimo de uso, y de explotación económica del bien. Por esta razón, la protección constitucional de la propiedad privada, debe hacerse de acuerdo con las especificidades de cada caso concreto, especialmente si se encuentra relacionada con otros derechos fundamentales, y teniendo en cuenta que como la función social es uno de sus elementos constitutivos, se entiende también como un deber, que le exige a los propietarios actuar conforme al principio de solidaridad consagrado en la constitución"*.

Entre las limitaciones o restricciones que se le imponen al derecho de propiedad se encuentra la función ecológica de la propiedad como parte de la función social de la misma.

En consecuencia, de acuerdo con la Sentencia C-189/06 el derecho de propiedad privada puede definirse como *"el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias"*.

La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente (C.P.C arts. 2, 8, 58, 79 y 80).

Nuestra constitución reconoce, como lo hizo la Constitución de 1886, que el interés privado siempre debe ceder ante el interés público o social cuando quiera se encuentren

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

en conflicto; en consecuencia, de acuerdo con el mandato su mandato, a la propiedad privada le corresponde cumplir funciones sociales y ecológicas que además de ser inherentes al reconocimiento del citado derecho conducen a la imposición de obligaciones que legitiman su ejercicio. Es así que el Estado puede, entre otras: (i) imponer servidumbres (vía administrativa o mediante sentencia judicial); (ii) decretar expropiaciones (vía administrativa o mediante sentencia judicial) por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador, previo pago de indemnización; (iii) declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social; o (iv) imponer restricciones o limitaciones en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente, tales como las declaratorias de reservas de recursos naturales renovables (art. 47 del Código Nacional de Recursos Naturales) o las declaratorias de áreas protegidas.


Así las cosas, la propiedad privada ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P.C arts. 1° y 95, núms. 1 y 8)

Por lo tanto, los ciudadanos debemos asumir cargas y limitaciones, aspecto éste que forma parte del cumplimiento de las obligaciones que están plasmadas en el artículo 95 de la Constitución Política entre ellas: “(...) 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. (...) 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. (...)”, anteriormente citados.

De manera que el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, con el fin de armonizar los derechos del propietario con las necesidades de la comunidad o sociedad.

La consagración constitucional de la función ecológica de la propiedad como parte de su función social, obedece a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado y a veces arbitrario, de los bienes y derechos particulares en contra del medio ambiente natural, sus recursos naturales renovables, sus ecosistemas estratégicos y sus áreas de importancia ecológica, así como en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80).

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado en diversas sentencias que en la Constitución del 91 el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino que es instituido como un derecho de rango constitucional del que son titulares todas las personas en cuanto representan una colectividad; así las cosas, los artículos 2°, 8°, 49, 58, 63, 67, 79, 80, 95-8, 277-4, 289, 300-2, 313-9, 317, 331, 333, 334

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

y 366 de la carta constitucional, disponen que la protección del ambiente y de los recursos naturales es un asunto que corresponde en primer lugar al Estado, señalando además que los particulares son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del mismo y establecen esas obligaciones y deberes conjuntos por la defensa y conservación del ambiente y la protección de los bienes y riquezas ecológicas y naturales necesarios para el desarrollo sostenible del país y la garantía del derecho al ambiente sano.

Estas sentencias, entre otras señalan:

- ✓ Sentencia C-126 de 1998:

*“... Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios”.* (Subrayado por fuera del texto original).

- ✓ Sentencia C-189 de 2006:


*“...En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de “Constitución Ecológica”, conformada por el “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.*

- ✓ Sentencia C-430 de 2000:

*“[Por una parte] se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-; por la otra, se impone el Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”.*

- ✓ Sentencia T-254 de 1993:

*“Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la*

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

*preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. (...)*

*El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental. (...)*

*La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad. (...)*” (subrayas fuera de texto)

- ✓ Sentencias C-126 de 1998 y C-1172 de 2004.

*“... Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho (...)*”.


