

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

	
1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 4 5 7 9	
Al responder por favor cítese este número 13002025E2014579	
Fecha Radicado: 2025-05-05 14:42:45	
Código de Verificación: bf46d	Folios: 7
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señor

IVÁN MAURICIO ANTOLINEZ JIMÉNEZ

Profesional Ambiental Proyecto Empoderamiento Comunitario

PASTORAL SOCIAL DIÓCESIS DE GRANADA EN COLOMBIA

ivanmauricio@pastoralsocialgranada.org

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Destinación de la inversión forzosa 1% establecida en el parágrafo 1 de la Ley 99 de 1993. Radicado No. 2025E1013161.

Respetado señor Antolínez:

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 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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema objeto de consulta esta Oficina Asesora Jurídica no ha expedido conceptos previos.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Ley 99 de 1993, 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.

“Artículo 43. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso.

(...) **Parágrafo 1º.** Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.”

Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, Colombia

Conmutador (57) 6013323400

Celular (57) 3133463676

Whatsapp (57) 3102213891

www.minambiente.gov.co

Código Postal 110311

info@minambiente.gov.co

Línea Gratuita 018000919301

@MinAmbienteCo

Página 1 de 7

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Artículo 174. *Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos.* Modifíquese el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 108. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos.

(...) **Parágrafo 1°.** *Los esquemas de pago por servicios ambientales de que trata el presente artículo, además podrán ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva. Así mismo, podrá aplicarse la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1° del artículo 43, las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación a que se refiere el parágrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario. (...)*

El **Decreto 1076 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto al Consejo de Cuenca y su conformación señala:

“Artículo 2.2.9.3.1.1 Campo de aplicación. *Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales para cualquier actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*

Artículo 2.2.9.3.1.2 Definiciones. *Para la interpretación de las normas contenidas en el presente capítulo y en las regulaciones que en su desarrollo se dicten, se adoptan las siguientes definiciones:*

(...)

f) *Preservación:* Conjunto de acciones orientadas al mantenimiento del estado natural de la biodiversidad y de los ecosistemas mediante la limitación de la intervención humana en ellos;

g) *Protección, recuperación, conservación, preservación y vigilancia:* Es la gestión que propende por la conservación de la cuenca hídrica a través de acciones de preservación, restauración, implementación de proyectos de uso sostenible y/o monitoreo del recurso hídrico;

(...)

i) *Recuperación:* Son las acciones de restauración que están orientadas a recuperar algunos servicios ecosistémicos. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio;

j) *Rehabilitación:* Son las acciones de restauración que están orientadas a llevar el sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, este debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos;

k) *Restauración:* Son las acciones orientadas a restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que haya sido alterada o degradada. Estas acciones pueden ser: restauración ecológica y rehabilitación ecológica;

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

l) Restauración Ecológica: Son las acciones de restauración que están orientadas a restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general así como de la mayoría de sus bienes y servicios.”

“Artículo 2.2.9.3.1.9. *Destinación de los recursos de la inversión de no menos del 1%. Los recursos de la inversión forzosa de no menos del 1%, de que trata el presente capítulo se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, así:*

1. Cuando se haya adoptado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, en desarrollo del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, en las actividades que se señalan a continuación:

a) Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible. En esta línea de inversión se podrá dar prioridad a áreas degradadas por actividades ilícitas;

b) Acciones de recuperación, a través de la construcción de interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas en los municipios de categorías 4, 5 y 6. Esta acción solamente podrá proponerse siempre y cuando la titularidad de las obras, sea de los entes territoriales y que estos a su vez garanticen los recursos para la operación y mantenimiento de estas estructuras;

c) Acciones de vigilancia del recurso hídrico a través de la instrumentación y monitoreo de variables climatológicas e hidrológicas con estaciones hidrometeorológicas y/o con radares, según la tecnología que defina el Ideam. Esta acción podrá proponerse siempre y cuando el titular del proyecto y el Ideam aseguren el financiamiento de la operación de dicha instrumentación.

2. En desarrollo del artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 que modifica el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, así: en Acciones Complementarias, mediante la adquisición de predios y/o mejoras en áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales, al igual que en áreas protegidas que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

3. En ausencia del respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, en desarrollo del parágrafo 2° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, los recursos se deberán invertir en su formulación o adopción, para lo cual el titular de la licencia ambiental podrá destinar hasta el porcentaje fijado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siempre y cuando la autoridad ambiental administradora asegure, con otras fuentes de recursos, el financiamiento total de este instrumento y, el porcentaje restante de la inversión, deberá ser destinado a las actividades listadas en el numeral 1 del presente artículo.

“Artículo 2.2.9.3.1.4. *Ámbito geográfico para la inversión forzosa de no menos del 1%. El titular de la licencia ambiental podrá realizar la inversión de que trata el artículo 2.2.9.3.1.1 del presente capítulo, con base en el siguiente ámbito geográfico y orden de prioridades:*

a) La subzona hidrográfica dentro de la cual se desarrolla el proyecto;

b) La zona hidrográfica dentro de la cual se desarrolla el proyecto. (...)

