

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 6 8 4 2	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2016842	
	Fecha Radicado: 2025-05-20 12:31:25	
	Código de Verificación: 37e55	Folios: 7
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

ANDRES GUSTAVO RUIZ PAYAN

Secretario de Desarrollo Agropecuario Ambiental y Económico

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CAJIBÍO, CAUCA

secagropecuario@cabijio-cauca.gov.co

Cajibío, Cauca

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Inversión de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Radicado No. 2025E1022798.

Respetado señor Ruiz,

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 1.1.1.1.1 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:

La pregunta formulada por el solicitante es la siguiente:

“1. ¿Es posible invertir el porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio de Cajibío en la adquisición de predios que, si bien no han sido oficialmente reconocidos por la autoridad ambiental como áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, cumplen funciones ecológicas relevantes en término de oferta hídrica?

2. ¿Puede destinarse dicho porcentaje para implementar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, en predios registrados como Reservas Naturales de la Sociedad Civil y que estén incluidos en la base de datos del Registro Único Nacional de áreas protegidas- RUNAP?

3. ¿Qué otra alternativa tiene el municipio para ejecutar recursos del 1% de los ingresos corrientes de libre destinación, en ausencia de un POMCA adoptado o información oficial de áreas de interés hídrico?

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Esta Oficina Asesora Jurídica emitió los conceptos 13002024E2023749 del 2 de julio de 2024 y 3002025E2002215 del 31 de enero de 2025 en los que se pronunció sobre la inversión de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, señalando la posibilidad de que sean invertidos fuera del área de su jurisdicción en los términos señalados en la normatividad.

CONCEPTO JURÍDICO

En el concepto 13002024E2049942 del 11 de diciembre de 2024 se pronunció sobre los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, indicando que son recursos con una destinación específica.

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

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

“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: 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 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.

(...)

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

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

Decreto-Ley 870 de 2017, «Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación»

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 8. Principios. Los proyectos de Pago por Servicios Ambientales se regirán por los siguientes principios:

(...)

Solidaridad: Las instituciones públicas, en especial las entidades territoriales y autoridades ambientales, podrán asignar el incentivo de Pago por Servicios Ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos por fuera de sus jurisdicciones, siempre y cuando se beneficien de los servicios ambientales que estos provean. Asimismo, la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales en jurisdicción de otra entidad territorial no tiene efecto alguno en las competencias, autonomía y control sobre la jurisdicción de su territorio. (...)”

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

“Artículo 2.2.9.8.1.2. Ámbito de aplicación. El presente capítulo aplica a las autoridades ambientales, entidades territoriales y demás personas públicas o privadas, que promuevan, diseñen o implementen proyectos de pago por servicios ambientales financiados o cofinanciados con recursos públicos y privados, o que adelanten procesos de adquisición y mantenimiento de predios de acuerdo a las normas señaladas en el artículo anterior.”

“Artículo 2.2.9.8.2.1. Focalización de áreas y ecosistemas estratégicos. Los proyectos de pago por servicios ambientales se focalizarán en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional. (...)

Parágrafo. Cuando las personas públicas o privadas pretendan implementar el incentivo en áreas del territorio nacional que no se encuentren incluidas en los mencionados registros, deberán acudir a la autoridad ambiental que tiene en su jurisdicción el área o ecosistema, para determinar su viabilidad e incorporación en los mismos de acuerdo a lo que establezcan las reglamentaciones para tal fin.”

“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.”

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

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Con el fin de dar respuesta a las preguntas planteadas por el solicitante se unificarán las preguntas 1 y 2 por contener temáticas similares

CONCEPTO JURÍDICO

“(…) 1. ¿Es posible invertir el porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio de Cajibío en la adquisición de predios que, si bien no han sido oficialmente reconocidos por la autoridad ambiental como áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, cumplen funciones ecológicas relevantes en término de oferta hídrica?

2. ¿Puede destinarse dicho porcentaje para implementar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, en predios registrados como Reservas Naturales de la Sociedad Civil y que estén incluidos en la base de datos del Registro Único Nacional de áreas protegidas- RUNAP? (…)”.

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado mediante el artículo 3 de la Ley 2320 de 2023, declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales y determina que los departamentos, distritos y municipios deben destinar el uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas, inversiones que se deben realizar con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o puede destinarse para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica.