- ✓ Sentencia C-1172 de 2004:

*“(...) Por lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, puede afirmarse que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y un bien de la colectividad en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P., art. 79).*

*Es decir, que con la introducción de la nueva función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite a su ejercicio, propiciando de esta manera una suerte de “ecologización” de la propiedad privada, “porque así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en últimas, se traducen en la protección a su propia vida”.*

Uno de los límites, a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente, reconocido en el ordenamiento jurídico, lo constituyen las reservas de recursos naturales renovables, previstas en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que dispone:

*“Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos”.*

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

Otro límite al derecho de la propiedad privada en beneficio de conservación o preservación del medio ambiente, es la declaratoria de áreas protegidas que involucran predios de propiedad privada; en estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del área protegida de que se trate y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar; así mismo constituyen limitaciones al derecho de la propiedad privada entre otros, la protección debida a las áreas de interés ecológico existentes dentro de la propiedad privada. Todo lo anterior en consideración de la función ecológica de la propiedad privada.

Por su parte, el artículo 1° del citado Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), dispone que tanto el Estado como los particulares deben concurrir en la preservación y en el manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables.

### **c) En relación con la inversión pública en predios privados.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, ninguna autoridad (de las ramas u órganos del poder público) *“puede decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*.


En relación con esta prohibición la Corte Constitucional mediante Sentencia C-507/08, además de pronunciarse sobre la misma, señala las excepciones y los requisitos que deben cumplirse para que resulte ajustada a la carta política, en los siguientes términos:

*“La Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos, lo que no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario. En un estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución, y para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales: En primer lugar, debe respetar el principio de legalidad del gasto; en segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión, y tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice; por último, debe respetar el principio de igualdad.*

(...)

*Los recursos que administra el Estado no pueden ser objeto de donaciones discrecionales por parte de ninguno de sus agentes. La Corte ha sostenido que, como regla general, la Carta prohíbe los auxilios o donaciones. Las donaciones o auxilios sólo serán constitucionalmente legítimas si son el resultado del cumplimiento del deber constitucional expreso de adoptar medidas encaminadas a financiar, con bienes o recursos públicos, la satisfacción de derechos constitucionales de grupos o sectores constitucionalmente protegidos o de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares que requieren, para satisfacer los fines estatales, de un apoyo o ayuda del Estado.*



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

(...)"

En consideración de lo expuesto, existe prohibición constitucional de hacer donaciones o entregar auxilios a los particulares, lo que implica igualmente la prohibición de realizar inversiones en predios de propiedad privada sin que exista una contraprestación directa o indirecta por parte del particular beneficiado con la donación, el auxilio o la inversión.


Sobre el particular, mediante Sentencia C-124 de 2022, la Corte compiló la jurisprudencia relacionada con la prohibición del artículo 355 constitucional, aclarando que esta “no proscribire un acto de justicia distributiva, por parte del Estado, como concreción del interés general, sino que proscribire los actos de mera liberalidad”, y que las donaciones y auxilios “*sólo serán legítimas si son resultado del deber de financiar la garantía de los derechos constitucionales de grupos o sectores constitucionalmente protegidos, o de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares, cumpliendo de esta manera con fines estatales*”.

En la mencionada sentencia, la Corte analiza su propia jurisprudencia a partir de la cual plantea la existencia de mecanismos o figuras constitucionales autónomas, a las cuales no les es aplicable lo previsto en el artículo 355, tales como “la intervención estatal en la economía -art. 334-, las medidas encaminadas a lograr la igualdad material -art. 13-, [... y] el cumplimiento de los deberes sociales del Estado -art. 2º-, pues el cumplimiento de todos estos deberes puede requerir de la asignación de recursos públicos a particulares”. Adicionalmente, esta jurisprudencia diferenció las donaciones y auxilios proscritos por el artículo 355, de las subvenciones a través de las cuales el Estado cumple los fines autorizados por la Carta. Resume la Corte:

*“En consecuencia, es importante destacar que las prestaciones derivadas de (i) la finalidad altruista o benéfica a la que se refiere el inciso segundo del artículo 355; (ii) la intervención del Estado en la economía; o (iii) de las demás disposiciones constitucionales que permiten decretar gasto a favor de privados, conllevan una contraprestación o beneficio social; es decir, estos gastos que decreta al Estado no se quedan sin retorno, como sería el caso del auxilio o la donación, sino que generan un beneficio colectivo que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar. Por consiguiente, es dado concluir que sin esta contraprestación que consiste en el retorno o beneficio social, la subvención incurriría en la prohibición del artículo 355 superior, pues ‘no se estaría afectando el presupuesto para atender los fines sociales del Estado. No es otra la finalidad del concepto de ‘gasto público social’, noción consagrada en los artículos 350 y 366 de la Carta, y especialmente en el inciso tercero del artículo 41 de la Ley 179 de 1994, declarado exequible por esta Corte en la sentencia C-541 de 1995.”*