Artículo 2.2.9.3.1.5. *Aprobación de las líneas generales de inversión del plan de inversión forzosa de no menos del 1%. El solicitante de la licencia ambiental deberá presentaren el estudio de impacto ambiental, la propuesta*

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

de las líneas generales de inversión y el ámbito geográfico de las mismas, para aprobación de la autoridad ambiental, quien se pronunciará en el acto administrativo que otorgue la licencia ambiental.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 2.2.2.3.6.2 del presente decreto, en los casos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el solicitante de la licencia ambiental deberá radicar ante las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el área de influencia del proyecto una copia del estudio de impacto ambiental, a fin de que en el concepto técnico sobre el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, se pronuncien sobre la pertinencia de la propuesta de las líneas generales de inversión y el ámbito geográfico de las mismas, en los términos y condiciones establecidas en el parágrafo 2° del artículo 2.2.2.3.6.3 ibidem. (...)

III. ASUNTO A TRATAR:

La pregunta formulada por el solicitante es la siguiente:

“La necesidad de emitir un concepto técnico que determine la viabilidad legal, la pertinencia social y ambiental de aplicar recursos relacionados con medidas de compensación (inversión forzosa de no menos del 1%) derivadas de procesos de licenciamiento ambiental para la gestión de riesgos de desastres; que para el caso de la explotación minera de material de arrastre en el Meta, se aumentan de forma significativa por el desarrollo de malas prácticas de explotación en el cauce del río.

” Cabe resaltar para el caso de la minería de material de arrastre en el Meta que la viabilidad legal, la pertinencia social y ambiental se sustentan en lo siguiente:

- *La viabilidad legal se sustenta sobre que el marco normativo legal Colombiano, permite que los proyectos objeto de licenciamiento ambiental puedan aplicar recursos (DUR 1076 de 2015: Art. 2.2.9.3.1.1 y 2.2.9.3.1.9, numeral 1 - literal c) y acciones de gestión de riesgos (Ley 99 de 1993: Art. 43, parágrafo 1 // Decreto 1900 de 2006: Todo, especialmente Art. 5 y DUR 1076 de 2015: Art. 2.2.9.3.1.12 y Art. 2.2.9.3.1.13) de desastres para la compensación mediante acciones de recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la fuente hídrica.*

- *La pertinencia social parte de la constante preocupación que manifiestan las comunidades del Meta, frente a ausencia de ejecución de acciones de control y recursos por parte de las autoridades territoriales, ambientales y mineras para gestionar los riesgos de desastres (inundación, movimientos en masa) que se incrementan por la alteración acelerada y significativa de la geomorfología y morfodinámica del cauce de los ríos; ocasionada por el desarrollo de malas prácticas de explotación de material de arrastre de río.*

- *La pertinencia ambiental parte de las graves afectaciones que se están generando en el componente abiótico (cauce del río, geomorfología, morfodinámica, aceleración y aumento de los procesos de remoción en masa, etc.) por el desarrollo de malas prácticas de explotación en el cauce del río; lo que incide significativamente en impactos ambientales significativos como la alteración del cauce, erosión de las zonas de ribera, remoción en masa de riberas y bosques riparios; y por ende, el incremento de los riesgos de desastres por inundación y movimientos en masa que afectan las comunidades ribereñas.”*

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En atención a la solicitud realizada se informa que los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica se basan en la normatividad vigente, por lo que el mismo se fundamenta en la viabilidad legal y no en motivos de pertinencia o conveniencia social o ambiental.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Entrando a resolver la solicitud planteada, se debe indicar que el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 establece una carga a quienes realizan proyectos que requieran para su ejecución contar con una licencia ambiental y que involucren el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, consistente en destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.

Por su parte, el artículo 108 ibidem modificado por la Ley 1753 de 2015 señala en su parágrafo 1 que la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 también podrá destinarse para el pago de servicios ambientales.

Las anteriores disposiciones fueron reglamentadas por el Decreto 2099 de 2016 que modificó el Decreto 1076 de 2015 en cuanto a la Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales, allí se dispuso en su artículo 2.2.9.3.1.4. que estas inversiones se deben realizar en el zona o subzona hidrográfica dentro de la cual se desarrolla el proyecto y en su artículo 2.2.9.3.1.9 señaló la destinación de los recursos de la inversión forzosa en cuestión indicando que se destinarían a la protección y recuperación del recurso hídrico, de la siguiente manera:

“1. Cuando se haya adoptado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, en desarrollo del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, en las actividades que se señalan a continuación:

- a) Acciones de protección, conservación y preservación a través de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, dentro de las cuales se puede incluir el desarrollo de proyectos de uso sostenible. En esta línea de inversión se podrá dar prioridad a áreas degradadas por actividades ilícitas;*
- b) Acciones de recuperación, a través de la construcción de interceptores y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas en los municipios de categorías 4, 5 y 6. Esta acción solamente podrá proponerse siempre y cuando la titularidad de las obras, sea de los entes territoriales y que estos a su vez garanticen los recursos para la operación y mantenimiento de estas estructuras;*
- c) Acciones de vigilancia del recurso hídrico a través de la instrumentación y monitoreo de variables climatológicas e hidrológicas con estaciones hidrometeorológicas y/o con radares, según la tecnología que defina el Ideam. Esta acción podrá proponerse siempre y cuando el titular del proyecto y el Ideam aseguren el financiamiento de la operación de dicha instrumentación.*

