


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	30 de julio de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales aplicable a los Pueblos Indígenas de Colombia que tratan el artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017 y el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

*(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)*

Es importante resaltar que esta iniciativa normativa está motivada en la solicitud expresa de los Pueblos Indígenas para que el Pago por Servicios Ambientales garantice los derechos de los pueblos indígenas y de esta manera se dé respuesta al proceso iniciado con el convenio 786 de 2022 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y las Autoridades Indígenas de Colombia -Gobierno Mayor en aras de reglamentar el PSA indígena. Y en consecuencia de ello, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se estableció el compromiso IT4-112 el cual generó el compromiso de adelantar consulta previa en la regulación de las economías de la naturaleza, y avanzar en el cumplimiento de este hito, por lo cual se inició fase de pre- consulta con el convenio 1278 de 2024 suscrito con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC, obteniendo la ruta metodológica de la consulta previa. Que para el 30 de julio de 2025 se dio por culminada la fase de pre- consulta y se da apertura a la fase de consulta previa con la cual se debe llevar una propuesta como Ministerio de Ambiente sobre PSA Indígena que sea llevada al proceso consultivo y así se de cumplimiento al trazador. Con todo lo anterior, es conveniente su expedición toda vez que se aporta al cumplimiento de los compromisos que tiene el ministerio con los Pueblos Indígenas, y así mismo, se da un avance normativo en términos de garantías de derechos que coincide con los avances alcanzados por el Decreto 1275 de 2024.


La presente iniciativa normativa tiene por objeto reglamentar, una vez cumplido el ejercicio del derecho fundamental de consulta previa, el incentivo de pago por servicios ambientales, en adelante PSA y otros incentivos de conservación para los pueblos y comunidades indígenas en sus territorios de conformidad con el mandato emanado del artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017 y del artículo 319 de la Ley 1955 de 2019.

Bajo este entendido, en la norma que se estructura se establecerán expresamente los parámetros bajo los cuales los pueblos y comunidades indígenas podrán acceder en los territorios ancestrales, poseídos y/o utilizados tradicionalmente bajo los preceptos de Derecho Mayor, Derecho Propio y Ley de Origen; de las funciones ambientales de las autoridades indígenas y de los principios a los que hace referencia en el instrumento normativo, a este incentivo económico, en dinero o en especie, que permitirá el reconocimiento como interesados de los servicios ambientales y/o beneficiarios del incentivo a los pueblos indígenas, por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos dentro de sus territorios, mediante la celebración de acuerdos voluntarios de carácter colectivo entre los interesados de los servicios ambientales y beneficiarios del incentivo en correlación con el reconocimiento de las acciones que como Pueblos Indígenas se realizan en la conservación ambiental desde sus usos y costumbres.

Al respecto, el artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017 establece que la finalidad de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación es el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración, las cuales se encuentran definidas en los artículos 2.2.9.8.2.4. y 2.2.9.8.5.20. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificado por el Decreto 1007 de 2018 y adicionado por el Decreto 1998 de 2023.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017, modificado por el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019 establece que los Proyectos de PSA en territorios indígenas serán de carácter voluntario entre las partes, reconocerán las prácticas tradicionales de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

producción, estarán en armonía con los instrumentos de planificación propios y garantizarán la adecuada participación, autonomía y libre autodeterminación de las comunidades indígenas. A su vez indica que, los pueblos indígenas serán beneficiarios del incentivo de manera colectiva de acuerdo con los procedimientos que de manera autónoma se establezcan en sus territorios.

Así las cosas, resulta necesario introducir al ordenamiento jurídico colombiano una norma en la que aborde la facultad reglamentaria otorgada en las normas referidas anteriormente, estableciendo con claridad las orientaciones generales del Pago por servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación para los pueblos y comunidades indígenas; al igual, que las directrices para el diseño de proyectos de pago por servicios ambientales, y demás asuntos.

