

CONCEPTO JURÍDICO

		
	1 3 0 0 2 0 2 6 E 3 0 0 4 2 1 3	
	Al responder por favor cite este número 13002026E3004213	
	Fecha Radicado: 2026-02-26 15:50:58	
	Código de Verificación: 02f0c	Folios: 6
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

PARA: DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Acuerdos de Conservación. Radicado No. 21022025E3011469

Directora, Natalia:

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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre este asunto no se han emitido conceptos jurídicos por parte de la OAJ.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El Decreto Ley 2811 de 1974¹ (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables - CNRRN) determina que el Estado y los particulares deben participar en la preservación y manejo del ambiente, que son de utilidad pública e interés social (artículo 1). Además, el artículo 13 establece que el Gobierno establecerá incentivos económicos para fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Por su parte, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobado mediante Ley 165 de 1994²³, establece en el artículo 6 que los Estados Parte elaborarán estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. A su vez, el artículo 10 consagra que las Partes adoptarán medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica (literal b) y presarán ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido (literal d). En particular, se resalta el artículo 11, según el cual los Estados Parte, en la medida de lo posible y según proceda, adoptarán medidas económica y socialmente

¹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

² Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

³ Ley declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-519 de 1994.

CONCEPTO JURÍDICO

idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

La Ley 99 de 1993 consagra como principio general de la política ambiental que “la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado” (artículo 1, numeral 10).

De otro lado, el artículo 108 de la citada ley, modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015⁴, establece lo relacionado a la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos:

“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. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

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

Parágrafo 1º. 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 1º 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. Dentro del término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Runap. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción” (subrayado fuera de texto).

Además, en el artículo 116, la Ley 99 de 1993 señala que el presidente de la República reglamentará un régimen de incentivos para el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables:

“Artículo 116. Autorizaciones. El Presidente de la República, en ejercicio de sus funciones constitucionales y para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, procederá a:

⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

CONCEPTO JURÍDICO

(...)

g) *Establecer un régimen de incentivos, que incluya incentivos económicos, para el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y para la recuperación y conservación de ecosistemas por parte de propietarios privados”*

Los Decretos 1007 de 2018⁵ y 1998 de 2023⁶, compilados en el Decreto 1076 de 2015⁷, reglamentan lo relacionado con el mecanismo de pago por servicios ambientales, en lo relacionado con las directrices para el diseño de proyectos, definiciones, modalidades de pago, entre otros.

Ley 1955 de 2019⁸ establece en su artículo 7 la posibilidad de que las autoridades ambientales celebren acuerdos con la población campesina que habite, ocupe o realice usos tradicionales en áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP:

“Artículo 7. Conflictos socioambientales en áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP. Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales. Estos acuerdos podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atender estos conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas. Lo previsto en este artículo no modifica el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental”

III. ASUNTO A TRATAR:

“Desde esta Dirección, se consulta a la Oficina Asesora Jurídica, en relación con los acuerdos de conservación, en el marco del CONPES 4050 de 2021, puntualmente la acción 4.1 Armonizar formas de manejo del territorio a través de acuerdos en áreas protegidas públicas, entre actores estratégicos, especialmente comunidades locales, campesinas y grupos étnicos, considerando su régimen jurídico; ya que como hito de esta acción le corresponde a esta dependencia generar Informes anuales sobre “suscripción e implementación de acuerdos en áreas protegidas públicas, teniendo en cuenta: la categoría de acuerdos, los actores vinculados, la valoración de condiciones de vida y el cumplimiento de objetivos de conservación.

La consulta puntal es sobre si para la suscripción de acuerdos de conservación existen lineamientos y orientaciones, así como una definición de este Ministerio al respecto para la firma y formalización de estos”

⁵ Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto-ley número 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

⁶ Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 8 del 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 de los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 108 de la Ley 99 de 1993 establece que las autoridades ambientales, en coordinación y con el apoyo de entidades territoriales, implementarán esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos (dentro de los cuales se encuentran los Acuerdos de Conservación) para la conservación en las áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales, con base en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

El Decreto 1076 de 2015, en el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 se reglamentan los pagos por servicios ambientales, sin embargo, dicha reglamentación aplica de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley número 870 de 2017⁹, que en su artículo 19 señala que los pagos por servicios ambientales pueden complementar otros incentivos a la conservación, entendidos como *“los estímulos establecidos en la ley que pueden otorgar personas públicas o privadas, a quienes adelantan acciones de conservación en términos de preservación, restauración o uso sostenible con relación a la vocación del suelo y de la biodiversidad en las áreas y ecosistemas estratégicos, que contribuyan a la construcción de la paz”*.

De otro lado, en relación con la inversión forzosa del 1%, el artículo 2.2.9.3.1.2 del Decreto 1076 de 2015 señala:

“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:

a) Acuerdo de conservación: Mecanismo de carácter voluntario entre el titular de una licencia ambiental y el propietario, ocupante, tenedor o poseedor de un predio en el que se pactan acciones de protección, recuperación, conservación y preservación del recurso hídrico, la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a cambio de una contraprestación en dinero o en especie”

Sin embargo, esta definición únicamente aplica para las inversiones que realicen los titulares de licencias ambientales en el marco del cumplimiento de la obligación forzosa del 1%, por lo que no aplica para los programas y proyectos de conservación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De otro lado, el Manual de compensaciones del componente biótico, adoptado a través de la Resolución 256 de 2018¹⁰ también incorpora una definición de Acuerdos de Conservación: *“contrato civil que incluye incentivos a la conservación y limitaciones de uso de los ecosistemas, así como sanciones y otros aspectos del derecho privado entre el obligado a compensar y el particular”* (p. 45). Sin embargo, la resolución en mención señala que el ámbito de aplicación se limita a los proyectos, obras o actividades listados en el artículo 1.

