



Bogotá, D.C.

Doctora
Diana Angélica López Rodríguez
Directora Técnica Dirección de Reasentamientos
Caja de la Vivienda Popular
Nit 899999074
Calle 54 No. 13-30
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2023ER260011O1
Descriptor general	Administrativo
Descriptores especiales	Ingresos corrientes - destinación del 1% – pago por servicios ambientales – destinatarios del pago
Problema jurídico	<p>¿Es viable que, con los recursos del 1%, ejecutados en la construcción del proyecto de Vivienda de Interés Prioritario Arboleda Santa Teresita, se puedan asignar las viviendas como Valor Único de Reconocimiento (VUR) en especie a familias localizadas en <i>áreas de resiliencia climática y protección por riesgo</i> en el Distrital capital, indistintamente que estas se encuentren ubicadas en rondas de cuerpos de agua, zonas de manejo y preservación ambiental o zonas de remoción en masa?</p> <p>¿Cuál es el alcance territorial para el Distrito Capital, del ámbito de la Cuenca del Río Bogotá como parte de la Estructura Ecológica Principal para efectos del cumplimiento del fallo 25000232700020019047901?</p> <p>¿Con los recursos del 1% definidos en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 solo se pueden adquirir predios aledaños a los cuerpos de agua a saber Rondas o ZMPA o también se pueden incluir predios en alto riesgo por remoción en masa ubicados en componentes estratégicos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal?</p>
Fuentes formales	Ley 1450 de 2011 Decreto 1076 de 2015

1. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Secretaría Distrital de Ambiente remite por competencia a esta secretaría la solicitud de concepto de la Caja de Vivienda Popular en la cual solicitan:

¿Es viable que, con los recursos del 1%, ejecutados en la construcción del proyecto de Vivienda de Interés Prioritario Arboleda Santa Teresita, se puedan asignar las viviendas como Valor Único de Reconocimiento (VUR) en especie a familias localizadas en *áreas de resiliencia climática y protección por riesgo* en el Distrital capital, indistintamente que estas se encuentren ubicadas en rondas de cuerpos de agua, zonas de manejo y preservación ambiental o zonas de remoción en masa?

¿Cuál es el alcance territorial para el Distrito Capital, del ámbito de la Cuenca del Río Bogotá como parte de la Estructura Ecológica Principal para efectos del cumplimiento del fallo 25000232700020019047901?

¿Con los recursos del 1% definidos en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 solo se pueden adquirir predios aledaños a los cuerpos de agua a saber Rondas o ZMPA o también se pueden incluir predios en alto riesgo por remoción en masa ubicados en componentes estratégicos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal?

2. ANTECEDENTES

1. El 28 de marzo de 2014 el Consejo de Estado, emite fallo dentro de la Acción Popular 25000232700020019047901, con ocasión del recurso de apelación presentado contra las providencias de 25 de agosto y su complementaria de 16 de septiembre de 2004.

2. En el citado fallo, se estableció en el numeral 4.25 las siguientes ordenes:

[...]

Asimismo, ORDÉNASE al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá apropiarse de manera inmediata un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales de acuerdo con la Ley 1450 de 2011 - artículo 210 – y el Decreto reglamentario 953 de 2013.

[...]

3. Afirma que, en cumplimiento de lo anterior, durante a las vigencias 2013 y 2014, le fueron asignados a la Caja de la Vivienda Popular (CVP) los recursos para la adquisición de predios localizados zonas de alto riesgo no mitigable a través de Programa de Reasentamientos.

4. Con los recursos asignados se llevó a cabo la intervención de Rondas Hidráulicas, Zonas de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) y áreas aledañas a quebradas en varias Localidades del Distrito Capital, a través de la asignación del Valor Único de Reconocimiento (VUR) para facilitar el reasentamiento a 1.131 familias ocupantes de estas zonas. Así mismo, se desarrollaron 3 proyectos de

vivienda para 1.114 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en iguales condiciones.

