


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

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 5 0 1 2 5	
Al responder por favor citese este número 13002024E2050125		
Fecha Radicado: 2024-12-12 10:27:51		
Codigo de Verificación: ad8cd		Folios: 8
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

JIMMY COLLAZOS FRANCO
GOBERNACION DE ANTIOQUIA
Calle 42 B No. 52-106
jimmy.collazos@antioquia.gov.co
Medellín

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Inversión de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Radicado No. 2024E1051036 y 2024E1050249.

Respetado doctor Collazos:

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 en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, 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:


Se trasladó a esta entidad la siguiente consulta presentada por el señor Collazos:

“(…) La Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad del Departamento de Antioquia como encargada de promover y ejecutar programas y políticas departamentales en materia ambiental, se permite solicitar emisión de concepto frente a las siguientes preguntas:

1. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, cuáles son las actividades que se pueden desarrollar para la Adquisición o mantenimiento, cofinanciación para la adquisición, Soluciones basadas en la Naturaleza (SBN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, financiación de esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), custodia y administración, dentro de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales?

2. Relacionado con la respuesta del punto anterior, ¿Cuáles de esas actividades se pueden desarrollar en predios privados y cuales en predios públicos? ¿Cómo se trata el asunto frente a los predios baldíos?

3. ¿Considera la Autoridad ambiental, que es posible o no destinar recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 a la implementación de procesos de educación ambiental, conexos a guardacuenca, guardabosques, cercanos (estrategias que corresponden a la custodia y administración de predios públicos abastecedores), adquisición, reforestación, POMCAS y pago por servicios ambientales?

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

4. Las obras geotécnicas (trinchos, canales en piedra pegada, cortacorrientes, gaviones, muros de contención, entre otros) dentro de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, ¿son actividades que se pueden desarrollar en el marco del artículo 11 de la Ley 99 de 1993? (...)”.

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.

(...)

De tal manera, que las actividades de mantenimiento de dichos predios, se deben enmarcar dentro de los referidos conceptos de preservación y restauración¹, 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.”


Así mismo, en concepto 1300-E2-026564 del 6 de diciembre de 2021 se indicó:

“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.”

La posición asumida en los conceptos anteriores fue reiterada por esta Oficina en concepto 13002024E2006348 del 4 de marzo de 2024 donde se señaló:

“De acuerdo con lo anterior y en armonía con los conceptos emitidos previamente por esta entidad en el año 2021, se considera que la interventoría contratada para hacer seguimiento a un contrato principal de

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	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

mantenimiento de predios en el cual se utilizan los recursos del 1% antes mencionados, no corresponde a una actividad que se va a desarrollar directamente en los predios adquiridos ni está dirigida a la preservación y restauración de los ecosistemas, por tanto, no puede ser realizado con los recursos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.”

En concepto 13002024E2039417 del 7 de octubre de 2024 esta Oficina se pronunció sobre la modificación realizada por Ley 2320 de 2023 al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y sobre las inversiones que pueden realizarse con los recursos establecidos en dicho artículo

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las normas relevantes para absolver la consulta presentada 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 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. (...)”

“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 regirá por lo establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o complemente.

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

(...)

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. “

“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.

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

(...)

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;”

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

“Artículo 4°. 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.”

“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:

(...)

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.


(...)”

Ley 48 de 1882, sobre tierras baldías.

“Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.519 del Código Civil.”

Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

“Artículo 2.14.10.2.2. Entidades de derecho público. También podrán adjudicarse terrenos baldíos en favor de entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad

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

pública e interés social, bajo la condición de que, si dentro del término que el Incoder señale no se diere cumplimiento al fin previsto, los terrenos adjudicados revertirán, por ese solo hecho, al dominio de la Nación.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Los interrogantes planteados por el solicitante fueron los siguientes:

1. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, cuáles son las actividades que se pueden desarrollar para la Adquisición o mantenimiento, cofinanciación para la adquisición, Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, financiación de esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), custodia y administración, dentro de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales?