Conforme a estas disposiciones, se evidencia que aún no existe una reglamentación de otros incentivos a la conservación distintos a los pagos por servicios ambientales, por lo que desde el punto de vista normativo no existe un marco jurídico aplicable a los Acuerdos de Conservación a ser suscritos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, únicamente lo consagrado en el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, los cuales permiten la celebración de dichos acuerdos a las autoridades ambientales. En otras palabras, este marco normativo vigente no hace referencia a lineamientos o condiciones para la celebración de Acuerdos de Conservación, aspectos que deben ser reglamentados por el Gobierno nacional conforme a lo establecido por el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, según el cual la reglamentación de los pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación se encuentra a cargo del Gobierno Nacional.

⁹ Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación

¹⁰ Por la cual se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico y se toman otras determinaciones.

CONCEPTO JURÍDICO

Ahora bien, el CONPES 4050 de 2021¹¹ que adopta la política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas establece en su línea estratégica No. 12 del plan de acción algunas líneas de acción relacionadas con la celebración de acuerdos con comunidades:

“Línea estratégica 12. Disminuir las limitaciones al desarrollo de proyectos de vida de quienes habitan o hacen uso de las áreas protegidas públicas, con especial atención en las comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Esta línea de acción busca avanzar en la armonización de diferentes formas de manejo de las comunidades ocupantes de áreas protegidas públicas, teniendo en cuenta el régimen jurídico de las mismas, a través del desarrollo de acuerdos, la gestión para incrementar la tenencia formal de la tierra en aquellas áreas cuya categoría de manejo lo permita, y el desarrollo de rutas que faciliten el acceso progresivo a las tierras a los ocupantes irregulares.

En este sentido, PNN, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el DANE, entre 2023 y 2030, armonizará las formas de manejo del territorio a través de acuerdos en las áreas protegidas públicas, entre actores estratégicos, especialmente comunidades locales, campesinas y grupos étnicos, considerando su régimen jurídico. Para esto, realizará la caracterización y categorización de los acuerdos vigentes y actores en las áreas protegidas públicas, suscribirá e implementará acuerdos con los actores vinculados y analizará las condiciones de vida de los habitantes de áreas protegidas a partir de un diseño metodológico y conceptual previsto para 2023” (p. 85).

A partir de esta línea estratégica, en el Anexo A. Plan de Acción y seguimiento (PAS) se determinó dentro del “objetivo 4: Incrementar la corresponsabilidad de los sectores productivos en la gestión de las áreas protegidas, así como la retribución por las acciones de conservación que allí realizan las comunidades locales, determinantes para la equidad y el desarrollo económico, social y cultural del país” la acción de “4.1 Armonizar formas de manejo del territorio a través de acuerdos en áreas protegidas públicas, entre actores estratégicos, especialmente comunidades locales, campesinas y grupos étnicos, considerando su régimen jurídico”.

A partir de lo anterior, se evidencia que hay una relación entre el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 y la línea de acción 4.1, las cuales permiten la celebración de acuerdos con comunidades en áreas protegidas del SINAP. Al respecto, se debe tener en cuenta que ni la disposición normativa ni la línea de acción restringen los acuerdos que pueden celebrarse a únicamente Acuerdos de conservación, ni se asigna al Gobierno Nacional o al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la competencia de establecer lineamientos para la celebración de dichos acuerdos, por lo que no se han expedido normas por parte de esta cartera ministerial para su reglamentación.

De otro lado y considerando la consulta elevada a este ministerio, es pertinente hacer referencia al Decreto 3570 de 2011¹² y a las funciones de las dependencias de esta cartera ministerial. El artículo 9 establece las funciones de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles:

“Artículo 9°. Funciones de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles. Son funciones de la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, las siguientes:

(...)

7. Asesorar al Ministerio en la definición de mecanismos para garantizar la implementación de los instrumentos económicos y financieros del sector ambiental.

¹¹ Política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-.

¹² Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CONCEPTO JURÍDICO

(...)

9. *Realizar estudios y diseñar instrumentos e incentivos económicos para el control de la contaminación, la restauración, la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables*”

Conforme a esta disposición, corresponde a la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles asesorar a las demás dependencias en lo relacionado con instrumentos económicos y financieros del sector ambiental, así como el diseño de instrumentos e incentivos para la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, por lo que esta sería la dependencia con funciones relacionadas con la fijación de lineamientos u orientaciones para la celebración de Acuerdos de Conservación.

Por su parte, el artículo 22 establece las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, entre las que se encuentra el apoyo a las dependencias en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos:

“Artículo 22. *Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera. Son funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, las siguientes:*

(...)

20. *Participar en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos en el área de su competencia*”

En ese sentido, se sugiere consultar a la Oficina de Negocios Verdes y a la Subdirección Administrativa y Financiera sobre la existencia de lineamientos u orientaciones internos en la entidad para la suscripción de Acuerdos de Conservación.

V. CONCLUSIONES

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha expedido una reglamentación relacionada con la suscripción de Acuerdos de Conservación, por lo que no existe un marco jurídico que defina lineamientos para su celebración. Sin embargo, el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 y la línea de acción 4.1. del CONPES 4050 de 2021 permiten la celebración de acuerdos con comunidades en áreas protegidas del SINAP, no obstante, no se establece que esta cartera ministerial deba expedir una reglamentación con lineamientos para la suscripción de dichos acuerdos, pero si habilita su celebración a todas las autoridades ambientales.

El presente concepto se expide a solicitud de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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,

LAURA CAMILA RAMOS DIAZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Quevedo Niño – Abogada contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ
Revisó: Mónica María Muñoz Buitrago – Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