Finalmente, la Corte Constitucional ratificó los criterios expuestos en la Sentencia C-507 de 2008 que a su juicio “ *sintetizan las preocupaciones que, en esencia, ha manifestado la Sala Plena en la asignación de recursos públicos a favor de particulares*”, consistentes en:

- “(i) toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto;*
- (ii) la asignación de bienes y recursos públicos debe ajustarse o estar prevista en el Plan Nacional de Desarrollo y reflejarse en el Plan Nacional de Inversiones;*

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

(iii) toda autorización para entregar recursos o bienes públicos a favor de privados, debe perseguir una finalidad constitucional clara, suficiente y expresa, y no simples finalidades vagas o generales;  
y  
(iv) la asignación de recursos debe respetar el principio de igualdad y no discriminación

A partir la jurisprudencia en cita, esa dable predicar que el Estado puede adelantar acciones de restauración ecológica que atiendan el interés superior de la protección del ambiente, la gestión del riesgo y la acción climática, y que involucren la siembra de material vegetal en predios de dominio público, privado o colectivo, siempre que no constituyan un incentivo económico o erogación fiscal a favor de un particular, situación que se supera atendiendo a los lineamientos precitados de la Corte Constitucional. Sobre el particular, un análisis ampliado se encuentra en el concepto jurídico LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN, referenciado como antecedente de radicado 13002024E3013689 de 2024, el cual se adjunta a la presente comunicación.

## ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO SEGÚN LA CONSULTA REALIZADA

Realizadas las anteriores consideraciones, es preciso entrar a revisar si en materia ambiental existe habilitación constitucional (por darse contraprestación directa e inmediata), legal y reglamentaria, que permita que con recursos públicos se realicen inversiones para la protección, conservación, preservación o restauración del ambiente, sus recursos naturales renovables, ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ecológica, en predios de propiedad privada.

Revisado el marco jurídico vigente encontramos las siguientes previsiones:

### 1. Certificado de Incentivo Forestal de Conservación


El incentivo Forestal de Conservación (Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995).

El Decreto 1076 de 2015 lo define como:

*“Artículo 2.2.9.9.1.2. Definiciones. Para la interpretación de las normas contenidas en el presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:*

*Certificado de Incentivo Forestal de Conservación: Es un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos, cuyo valor se definirá con base en los costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo”.*

Entendiéndose como “Ecosistema Natural Boscoso” el sistema ecológico poco o nada afectado por el hombre, compuesto predominantemente por vegetación arbórea y elementos bióticos y abióticos del medio ambiente que se influyen mutuamente.

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

De conformidad con lo expuesto, las autoridades competentes pueden invertir recursos públicos para reconocer al particular que conserve dentro de su predio, ecosistemas naturales boscosos; recursos que como indica la norma en cita, tiene por objeto reconocer al particular los costos directos e indirectos en que incurre con ocasión de la conservación de bosques naturales en su propiedad privada.

Podrán acceder a éste las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales y renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal

En estos casos es posible afirmar que existe habilitación legal para realizar este reconocimiento con recursos públicos en la medida en que existe una contraprestación directa por parte del particular, representada en “(...) conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos (...)”, lo que redunda en un beneficio colectivo, en la medida en que estas acciones de “conservación” están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destaca la protección del medio ambiente, y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P.C arts. 1° y 95, núms. 1 y 8).


Actualmente este incentivo es operado de manera integral por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, de acuerdo con la delegación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Resolución 084 de 2020).