Uno de los proyectos de vivienda desarrollado fue la Urbanización Arboleda Santa Teresita, con 1.000 Soluciones de vivienda para ser asignadas como Valor Único de Reconocimiento (VUR) en especie a las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital. Entre estas se incluyen las familias reubicadas por estar localizadas en rondas, Zonas de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA), zonas cercanas o dentro del área de influencia de quebradas que son a su vez zonas de alto riesgo no mitigable.

Con una parte de estos recursos suscribió con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) el convenio interadministrativo 234 de 2014 cuyo objeto es “aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar el desarrollo y construcción de unidades de vivienda de interés social prioritario”. Mediante este convenio, la CVP aportó la suma aproximada de \$25.000.000.000 para cofinanciar la construcción del proyecto de vivienda Arboleda Santa Teresita representado en VUR para las familias objeto de reasentamiento por cuerpos de agua.

5. La CVP destinó un cupo de apartamentos para reubicar familias provenientes de zonas de alto riesgo por inundación o avenidas torrenciales localizadas en Rondas y/o Zonas de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) de diferentes quebradas del Distrito Capital. Dicho cupo aún no se ha completado dado que algunas familias prefieren otras alternativas para su reubicación.

6. Desean asignar los apartamentos construidos con el 1% no solo a familias ubicadas en áreas de resiliencia climática y protección por riesgo u otras áreas de especial importancia ambiental ecosistémica, particularmente aquellas asociadas a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (RFPBOB), al Sistema Distrital de Áreas Protegidas o a otras Áreas del Sistema Hídrico y complementarias como los Parques de Borde, que hacen parte de los componentes de la EEP definidos en el POT de Bogotá (Decreto 555 de 2021), y que con esta asignación se pueda igualmente dar cumplimiento al citado Fallo.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Consideración preliminar

Antes de entrar a desarrollar este apartado de las consideraciones, debe señalarse que, como los interrogantes giran, de un lado, al rededor del encuadramiento del destino de recursos dentro de las posibilidades que ofrece la norma sectorial, y de

otro lado, respecto a los alcances de una categoría, también sectorial, las respuestas se restringirán a identificación y orientación sobre las normas que, en criterio de esta Dirección, regulan el caso.

3.2. Consideraciones particulares

El Consejo de Estado ordenó que el Distrito Capital, y los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, apropiar de manera inmediata un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales de acuerdo con la Ley 1450 de 2011 - artículo 210 – y el Decreto 953 de 2013.

Con el propósito de resolver la consulta planteada, se procederá a indicar la normativa aplicable en el caso bajo estudio y luego se pasará a las conclusiones.

Normativa aplicable al caso

El artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 sobre la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales expone lo siguiente:

“ARTÍCULO 210. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo 111. *Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales 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 y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1o. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento”.

Como lo dispone la norma anterior, el Distrito Capital, entre otros, dedicará un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos distritales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Tales recursos se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas mencionadas.

En el caso del Distrito Capital será la Secretaría Distrital de Ambiente quien definirá las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto.

Dicha reglamentación se encuentra en el Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, el cual, define los ecosistemas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación e interpretación del presente capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:
[...]

Ecosistema de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos. Aquellos que garantizan la oferta de servicios ecosistémicos relacionados con el ciclo hidrológico, y en general con los procesos de regulación y disponibilidad del recurso hídrico en un área determinada.

Ese mismo decreto, en su sección 4 dispuso lo siguiente respecto a las inversiones a realizar con el 1% de los ingresos corrientes para el pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios de ecosistemas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos:

CAPITULO 8

SECCIÓN 4

INVERSIONES DE QUE TRATAN LOS ARTÍCULOS 108 Y 111 DE LEY 99 DE 1993, MODIFICADOS POR LOS ARTÍCULOS 174 DE LA LEY 1753 DE 2015 Y 210 DE LA 1450 DE 2011, RESPECTIVAMENTE

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.