Lo anterior, considerando los avances y resultados documentados en el Informe de implementación del incentivo a la conservación Pagos por Servicios Ambientales 2024, elaborado por la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, que evidencian que el instrumento de PSA se ha consolidado como un mecanismo relevante para la conservación de ecosistemas estratégicos, la reducción de presiones sobre el territorio y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental. No obstante, dicho informe también pone de manifiesto limitaciones estructurales en la aplicación del PSA en territorios indígenas, particularmente asociadas a la ausencia de lineamientos reglamentarios específicos que reconozcan la integralidad territorial, los sistemas de gobierno propio, la naturaleza colectiva de los beneficiarios y las particularidades culturales, espirituales y productivas de los pueblos indígenas. Esta brecha normativa ha generado heterogeneidad en los esquemas de implementación, dificultades en el registro, seguimiento y valoración de los incentivos, así como riesgos de desalineación entre el diseño de los proyectos y los principios de autonomía, autodeterminación y planificación propia de los pueblos indígenas.


Adicionalmente, los aprendizajes derivados de experiencias de otras tipologías de PSA, así como de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el marco del Acuerdo Final y del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, refuerzan la necesidad de contar con una reglamentación específica porque permite contar con reglas claras para la aplicación del Pago por Servicios Ambientales en territorios indígenas. Esto contribuye a que tanto las entidades del Estado como los pueblos indígenas tengan certeza sobre cómo se implementa el incentivo, quiénes participan, en qué condiciones y con qué responsabilidades, evitando interpretaciones distintas o vacíos normativos.

De esta manera, se fortalece la seguridad jurídica, se facilita la aplicación práctica del instrumento y se asegura una actuación coherente y articulada entre las distintas entidades involucradas, garantizando que el PSA se implemente de forma ordenada, transparente y respetuosa de los derechos y formas de organización de los pueblos indígenas.

La expedición de esta norma resulta oportuna y conveniente en la medida en que permite armonizar el instrumento económico con los enfoques diferenciales y territoriales reconocidos en el ordenamiento jurídico colombiano, fortalecer la participación efectiva de las autoridades indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de los proyectos, y asegurar que los incentivos económicos contribuyan de manera efectiva al mantenimiento y generación de servicios ambientales, en concordancia con los derechos colectivos, los planes de vida y las funciones ambientales propias de los pueblos indígenas.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO *(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

La presente iniciativa aplica a los Pueblos Indígenas que dentro de los Territorios Indígenas de los que trata los artículos 286 y 330 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1953 de 2014; Decreto 2333 de 2014; a los territorios indígenas puestos en funcionamiento en virtud del Decreto Ley 632 de 2018; a los resguardos indígenas; a las reservas indígenas; a los territorios ancestrales, a las territorialidades y a las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio; como interesados en Servicios Ambientales o como beneficiarios del incentivo de pago por servicios ambientales en sus territorios.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

El ámbito de aplicación definido para la presente iniciativa normativa responde a la necesidad de reconocer la diversidad territorial, jurídica y organizativa de los pueblos indígenas en Colombia, así como las distintas formas de ejercicio del gobierno propio sobre sus territorios. La experiencia acumulada en la implementación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales, evidenciada en el Informe PSA 2024, ha puesto de manifiesto que la falta de una delimitación clara y expresa de los sujetos beneficiarios y de los territorios objeto del incentivo ha generado interpretaciones restrictivas o disímiles por parte de las autoridades ambientales y de otros actores involucrados. En este sentido, resulta fundamental que la reglamentación precise que el PSA indígena es aplicable a las distintas figuras territoriales reconocidas en el ordenamiento jurídico y en el derecho propio, garantizando un tratamiento coherente y acorde con la realidad territorial de los pueblos indígenas.

Asimismo, el presente Decreto se dirige a los pueblos y comunidades indígenas en su condición colectiva, reconociéndolos como interesados en los servicios ambientales y como beneficiarios del incentivo de Pago por Servicios Ambientales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017, modificado por el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019. Esta precisión resulta clave para asegurar que el diseño e implementación de los proyectos de PSA en territorios indígenas respete los principios de autonomía, autodeterminación y participación efectiva, y se articule con los instrumentos de planificación propia, los planes de vida y las funciones ambientales ejercidas por las autoridades indígenas.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

#### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Para la expedición de este instrumento normativo, la competencia se encuentra establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que le corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.