## **2. Adquisición de predios en áreas estratégicas**

En relación con la adquisición de bienes para defensa de recursos naturales el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente señala entre otros, que se podrán adquirir bienes de propiedad privada, para la conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas y la conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas. La norma en cita en sus arts. 69 y 71 dispone:

*“ARTÍCULO 69. Se podrán adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para los siguientes fines:*

- a) Construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego; ejecución de obras de control de inundaciones de drenaje y otras obras conexas indispensables para su operación y mantenimiento;*
- b) Aprovechamiento de cauces, canteras, depósitos y yacimientos de materiales indispensables para la construcción de obras hidráulicas;*
- c) Conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas;*
- d) Instalación de plantas de suministro, control o corrección de aguas;*
- e) Uso eficiente de recursos hídricos y obras hidráulicas de propiedad privada;*
- f) Preservación y control de la contaminación de aguas;*
- g) Establecimiento, mejora, rehabilitación y conservación de servicios públicos concernientes al uso de aguas, tales como suministro de éstas alcantarillado y generación de energía eléctrica.*

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

h) *Conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas*". (Negrilla fuera de texto)

*ARTICULO 71. Para los efectos del inciso tercero del artículo 30 de la Constitución Nacional decláranse de utilidad pública e interés social los fines especificados en los dos artículos inmediatamente anteriores*".

Por otra parte, es imperativo indicar que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993<sup>2</sup>, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y a la postre por el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023<sup>3</sup> establece que 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 áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales y que lo anterior también se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 (modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015).

Para efectos de la adquisición y mantenimiento de los predios adquiridos con los recursos provenientes del referido artículo, es oportuno señalar que, mediante el Decreto 1007 de 2018<sup>4</sup>, 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 2017<sup>5</sup> y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993

En este sentido, los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, establecen una destinación específica de recursos públicos, cuando señala que las autoridades ambientales y los departamentos y los municipios respectivamente, deben adquirir las áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales (art. 108 en cita) y/o para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales (art. 111 en cita), para lo cual, éstos últimos (los entes territoriales) deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes.

Sobre el particular, las normas in cita rezan así:


*“Artículo 108. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o*

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación

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

*implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.*

*La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil”.*

(...)

*“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. 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 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.*

(...).”

A su turno el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, dispone que para la adquisición (y mantenimiento) de predios en áreas y ecosistemas estratégicos de los que tratan los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, las entidades públicas obligadas también podrán adquirir con los recursos públicos previstos para ello, predios privados fuera de su jurisdicción, siempre que el área a adquirir sea considerada estratégica para la conservación de los servicios ambientales de los cuales se beneficia su respectiva jurisdicción. A saber:

*“ARTÍCULO 2.2.9.8.2.7. Inversión de recursos en áreas y ecosistemas estratégicos localizados fuera de la jurisdicción. Las entidades territoriales, autoridades ambientales y otras entidades públicas podrán invertir recursos por fuera de su jurisdicción, siempre que el área seleccionada para la adquisición, mantenimiento o pago por servicios ambientales sea considerada estratégica para la conservación de los servicios ambientales de los cuales se beneficia su respectiva jurisdicción.*

*Estas entidades adelantarán las inversiones preferiblemente en coordinación y en cofinanciación para articular la intervención en el territorio y lograr mayores economías de escala y eficiencia en la conservación de los servicios ambientales en las áreas y ecosistemas estratégicos.*

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

(Decreto 1007 de 2018, art. 1)

*Artículo 2.2.9.8.3.5. Gastos asociados a la compra de predios y pagos por servicios ambientales. Se podrán atender los gastos directamente asociados al pago por servicios ambientales y la adquisición de predios, relacionados con el monitoreo y seguimiento, estudios de títulos, levantamientos topográficos, avalúos comerciales y gastos notariales y de registro. Para el caso de los predios adquiridos también podrá incluirse la custodia y administración de los mismos.*

(Decreto 1007 de 2018, art. 1)”

En ese sentido, de acuerdo con la normativa citada, se extrae que la Ley y el reglamento permiten la inversión de recursos públicos para la adquisición de predios privados y/o el mantenimiento de los mismos, cuando quiera que éstos constituyan áreas estratégicas, por tratarse no solo de un ecosistema estratégico para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales (art. 108 Ley 99 de 1993), sino también por considerarse en el caso particular del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, como área de importancia estratégica para el abastecimiento del recurso hídrico del territorio y establece la Ley, que 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, que se analiza en el siguiente numeral 3.


En todos los casos, dichas inversiones y adquisiciones se deben realizar a través de los procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1997 o la norma que la modifique, adicione, sustituya o complemente.