Es importante indicar que conforme el inciso 4 del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con los recursos a los que se refiere el mencionado artículo o donde se deben implementar los esquemas de pagos por 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).

Ahora bien, el artículo 4 de la Ley 2320 de 2023 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, compilado en el Decreto 1076 de 2015. Es así como, 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 1076 ante mencionado.

En este sentido, el Decreto 1076 de 2015 en su capítulo 8, reglamenta el pago por servicios ambientales y las inversiones de que tratan los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993 y conforme a su artículo 2.2.9.8.1.2. que define el ámbito de aplicación y a su artículo 2.2.9.8.4.1. denominado inversiones para el pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios, los municipios, distritos y departamentos efectuarán las inversiones con el porcentaje no inferior al 1% de los ingresos establecidos por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 con sujeción a lo previsto en el capítulo 8, denominado pago por servicios ambientales, de esta forma, las reglas allí expuestas aplican también para la adquisición y mantenimiento de predios.

El artículo 2.2.9.8.2.1. ibidem que hace parte del mencionado capítulo 8, trata sobre la focalización de áreas y ecosistemas estratégicos indicando que los proyectos de pagos por servicios ambientales se focalizarían en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), y conforme lo señalado en su parágrafo cuando se pretenda implementar el incentivo en áreas del territorio nacional que no se encuentren incluidas en los mencionados registros,

CONCEPTO JURÍDICO

es necesario acudir a la autoridad ambiental que tiene en su jurisdicción el área o ecosistema, para determinar su viabilidad e incorporación en los mencionados registros.

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 conforme el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, es en las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, y su destinación debe ser para la adquisición o mantenimiento o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en dichas áreas, que deben estar inscritas en Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) y una vez reglamentado la modificación introducida por la Ley 2320 de 2023 al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, deberán estar siempre inscritas en el REAA.

Ahora bien, las reservas naturales de la sociedad civil se encuentran definidas en el artículo 109 del Decreto 1076 de 2015, como: *“la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.”*, es claro que estas áreas son diferentes a las que se declaran como de interés público en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Así las cosas, los recursos del artículo 111 en mención solo se podrán invertir en las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, que deben ser catalogadas como tales por la autoridad ambiental competente y estar inscritas en los registros que fueron antes mencionados.

(...) 3.. *¿Qué otra alternativa tiene el municipio para ejecutar recursos del 1% de los ingresos corrientes de libre destinación, en ausencia de un POMCA adoptado o información oficial de áreas de interés hídrico?*

En primera medida, se debe indicar que no es necesario que exista un POMCA para poder invertir los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 en las áreas estratégicas que son allí contempladas, la normatividad no contempla esta exigencia.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de estos recursos el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando que son apropiaciones e inversiones forzosas, con destinación específica, en sentencia del 29 de octubre de 2015¹, señaló:

“Por otra parte, conforme con los principios de eficiencia, economía y eficacia que, desde los artículos 209 constitucional y 3° de la Ley 489 de 1998, sujetan a las entidades demandadas, el cumplimiento de los deberes de dedicar no menos del 1% del porcentaje de los ingresos a la conservación de las zonas de importancia estratégica para el abastecimiento de agua potable, adquirir los predios y administrar las zonas, debe propender porque se adquiera el mayor número de predios requeridos con los recursos con los que se cuenta (eficiencia económica) y que los adquiridos efectivamente sirvan al fin de proteger las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos (eficacia).

Objetivos que se pueden lograr a partir de la adecuada planeación y programación de que tratan las disposiciones de la Ley 99 de 1993, pues precisamente a través de estos procesos se consigue establecer o determinar adecuadamente las áreas de importancia estratégica, identificar los predios y priorizar su adquisición, de cara a los fines de conservación ambiental, de que trata el artículo 111 ibídem.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección B, Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre (10) de dos mil quince (2015). Radicación: 66001233100020100034301

CONCEPTO JURÍDICO

De donde no queda sino concluir que se trata de apropiaciones e inversiones forzosas, con destinación específica, que la ley pone en cabeza de los entes territoriales de cara al cumplimiento de los fines superiores relacionados con el derecho colectivo al medio ambiente sano y, en especial, la vida y dignidad humana, en cuanto orientados a la protección de cuencas hídricas de las que depende el abastecimiento del agua, vital para la subsistencia en condiciones de dignidad, el mejoramiento la calidad de vida, en fin, de la satisfacción de necesidades mínimas vitales del ser humano.