El artículo 208 de la Constitución Política, señala que los Ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y que les corresponde formular las políticas, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

A su vez, la Constitución Política de Colombia establece en el artículo 7 el reconocimiento y protección por parte del Estado a la diversidad étnica y cultural de la nación, lo cual tiene implicaciones para los derechos territoriales de los pueblos indígenas, quienes tienen un reconocimiento especial sobre sus tierras y sus recursos naturales; para lo cual el artículo 63 ibidem, que le otorga las calidades de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Finalmente, el artículo 330 Constitucional establece que las comunidades indígenas tienen autonomía en sus territorios, lo que conlleva una responsabilidad de administración y ordenamiento territorial por lo que aquellas medidas que se desarrollen dentro de sus territorialidades deben ser consultadas para que no se afecte sus derechos y más en la relación implícita con el territorio que así mismo es un sujeto de derechos.

Por su parte, la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que se adopten medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos. Esto implica que cualquier reglamentación o decreto reglamentario relacionado con los pagos por servicios ambientales en sus territorios, debe ser consultado con las comunidades indígenas; para lo cual, en el artículo 2 se consagra que "1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a). Que aseguren a los miembros de dichos pueblos podrán gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b). Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones."* De igual forma, el artículo 4 ibidem establece que *"deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados."*

El artículo 79 de la Ley 99 de 1993 establece que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas de acuerdo con el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

El Artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011 en concordancia con las funciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, establece como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las siguientes: Artículo 2: Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente. 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos"

El artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017 determina, como objeto, fijar las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales 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.


El artículo 4 del Decreto Ley 870 de 2017 establece que los Pagos por Servicios Ambientales son 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.

El artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017 establece como elementos de los Pagos por Servicios Ambientales: a) los interesados en servicios ambientales; b) los beneficiarios del incentivo; c) el acuerdo voluntario; d) el valor del incentivo a reconocer.

La Ley 165 de 1994, por la cual se ratifica el Convenio de Diversidad Biológica, en su artículo 8, literal j, en lo referente a la conservación in situ, establece que: *"cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...) j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente"*.

El artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017, modificado por el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019, indica que la interpretación y aplicación de los postulados contenidos en esta norma en territorios indígenas de resguardos, ancestrales, poseídos y/o utilizados tradicionalmente en lo referido al pago por servicios ambientales, se regirá además de lo aquí dispuesto bajo los preceptos de derecho mayor, derecho propio y ley de origen, y de las funciones ambientales de las autoridades indígenas; como también las principios de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

autodeterminación, la autonomía, la participación efectiva y el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada; a la identidad, integridad social, económica y cultural, los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales y sus planes integrales de vida o sus equivalentes y el bloque de constitucionalidad.

En los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024 se concluye que las autoridades indígenas podrán participar en los PSA desde su rol como beneficiarios, como estructuradores o facilitadores, y como autoridades ambientales en su territorio, que apoyan la implementación técnica y social de los proyectos, validan actores, participan en la concertación de acuerdos y hacen seguimiento conforme a sus formas propias de organización y gobernanza ambiental. Esta vinculación directa demanda entonces el abordaje normativo en la materia de PSA Indígena que permita implementar y dar alcance a lo estipulado en el decreto de autoridad ambiental indígena.

En igual sentido, en el referido artículo se estableció el deber del Gobierno nacional y de las organizaciones indígenas que asisten a la Mesa Permanente de Concertación – MPC de construir de manera conjunta la propuesta de reglamentación de Pago por Servicios Ambientales - PSA y otros incentivos de conservación para los pueblos y comunidades indígenas y de radicar la propuesta construida ante la MPC una vez entre en vigencia la Ley del Plan Nacional de Desarrollo - PND, para incluir su respectivo proceso de consulta previa con los pueblos y organizaciones indígenas.