### **3. Pago por Servicios Ambientales (PSA)**

Esta última figura ha sido definida en primera instancia por el art. 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y a la postre por el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023, que dispuso que los recursos del 1% de los ingresos corrientes de los entes territoriales debían ser destinados para: (i) la adquisición y mantenimiento de las “áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales” y “Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SBN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica”, o (ii) “para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica”.

Por su parte en el Decreto – Ley 870 de 2017<sup>6</sup>, se establecen las directrices para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración; definiendo esta figura en su artículo 4°. , como “el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales **a los propietarios, poseedores u ocupantes de**

<sup>6</sup> Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación

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

**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**". (negrillas y subrayas fuera de texto).

En suma a lo anterior, en el artículo 5 ibídem se determina que el incentivo de pago por servicios ambientales estará constituido por los siguientes elementos:


- 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.*
- 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.** (negrillas y subrayas fuera de texto).
- c) **Acuerdo voluntario:** *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.*
- d) **Valor del incentivo a reconocer:** *Para efectos de la estimación del valor del incentivo a reconocer, en dinero o en especie, se tendrá como referente el costo de oportunidad de las actividades productivas representativas que se adelanten en las áreas y ecosistemas estratégicos. Se aplicará este incentivo priorizando a quienes sean propietarios, poseedores y ocupantes de buena fe exenta de culpa de la pequeña y mediana propiedad, basada en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del SISBEN, el censo nacional agropecuario, y los pueblos indígenas y demás grupos étnicos identificados como en peligro de exterminio definidos en el auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o pueblos indígenas que se encuentren en situaciones similares de vulnerabilidad*".

En concordancia con la definición establecida en el Decreto Ley 870 de 2017, el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, 1076 de 2015, define en su artículo 2.2.9.8.1.4 el "Pago por Servicios Ambientales- PSA" como "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 de los servicios ambientales y beneficiarios del incentivo".

Así mismo, en el artículo 2.2.9.8.1.5 ibídem se establecen los beneficiarios de este incentivo, señalando que podrán ser beneficiarios del incentivo de "Pago por Servicios Ambientales – PSA" previo cumplimiento de los requisitos previstos en cada caso, los propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas y ecosistemas estratégicos descritos en el artículo 6º del Decreto Ley 870 de 2017, el cual dispone:

**"ARTÍCULO 6. Beneficiarios del incentivo.** *Podrán ser beneficiarios del incentivo los propietarios de los predios o quienes se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:*

- a) *Quienes así sea de manera sumaria acrediten una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida conforme a las disposiciones del Código Civil.*
- b) *Quienes ocupando predios baldíos acrediten las calidades y condiciones para ser sujetos de adjudicación conforme lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 o la norma que la modifique o sustituya.*

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

c) *Quienes ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, antes de la expedición del presente decreto.*

d) *Quienes sean integrantes de los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom y se encuentren en áreas de titulación colectiva o privada; áreas sujetas a procesos en trámite de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas y consejos comunitarios u otras formas de propiedad colectiva; procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos étnicos, y en general, en territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014.”*

De conformidad con el literal d) del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 6 del Decreto Ley 870 de 2017, los Pagos por Servicios Ambientales deben priorizar a quienes sean propietarios, poseedores y ocupantes de buena fe exenta de culpa de la pequeña y mediana propiedad, basada en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del SISBEN, el censo nacional agropecuario, y los pueblos indígenas y demás grupos étnicos identificados como en peligro de exterminio definidos en el auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o pueblos indígenas que se encuentren en situaciones similares de vulnerabilidad.

Al respecto, el párrafo 3 del artículo 2.2.9.8.1.5. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 1007 de 2018, establece que, para efectos de lo anterior, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Censo Nacional Agropecuario u otra fuente que cumpla el mismo fin.