Es que no puede pasarse por alto que, como se destaca desde el bloque constitucional, las disposiciones legales y distintas investigaciones, el acceso al agua proveniente de las cuencas hídricas cuya administración y manejo está a cargo del Estado, en sus distintos niveles, por estar relacionado con la satisfacción de mínimos vitales del ser humano, es factor determinante de la equidad social, reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y prevención de la mortalidad por causa de enfermedades asociadas con la carencia de ese recurso².” (Negrita fuera de texto)

Sobre los recursos en cuestión en sentencia del 4 de mayo de 2022³ manifestó:

“De la lectura de la normatividad antes transcrita [artículo 111 de la Ley 99 de 1993] es claro que la obligación de adquisición de los predios requeridos para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales compete exclusivamente a las entidades territoriales.”

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Estado ha determinado que las apropiaciones a que hacen referencia el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 son inversiones forzosas con destinación específica para la compra, mantenimiento y pagos por servicios ambientales de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, la que compete exclusivamente a las entidades territoriales, y esta apropiación tiene como finalidad el cumplimiento de fines superiores como los son el derecho a un ambiente sano y a la vida y dignidad humana, ya que con ello se busca garantizar el derecho al acceso al agua.

Ahora bien, en cuanto a alternativas de inversión de los recursos del artículo 111, reiterando lo dicho por esta Oficina Asesora Jurídica en conceptos 13002024E2023749 del 2 de julio de 2024 y 3002025E2002215 del 31 de enero de 2025, se debe indicar que un acueducto que beneficia un municipio, distrito o departamento puede ser abastecido por fuentes hídricas que se encuentran ubicadas en áreas que son consideradas de importancia estratégica y que se encuentran fuera de su jurisdicción, caso en el cual podrán invertir los mencionados recursos en estos territorios, conforme lo dispone el mismo artículo 111, así como el artículo 8 del Decreto-Ley 870 de 2017, que contempla el principio de solidaridad que indica que las entidades territoriales podrán asignar el incentivo de Pago por Servicios Ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos por fuera de sus jurisdicciones, siempre y cuando se beneficien de los servicios ambientales que estos provean y en armonía con el artículo 2.2.9.8.2.7. del Decreto 1076 de 2015, que dispone que las entidades territoriales puedan invertir recursos por fuera de su jurisdicción para la adquisición, mantenimiento o pago por servicios ambientales en áreas consideradas estratégicas para la conservación de los servicios ambientales de los cuales se benefician.

Así mismo, el parágrafo 4 del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 que fue adicionado por la Ley 2320 de 2023, dispone que los municipios podrán hacer uso de esquemas asociativos, territoriales y demás mecanismo de colaboración,

² Cfr., “Colombia. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. 124 p” y Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3810 de 2014.

³ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022). Magistrado ponente: Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 17001-23-33-000-2017-00878-01 (66.016). Demandante: Javier Elías Arias Idárraga. Demandado: municipio de manzanares (caldas) y otros. Medio de control: acción popular. Asunto: apelación de sentencia

CONCEPTO JURÍDICO

cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos del mencionado artículo.

En este sentido, si bien los recursos del artículo 111 tienen una destinación específica, esto es, la compra, mantenimiento y pagos por servicios ambientales de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, es posible realizar inversiones con estos recursos en las áreas de importancia estratégica que surten de agua los acueductos de los cuales son beneficiarios aun cuando estas áreas se encuentran ubicadas fuera de su jurisdicción.

V. CONCLUSIONES

El porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación que deben invertir 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, son recursos con destinación específica que deben estar destinados 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, que deben ser catalogados como tales por la autoridad ambiental y estar inscritos en Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

Estos recursos pueden ser invertidos en áreas fuera de la jurisdicción de los departamentos, distritos y municipios siempre que su acueducto sea abastecido por fuentes hídricas que se encuentran ubicadas en áreas que son consideradas de importancia estratégica y que se encuentran fuera de su jurisdicción.

El presente concepto se expide a solicitud de Andres Gustavo Ruiz Payan, Secretario de Desarrollo Agropecuario Ambiental y Económico, Alcaldía Municipal De Cajibío, Cauca 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, Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca Guaque – Asesora, Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales OAJ