Cabe destacar que la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas -MPC, fue creada a través del Decreto 1397 de 1996, en el cual se estableció como objeto el de concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento y evaluación al cumplimiento de los acuerdos a que allí se pacten. Así mismo, le confirió unas funciones, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 12 del Decreto 1397 de 1996.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales aplicable a los Pueblos Indígenas de Colombia que tratan el artículo 3 del Decreto Ley 870 de 2017 y el artículo 319 de la Ley 1955 de 2019 se encuentran vigentes.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

La presente iniciativa normativa no deroga, subroga, modifica o sustituye disposiciones normativas vigentes; sin embargo, si adiciona un Capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.


### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

En la sentencia T-236 de 2012, de la Corte Constitucional se afirmó que “(...) el reconocimiento constitucional de la capacidad de Autogobierno de los pueblos indígenas sólo es posible si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres” y que, además, “(...) las normas constitucionales y legales también otorgan competencia de vigilancia y control ambiental a los pueblos indígenas. Además de que se crea la obligación en dichas normas de crear mecanismos de coordinación para hacer posible en la práctica el pluralismo jurídico que se deriva de la Constitución. Mecanismos que obviamente deben ser concertados entre autoridades precisamente como las CAR y autoridades indígenas, al menos en lo que se refiere al tema ambiental y de manejo de recursos naturales”.

En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-445 de 2016, señala que uno de los aspectos que caracteriza a los pueblos indígenas en Colombia, es la visión integral y su relación con el territorio, partiendo desde sus respectivos sistemas de valores

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

espirituales o cosmovisiones. Ello implica formas y ciclos de relacionamiento con realidades vitales y energías espirituales que permiten la pervivencia y sostenibilidad de los seres subterráneos, superficiales y celestes conforme la particularidad de cada pueblo indígena.

A su vez, en la sentencia T-530 de 2016, la Corte Constitucional afirmó que "(...) que el ejercicio de las competencias ambientales a nivel nacional, regional y local debe estar fundada en el principio de coordinación entre las distintas instituciones involucradas. En ese contexto, es necesario señalar que las instituciones municipales y las autoridades ambientales (como, por ejemplo, las CAR) tienen el deber de trabajar de manera coordinada con autoridades indígenas y viceversa. Por ende, es importante la creación de espacios de coordinación de naturaleza intercultural a nivel local y nacional que permitan llegar a soluciones por vía del diálogo, de forma que la solución de conflictos de competencia por la vía judicial sea sólo el último recurso."

Finalmente, en la Sentencia C-644 de 2017 de la Corte Constitucional, se indica que la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales y jurídicas que supongan una erogación presupuestal, opera cuando no existe una contraprestación que se pueda acreditar y que, en el caso del incentivo económico derivado de la figura de Pago por Servicios Ambientales, el beneficiario del mismo debe cumplir con las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, de tal forma que se obtiene como contraprestación el mantenimiento y la generación de un servicio ambiental bien definido, que en últimas no es otra cosa que garantizar la protección y conservación ambiental en favor del interés común.


En este sentido, con el fin de preservar la finalidad del instrumento Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, la cual, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 870 de 2017, es el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración, resulta relevante reglamentar las condiciones en las que podrán llevarse a cabo los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, aplicable a los pueblos indígenas en sus territorios de conformidad con el mandato emanado del Decreto Ley 870 de 2017 y del artículo 319 de la Ley 1955 de 2019.

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En concordancia con el marco constitucional y legal descrito en el presente documento, es de señalar que la presente iniciativa normativa se sustenta en la existencia de un mandato expreso del legislador para reglamentar el incentivo de Pago por Servicios Ambientales en territorios indígenas, así como en la obligación del Estado de adoptar medidas diferenciadas que garanticen el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La evidencia recogida en el Informe PSA 2024 muestra que, en ausencia de una reglamentación específica, la implementación del PSA en estos territorios ha enfrentado vacíos interpretativos y operativos, particularmente en lo relacionado con el reconocimiento de la titularidad colectiva, el rol de las autoridades indígenas y la armonización del instrumento con los sistemas de planificación y gobierno propio, por lo cual resulta necesaria de manera apremiante la reglamentación pretendida.