El artículo 2.2.9.8.2.2. del precitado Decreto 1076 de 2015, respecto de las modalidades de pago por servicios ambientales, entendidas éstas como el “*servicio ambiental que se busca mantener o generar mediante dicho pago*”, prevé de conformidad con lo dispuesto en literal b) del artículo 7 del Decreto Ley 870 de 2017, las siguientes:


*“a) Pago por servicios ambientales de regulación y calidad hídrica: Corresponde al pago por los servicios ambientales asociados al recurso hídrico que permiten el abastecimiento del agua en términos de cantidad o calidad, para satisfacer prioritariamente el consumo humano, e igualmente, otros usos como el agropecuario, la generación de energía, uso industrial y el mantenimiento de procesos ecosistémicos. ’*

*Esta modalidad de pago por servicios ambientales hídricos se orientará prioritariamente a áreas o ecosistemas estratégicos y predios con nacimientos y cuerpos de agua, o en zonas de recarga de acuíferos, que surten de agua fuentes abastecedoras especialmente de acueductos municipales, distritales y regionales, y distritos de riego; igualmente, las zonas de importancia para la regulación y amortiguación de procesos y fenómenos hidrometeorológicos y geológicos extremos con incidencia en desastres naturales.*

*b) Pago por servicios ambientales para la conservación de la biodiversidad: Corresponde al pago por los servicios ambientales que permiten la conservación y enriquecimiento de la diversidad biológica que habitan en las áreas y ecosistemas estratégicos.*

*Se tendrán en consideración para la aplicación de esta modalidad las áreas y ecosistemas estratégicos y predios que proveen o mantienen el hábitat de especies importantes o susceptibles*



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

para la conservación y/o grupos funcionales de especies, o que corresponden a áreas de distribución de especies de importancia ecológica entre ellas endémicas, amenazadas, migratorias, o especies nativas con valor cultural y socioeconómico.

c) *Pago por servicios ambientales de reducción y captura de gases efecto invernadero: Corresponde al pago por los servicios ambientales de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se tendrán en consideración para la aplicación de esta modalidad las áreas y ecosistemas estratégicos y predios cuya cobertura vegetal cumpla una función esencial en dicha mitigación, para lo cual se tendrá en cuenta la información reportada por los diferentes sistemas de monitoreo disponibles y las recomendaciones técnicas y normativas establecidas por las autoridades ambientales competentes.*

d) *Pago por servicios ambientales culturales, espirituales y de recreación: Corresponde al pago por los servicios ambientales que brindan beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas. Se tendrán en consideración para la aplicación de esta modalidad las áreas y ecosistemas estratégicos y predios que, por su conformación geográfica, riqueza de especies y belleza escénica, otorgan los beneficios no materiales antes señalados”.*

A su turno, el artículo 2.2.9.8.2.4. *ibídem*, en consonancia con lo anterior, e igualmente en concordancia con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Ley 870 de 2017, respecto de las acciones a reconocer con el pago por servicios ambientales, dispone que estas corresponden a las acciones que desarrolle el particular propietario de un predio para destinar áreas del mismo para preservación o restauración, a fin de mantener o generar servicios ambientales. Esas acciones de acuerdo con la norma en cita son las siguientes:


*“a) Acción destinada a la preservación 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 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.*

*PARÁGRAFO 1. Para el reconocimiento del incentivo a la acción destinada a la restauración, se exigirá acreditar que los predios seleccionados no estuvieron cubiertos de ecosistemas naturales en los últimos tres (3) años, mediante información reportada por las autoridades ambientales competentes u otras entidades públicas, la cual hará parte de los documentos que soportan los Acuerdos que suscriban los beneficiarios del incentivo.*

*PARÁGRAFO 2. Los predios en proyectos de pago por servicios ambientales serán considerados de manera prioritaria para la implementación de programas de restauración y asistencia técnica atendiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Restauración” (negritas y subrayas fuera de texto).*

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

De acuerdo con lo expuesto, en los predios en los que se haga el reconocimiento del incentivo de “Pago por Servicios Ambientales -PSA”, podrán invertirse recursos públicos en programas de restauración y asistencia técnica en el marco del Plan Nacional de Restauración.

En consideración de lo expuesto, existe una habilitación legal y reglamentaria para disponer (previo cumplimiento de los requisitos de acuerdo al marco jurídico vigente), la inversión de recursos públicos en predios privados, para el desarrollo de programas de restauración ambiental siempre que dichos predios se encuentren en el marco de un proyecto de “Pago por Servicios Ambientales - PSA” por sus condiciones de áreas estratégicas para la provisión de servicios ambientales tales como: regulación y calidad hídrica, conservación de la biodiversidad, reducción y captura de gases efecto invernadero o culturales, espirituales y de recreación; y por conllevar dicha inversión pública una contribución directa (requisito constitucional) al Estado representada en destinar parte del predio de propiedad privada o un área del mismo para su restauración total o parcial de las coberturas naturales y la biodiversidad, en beneficio colectivo, en la medida en que estas acciones de “restauración” están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destaca la protección del medio ambiente, y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P.C arts. 1° y 95, núms. 1 y 8).