2. En desarrollo del artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 que modifica el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, así: en Acciones Complementarias, mediante la adquisición de predios y/o mejoras en áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales, al igual que en áreas protegidas que hagan parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

3. En ausencia del respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, en desarrollo del parágrafo 2° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, los recursos se deberán invertir en su formulación o adopción, para lo cual el titular de la licencia ambiental podrá destinar hasta el porcentaje fijado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siempre y cuando la autoridad ambiental administradora asegure, con otras fuentes de recursos, el financiamiento total de este instrumento y, el porcentaje restante de la inversión, deberá ser destinado a las actividades listadas en el numeral 1 del presente artículo.” (Subraya fuera de texto)

Para la correcta interpretación de lo allí establecido se deben tener en cuenta las definiciones contempladas en el artículo 2.2.9.3.1.2 ibidem, donde se indican las acciones específicas que pueden entenderse como preservación, protección, recuperación, conservación, vigilancia, recuperación, rehabilitación, restauración y restauración ecológica:

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

“f) Preservación: Conjunto de acciones orientadas al mantenimiento del estado natural de la biodiversidad y de los ecosistemas mediante la limitación de la intervención humana en ellos;

g) Protección, recuperación, conservación, preservación y vigilancia: Es la gestión que propende por la conservación de la cuenca hídrica a través de acciones de preservación, restauración, implementación de proyectos de uso sostenible y/o monitoreo del recurso hídrico;

(...) i) Recuperación: Son las acciones de restauración que están orientadas a recuperar algunos servicios ecosistémicos. Generalmente los ecosistemas resultantes no son auto-sostenibles y no se parecen al sistema predisturbio;

j) Rehabilitación: Son las acciones de restauración que están orientadas a llevar el sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, este debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos;

k) Restauración: Son las acciones orientadas a restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que haya sido alterada o degradada. Estas acciones pueden ser: restauración ecológica y rehabilitación ecológica;

l) Restauración Ecológica: Son las acciones de restauración que están orientadas a restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general así como de la mayoría de sus bienes y servicios.”

De esta forma, tal como manifestó el Consejo de Estado en sentencia del año 2018: *“La obligación impone al dueño del proyecto que invierta al menos el 1% del valor total de la obra licenciada en la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca de la fuente hídrica de la que se beneficia el proyecto.”*

La inversión a realizarse debe materializarse en las acciones que fueron descritas con anterioridad y conforme el artículo 2.2.9.3.1.5. del Decreto 1076 de 2015 deben ser aprobadas por la autoridad ambiental, quien se pronunciará en el acto administrativo que otorgue la licencia ambiental y en aquellos casos en los que la licencia ambiental debe ser otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) se debe radicar una copia de la propuesta ante la autoridad ambiental regional con jurisdicción en el área de influencia del proyecto para que se pronuncie sobre la pertinencia de la propuesta y el ámbito geográfico.

Así las cosas, teniendo clara la destinación que ha definido la ley para la inversión forzosa del 1%, se puede observar que per se la gestión del riesgo no se encuentra contemplada como uno de los tópicos en los que pueden ser invertidos estos recursos, sin embargo, debemos tener presente la definición que se ha dado en el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012¹ sobre gestión del riesgo y el concepto de recuperación:

“Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

(...) 11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción.

¹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

(...) 20. Recuperación: Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado.(...)” (subraya fuera de texto)

De esta manera, dentro de la gestión del riesgo encontramos una etapa de recuperación entendida como la rehabilitación, reconstrucción y recuperación, del área afectada, entre otros, de esta forma en determinado momento esa necesidad de atender la gestión del riesgo en una cuenca hidrográfica podría coincidir con esas acciones de restauración, recuperación, rehabilitación o rehabilitación ecológica en la zona o subzona hidrográfica de la fuente hídrica de la que se beneficia el proyecto que está obligado a realizar una inversión forzosa del 1%, en todo caso como se indicó el plan de inversión que se proponga debe ser aprobado por la autoridad ambiental competente.

V. CONCLUSIONES

La inversión forzosa del 1% establecida en el párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se debe invertir en la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, esto es, en la zona o subzona geográfica dentro de la cual se desarrolla el proyecto, así como puede ser invertida para el pago de servicios ambientales conforme lo establece el párrafo 1 del artículo 108 ibidem, para lo cual se deben tener en cuenta las destinaciones específicas que han sido definida en el Decreto 1076 de 2015.

El presente concepto se expide a solicitud de IVÁN MAURICIO ANTOLINEZ JIMÉNEZ 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ

C.C. HILMER FINO ROJAS. Procurador 6 Judicial II Ambiental y Agrario. hfino@procuraduria.gov.co