En este sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria no sólo resulta jurídicamente procedente y relevante, sino necesaria para dar aplicación efectiva a los mandatos contenidos en el Decreto Ley 870 de 2017 y en la Ley 1955 de 2019. A su vez, es de señalar que para dar cumplimiento al IT4-112 mediante el cual se generó el compromiso de adelantar consulta previa en la regulación de las economías de la naturaleza; la formulación, construcción y expedición del presente decreto reglamentario, se ha enmarcado en el cumplimiento de los deberes reforzados de participación y consulta previa que recaen sobre el Estado cuando se trata de medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. De esta manera, respondiendo a la solicitud expresa de los Pueblos Indígenas para que el Pago de los servicios ambientales garantice sus derechos y se de respuesta al proceso iniciado con el convenio 786 del 2022, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y las Autoridades Indígenas de Colombia- Gobierno Mayor en aras de reglamentar el PSA Indígena, se han desarrollado espacios de consulta con las comunidades, iniciando fase de preconsulta con el convenio 1278 de 2024 suscrito con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC, obteniendo la ruta metodológica de la consulta previa a desarrollarse.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

A su vez, se señala que, en el marco de dicho convenio, el 30 de julio de 2025 se dio por culminada la fase de pre- consulta y se dio apertura a la fase de consulta previa, en la cual el Ministerio de Ambiente deberá llevar una propuesta de PSA indígena al proceso consultivo. Así las cosas, tal como se ha desarrollado en el proceso asociado al PSA para la Paz y en los compromisos asumidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, la reglamentación del PSA indígena debe adelantarse de manera concertada en el escenario de la Mesa Permanente de Concertación, garantizando que la norma incorpore los enfoques de autodeterminación, autonomía y derecho propio. Desde esta perspectiva, la viabilidad jurídica de la iniciativa se ve fortalecida por el hecho de que su expedición no desconoce, sino que desarrolla y operacionaliza las normas superiores vigentes, permitiendo una aplicación coherente, armónica y respetuosa de los derechos territoriales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas, y dotando al ordenamiento jurídico de un instrumento claro para la implementación del incentivo.


Resulta importante precisar que la Oficina Jurídica del Ministerio mediante concepto del 25 de noviembre del 2016 sugiere que el proceso de consulta previa y la protocolización del acuerdo de concertación final con las comunidades se desarrolle posterior a la etapa de consulta pública a la que estaría sujeta el acto administrativo correspondiente.

La inclusión de los intangibles culturales y espirituales de los pueblos indígenas como elementos determinantes para la estimación y justificación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales se fundamenta en el reconocimiento de que dichos intangibles constituyen sistemas normativos, institucionales y de gobernanza territorial que producen efectos ambientales verificables, medibles en términos de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas. La existencia y aplicación de normas propias de control territorial, la delimitación y protección de sitios sagrados, los sistemas tradicionales de regulación del acceso y uso de los recursos naturales, así como los calendarios culturales y espirituales asociados al manejo del territorio, no corresponden a expresiones simbólicas aisladas, sino a mecanismos efectivos de ordenamiento ambiental y control del uso del suelo, que históricamente han limitado la degradación ambiental, prevenido la sobreexplotación de recursos y garantizado la integridad ecológica de los territorios indígenas. En este sentido, tales intangibles operan como instrumentos funcionales de gestión ambiental, equiparables, en términos de resultados, a otras medidas formales de conservación reconocidas por el ordenamiento jurídico ambiental.