Finalmente, la habilitación legal para invertir recursos públicos en predios privados, podrá extenderse de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, reglamentado por el Decreto 1998 de 2023, actualmente compilado en los artículos 2.2.9.8.5.1 y siguiente del Decreto 1076 de 2015, a las víctimas del conflicto armado, que sean propietarias, poseedoras y ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios, en los cuales se realicen acciones de preservación y/o restauración, por parte de comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el marco de los trabajos, obras o actividades con contenido restaurador - reparador – TOAR-.

### **Otros incentivos a la conservación.**

El Decreto Ley 870 de 2017, en su CAPÍTULO V, art. 19 prevé la posibilidad de invertir dineros públicos para reconocer otros incentivos a la conservación.

Al respecto la norma en cita dispone:


*“Artículo 19. Otros incentivos a la conservación. Se refieren a los estímulos establecidos en la ley que pueden otorgar personas públicas o privadas, a quienes adelantan acciones de conservación en términos de preservación, restauración o uso sostenible con relación a la vocación del suelo y de la biodiversidad en las áreas y ecosistemas estratégicos, que contribuyan a la construcción de la paz. Estos incentivos podrán complementarse con el incentivo de pago por servicios ambientales.*

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

*Parágrafo. Estos estímulos considerarán en sus elementos los usos y costumbres tradicionales de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo rom orientados a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad”.*

## V. CONCLUSIONES

1. Están prohibidas las donaciones o auxilios en favor de particulares cuando no exista una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario en favor del Estado. Las donaciones o auxilios sólo serán constitucionalmente legítimas si son el resultado entre otros, de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares que requieren, para satisfacer los fines estatales, de un apoyo o ayuda del Estado.
2. Con recursos públicos se pueden adquirir predios privados declarados de utilidad pública o interés público (art. 111 Ley 99/93) ya sea por negociación directa o por expropiación; en los dos casos hay lugar a una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario y en favor del estado, quien adquiere la propiedad del predio de que se trate.
3. Con recursos públicos se puede reconocer, entre otros, el incentivo de “Pago por Servicios Ambientales” sobre predios de propiedad privada estratégicos para la prestación de servicios ambientales, de acuerdo con el marco legal y reglamentario vigente contenido en el Decreto – Ley 870 de 2017, en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023 y en los Decretos 1007 de 2018 y 1998 de 2023, actualmente compilados en el Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015. En este caso también hay una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario y en favor del Estado en la medida en que hay una destinación específica de parte del predio de propiedad privada, considerada estratégica para la prestación de servicios ambientales.
4. Los predios que se encuentren en el marco de un proyecto de “Pago por Servicios Ambientales” están habilitados por disposición del artículo 2.2.9.8.2.4 del Decreto 1076 de 2015 para ser priorizados para la implementación de programas de restauración y asistencia técnica atendiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Restauración. Estos programas pueden ser financiados con recursos públicos en la medida en que esta inversión pública da lugar a una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario y en favor del Estado consistente en la destinación de parte del predio de su propiedad, para la restauración total o parcial de las coberturas naturales y la biodiversidad en beneficio de la sociedad y en coadyuvancia al cumplimiento de los fines del Estado en materia ambiental.
5. El Estado puede adelantar acciones de restauración ecológica que atiendan el interés superior del Estado de la protección del ambiente, la gestión del riesgo y la acción climática, y que involucren la siembra de material vegetal en predios de dominio público, privado o colectivo, siempre y cuando no constituyan un incentivo económico o erogación fiscal a favor de un particular, y se atiendan los requisitos desarrollados jurisprudencialmente en la sentencia C-124 de 2022, en las condiciones analizadas en el Concepto 13002024E3013689 de 2024. LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE RESTAURACIÓN

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

El presente concepto se expide a solicitud del señor **ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCON**, Director General de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR** 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 ORTEGON**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo. Concepto 13002024E3013689 de 2024.

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales

Revisó: David Uribe Laverde – Abogado OAJ