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 fue modificado mediante el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023, conforme al cual 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 debe 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 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 1076 de 2015, de esta forma, 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 del Decreto 1007 ante mencionado.


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 (...).” (subraya fuera de texto)

A su vez, las actividades de preservación y restauración se encuentran 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; (...)*”

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 esta manera, 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, y por mantenimiento deben entenderse aquellas actividades de preservación y restauración de los ecosistemas a desarrollar directamente en los predios adquiridos.

2. Relacionado con la respuesta del punto anterior, ¿Cuáles de esas actividades se pueden desarrollar en predios privados y cuales en predios públicos? ¿Cómo se trata el asunto frente a los predios baldíos?

Los pagos por servicios ambientales - PSA se encuentran definidos en el artículo 6 del Decreto-Ley 870 de 2028, 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 y beneficiarios de los servicios ambientales.

En este escenario si bien los departamentos, distritos y municipios no realizan una actividad directamente sobre predios privados, la norma ha contemplado la posibilidad de que pueda otorgarse un incentivo por las acciones de preservación y restauración que se desarrollan en áreas y ecosistemas estratégicos que son de propiedad privada.


Así mismo, el artículo 4 ibidem contempla como beneficiarios del PSA a 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.

Ahora bien, en cuanto a las actividades de mantenimiento, el inciso tercero del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 señala que: “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” (subraya fuera de teto)

De acuerdo con lo anterior, el mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizará en predios adquiridos por las entidades territoriales, por lo tanto, no se pueden utilizar estos recursos para realizar mantenimientos en predios privados.

En lo atinente a los predios baldíos, encontramos que el artículo 3 de la Ley 48 de 1882 establece que las tierras baldías se reputan bienes de uso público y pertenecen a la Nación y el artículo 2.14.10.2.2. del Decreto 1071 de 2015 señala que se pueden adjudicar baldíos en favor de entidades de derecho público, dentro de las que se encuentran los departamentos, municipios y distritos, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 99 de 1993 establece que los predios en los que se puede realizar mantenimiento con los recursos del artículo 111 son aquellos que sean de propiedad de las entidades

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

territoriales, por lo tanto, si el departamento, municipio o distrito considera que un bien baldío es una área de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales debería solicitar su adjudicación y una vez haga parte de sus haberes podrá invertir allí los recursos establecidos en el artículo en mención.

3. *¿Considera la Autoridad ambiental, que es posible o no destinar recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 a la implementación de procesos de educación ambiental, conexos a guardacuenca, guardabosques, cercanos (estrategias que corresponden a la custodia y administración de predios públicos abastecedores), adquisición, reforestación, POMCAS y pago por servicios ambientales?*

Como se ha mencionado 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, la normatividad no contempla la posibilidad de invertir estos recursos en procesos de educación ambiental o conexos.

4. *Las obras geotécnicas (trinchos, canales en piedra pegada, cortacorrientes, gaviones, muros de contención, entre otros) dentro de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, ¿son actividades que se pueden desarrollar en el marco del artículo 11 de la Ley 99 de 1993? (...)*”.

Bajo el entendido que la pregunta se plantea respecto al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se debe indicar que, como se mencionó previamente el mantenimiento en las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales comprenden las actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales para su preservación y restauración entendidas estas como:

“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 tal manera, que la entidad territorial al momento de invertir los recursos del artículo 111 antes mencionado deberá verificar que se encuadren dentro de los conceptos de preservación y restauración antes mencionados.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo expuesto previamente

El presente concepto se expide a solicitud del señor Jimmy Collazos Franco, **GOBERNACION DE ANTIOQUIA** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo

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

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 ÓRTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. relacionciudadano@minhacienda.gov.co
Área Metropolitana del Valle de Aburrá, atencionausuario@metropol.gov.co

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