Desde una perspectiva técnica, científica y normativa, la justificación del PSA sobre la base de estos valores intangibles se sustenta en la evidencia ampliamente documentada que demuestra que los territorios indígenas presentan, de manera sistemática, menores tasas de deforestación, mayor integridad ecosistémica y mayor resiliencia frente a presiones ambientales, como resultado directo de los sistemas de gobierno propio y de las prácticas culturales y espirituales que regulan la relación entre sociedad y naturaleza. Las decisiones colectivas adoptadas por las autoridades indígenas en ejercicio de su gobierno propio incluidas las restricciones de uso, las sanciones comunitarias, la priorización de áreas de preservación y las acciones de restauración generan beneficios ambientales que trascienden el ámbito local y contribuyen al cumplimiento de objetivos nacionales e internacionales de conservación, cambio climático y biodiversidad. En consecuencia, el reconocimiento de estos intangibles en el marco del PSA no implica una valoración subjetiva o abstracta de lo espiritual, sino la compensación de un conjunto de costos reales, restricciones de uso y esfuerzos colectivos que hacen posible la provisión continua de servicios ecosistémicos, en coherencia con el principio de costo-efectividad, el bloque de constitucionalidad y el mandato legal que ordena reconocer las prácticas territoriales ancestrales como acciones determinantes para la conservación ambiental.

Adicionalmente, la utilización de la hectárea (1 ha) como unidad de referencia para la estimación del valor del incentivo se justifica en razones técnicas, metodológicas y normativas ampliamente consolidadas en la política ambiental y en los instrumentos económicos de conservación vigentes. La hectárea constituye la unidad estándar para la planificación, el monitoreo y la evaluación de acciones de preservación y restauración ambiental, al permitir la homogeneización espacial de los costos, esfuerzos y beneficios asociados a la provisión de servicios ecosistémicos, independientemente de la naturaleza colectiva e integral del territorio indígena. En el caso de los pueblos indígenas, esta unidad no fragmenta ni desconoce la visión integral del territorio, sino que opera como un referente técnico de cálculo y trazabilidad, necesario para garantizar comparabilidad, transparencia y costo-efectividad del incentivo, en coherencia con lo dispuesto en el Decreto Ley 870 de 2017. La referencia por hectárea permite, además, integrar variables ambientales verificables como cobertura vegetal, conectividad ecológica, captura de carbono, regulación hídrica o control de presiones antrópicas

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

con los costos reales y restricciones de uso asumidos por las comunidades indígenas en ejercicio de sus sistemas de gobierno propio, haciendo posible la asignación objetiva del incentivo sin desnaturalizar el carácter espiritual, cultural y colectivo de los intangibles que sustentan la conservación del territorio.

#### 4 IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La reglamentación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales aplicable a los pueblos indígenas no genera un impacto fiscal directo adicional para la Nación, en la medida en que no crea nuevas fuentes obligatorias de gasto ni modifica tributos existentes. No obstante, sí produce impactos económicos positivos de carácter habilitante, al otorgar mayor claridad jurídica y operativa para la destinación, canalización y ejecución de recursos públicos, privados y de cooperación internacional orientados a la conservación ambiental en territorios indígenas. En este sentido, la norma contribuye a optimizar el uso de recursos ya existentes en el marco del Programa Nacional de PSA, así como a fortalecer la eficiencia y trazabilidad de los incentivos económicos dirigidos a estos territorios.


De acuerdo con el Informe PSA 2024, el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales ha movilizó recursos significativos para acciones de conservación, restauración y preservación en ecosistemas estratégicos, con una participación creciente de comunidades étnicas. Sin embargo, el mismo informe evidencia que la ausencia de una reglamentación específica para pueblos indígenas ha limitado el acceso efectivo a estos recursos y ha generado heterogeneidad en los esquemas de pago, en los mecanismos de reconocimiento colectivo y en los costos de transacción asociados a la estructuración de proyectos. La presente iniciativa normativa contribuye establecer reglas claras de proyectos, al establecer reglas claras para el diseño de proyectos, la celebración de acuerdos colectivos y la definición de beneficiarios, lo cual se traduce en una mayor eficiencia económica del instrumento.

Con base en la información consolidada en el Informe PSA 2024, el Programa Nacional de PSA presenta, a nivel agregado, los siguientes órdenes de magnitud:

VARIABLE	MAGNITUD REPORTADA	DESCRIPCIÓN
Periodo de implementación analizado	2018 – 2024	Corresponde al periodo de consolidación del Programa Nacional de PSA, conforme a los reportes oficiales del MADS.
Número de proyectos de PSA registrados	Más de 300 proyectos	Incluye proyectos implementados, en ejecución y cerrados, reportados por autoridades ambientales, entidades territoriales y aliados estratégicos.
Cobertura territorial	Cobertura territorial	Presencia en varias regiones del país, con mayor concentración en zonas de alta importancia ambiental y ruralidad
Meta 2030 Programa Nacional de PSA Áreas bajo acuerdos de PSA	Más de 1.000.000 de hectáreas	Corresponde a áreas con acuerdos voluntarios de conservación, preservación y

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

		restauración ambiental. Correspondientes al Conpes 3886 de 2017
Participación de comunidades étnicas	Presencia significativa, sin reglamentación específica	<p>Se reportan proyectos con comunidades indígenas, pero con vacíos normativos para el reconocimiento colectivo.</p> <p>8760 familias beneficiadas con el programa PSA 2024 y 16 de esas familias corresponden a comunidades indígenas</p>

Fuente: elaboración propia

Se evidencia que el PSA es un instrumento con incidencia económica relevante, y que su reglamentación específica para pueblos indígenas permitirá mejorar la asignación de recursos, garantizar su uso conforme a los enfoques diferenciales y fortalecer el impacto económico positivo en los territorios.

5 VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

La presente iniciativa normativa no implica la creación de nuevas obligaciones presupuestales ni la asignación automática de recursos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación. Su objeto es de carácter reglamentario y habilitante, orientado a establecer reglas claras para la implementación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales en territorios indígenas, en desarrollo de mandatos legales vigentes. En este sentido, la viabilidad presupuestal del decreto se sustenta en la utilización y optimización de fuentes de financiación ya existentes, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de articulación institucional y financiera que actualmente soportan el Programa Nacional de PSA.

De acuerdo con lo evidenciado en el Informe PSA 2024, el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales ha operado históricamente a partir de una combinación de recursos públicos, territoriales y de cooperación internacional, sin que exista una fuente única o exclusiva de financiación. La ausencia de una reglamentación específica para pueblos indígenas ha limitado la canalización eficiente de estos recursos hacia territorios indígenas, generando mayores costos de transacción, reprocesos administrativos y esquemas de implementación heterogéneos. La expedición del presente decreto contribuye a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, al establecer criterios claros para la estructuración de proyectos, la definición de beneficiarios colectivos y la articulación con las autoridades indígenas, sin generar presiones adicionales sobre el presupuesto público.

6 IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

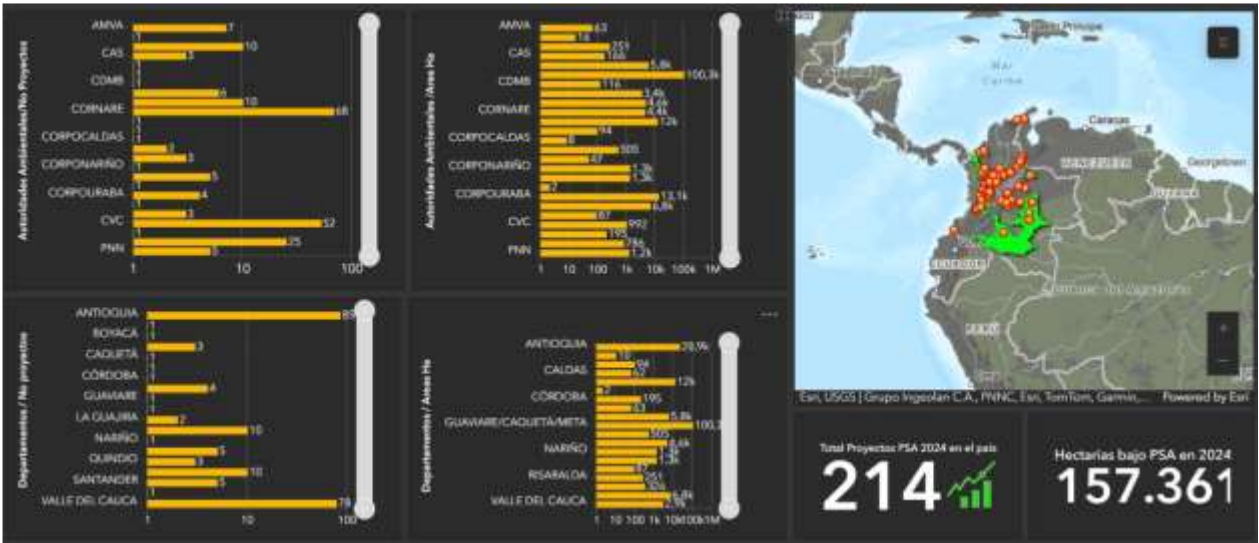
La reglamentación del incentivo de Pago por Servicios Ambientales aplicable a los pueblos indígenas genera un impacto positivo y directo sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, al reconocer y fortalecer las prácticas de conservación, preservación y restauración que los pueblos indígenas han ejercido históricamente en sus territorios. Tal como se evidencia en el Informe PSA 2024, los territorios indígenas concentran una proporción significativa de ecosistemas estratégicos, áreas de alta biodiversidad y zonas clave para la regulación hídrica y climática del país, lo que hace particularmente relevante la aplicación de instrumentos económicos que reconozcan dichas funciones ambientales bajo un enfoque diferencial y colectivo.

La ausencia de una reglamentación específica del PSA para pueblos indígenas ha limitado la visibilización y el reconocimiento integral de estos aportes, así como la articulación del incentivo con los sistemas de gobierno propio, los planes de vida y las prácticas culturales asociadas al manejo del territorio. En este sentido, el decreto no introduce impactos ambientales negativos ni riesgos sobre el patrimonio cultural; por el contrario, fortalece una práctica de conservación preexistente, contribuyendo a la protección de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

ecosistemas estratégicos y al reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial asociado al conocimiento tradicional y a la relación espiritual y funcional de los pueblos indígenas con la naturaleza.

La reglamentación del PSA indígena permite que los incentivos económicos se articulen con el Derecho Mayor, el Derecho Propio y la Ley de Origen, reconociendo que las acciones de conservación no son únicamente técnicas, sino que responden a prácticas culturales, espirituales y comunitarias profundamente arraigadas.



Fuente: elaboración propia

Con base en la información presentada, se evidencia que los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en Colombia generan un impacto ambiental significativo y positivo, con una cobertura amplia y diversa a nivel nacional. Durante 2024 se registraron 214 proyectos de PSA que abarcan más de 157.000 hectáreas bajo acuerdos de conservación, concentradas principalmente en regiones con alta relevancia ecológica como la Amazonía, el Pacífico, la región Andina y zonas estratégicas del Caribe. La distribución territorial de los proyectos y de las áreas intervenidas demuestra una contribución directa a la protección de ecosistemas estratégicos, tales como bosques naturales, áreas de recarga hídrica y corredores de biodiversidad, muchos de ellos localizados en territorios con presencia histórica de pueblos indígenas y comunidades locales. Este impacto ambiental se ve reforzado por el reconocimiento de las prácticas tradicionales de manejo del territorio, que constituyen parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, al integrar conocimientos ancestrales, sistemas de gobierno propio y relaciones culturales con la naturaleza dentro de los esquemas de conservación. En conjunto, la información evidencia que los PSA no solo contribuyen a la mitigación de la deforestación y a la conservación de la biodiversidad, sino que también fortalecen la gobernanza ambiental y el valor cultural asociado a los territorios, consolidándose como un instrumento clave para la sostenibilidad ambiental y la protección del patrimonio natural y cultural del país.

7 ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO


No aplica

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria  
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

X

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	No Aplica
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No Aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No Aplica
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	X

Aprobó:

**LAURA CAMILO RAMOS DÍAZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**DAVID MAURICIO KATZ ASPRILLA**

Jefe Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.