Igualmente, las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales realizarán las inversiones de que trata el artículo 108 de Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015, en el marco de lo establecido en el presente capítulo.

Parágrafo. Los municipios, distritos y departamentos incorporarán los ingresos corrientes a los que se refiere el artículo 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, en sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizando las partidas destinadas para el pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios.

ARTÍCULO 2.2.9.8.4.2. *Adquisición y mantenimiento de predios.* El procedimiento para la adquisición de predios se regirá por lo establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o complemente.

La adquisición de predios por parte de los proyectos de construcción y operación de distritos de riego no sujetos a licencia ambiental de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se efectuará en las áreas y ecosistemas estratégicos para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua, determinados por las autoridades ambientales competentes.

El mantenimiento de predios se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales para la preservación y restauración de los ecosistemas presentes en los mismos, para lo cual la autoridad ambiental competente dará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial.

Como lo señala el decreto reglamentario, los municipios, distritos y departamentos efectuarán las inversiones con el porcentaje no inferior al 1% de los ingresos corrientes establecido, en 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 capítulo 8 del Decreto 1076 de 2015.

En el mencionado capítulo 8 en la sección 1 sobre el pago por servicios ambientales se estableció lo siguiente:

PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

SECCIÓN 1

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 2.2.9.8.1.1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar el incentivo de pago por servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley número 870 de 2017.

Igualmente, se implementa lo referente a pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

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 2.2.9.8.1.4. Pago por Servicios Ambientales. En concordancia con lo establecido en el Decreto-ley número 870 de 2017, el pago por servicios ambientales constituye 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 de los servicios ambientales y beneficiarios del incentivo.

ARTÍCULO 2.2.9.8.1.5. Beneficiarios del incentivo. Podrán ser beneficiarios del incentivo de pago por servicios ambientales los propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas y ecosistemas estratégicos descritos en el artículo 6° del Decreto-ley número 870 de 2017.

Parágrafo 1°. Dentro de los beneficiarios del incentivo descritos en los literales a) y b) del artículo 6°¹ del Decreto-ley número 870 de 2017, se encuentran

¹ **ARTÍCULO 6. Beneficiarios del incentivo.** Podrán ser beneficiarios del incentivo los propietarios de los predios o quienes se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Quienes así sea de manera sumaria acrediten una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida conforme a las disposiciones del Código Civil.

b) Quienes ocupando predios baldíos acrediten las calidades y condiciones para ser sujetos de adjudicación conforme lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 o la norma que la modifique o sustituya.

c) Quienes ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, antes de la expedición del presente decreto.

quienes sean objeto de restitución o del instrumento de compensación en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, dentro de los beneficiarios descritos en el literal c) del artículo 6° del Decreto-ley número 870 de 2017, se encuentran quienes estén ubicados en áreas de protección y de manejo ambiental especial - incluidas las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), antes de la entrada en vigencia del Decreto-ley número 870 de 2017. Las autoridades ambientales y los que a cualquier título administren alguna de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, deberán incorporar dentro de su gestión, la caracterización de los beneficiarios del incentivo y la definición de planes o instrumentos de manejo aplicables en cada caso.

Parágrafo 2°. Los propietarios, poseedores y ocupantes de los predios que se beneficien del incentivo, deberán respetar el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate.

Parágrafo 3°. Para efectos de las circunstancias de preferencia prevista en el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto-ley número 870 de 2017 relacionada con los propietarios poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de pequeña y mediana propiedad basado en el nivel de vulnerabilidad acorde a los indicadores del Sisbén, el otorgamiento del incentivo de pago por servicios ambientales tendrá en cuenta lo establecido en el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el censo nacional agropecuario u otra fuente que cumpla con el mismo fin.

La implementación del incentivo podrá otorgar como prerrogativa la circunstancia que esta clase de beneficiarios se agrupen en las diversas formas organizativas que establezca la ley.

Se desprende de los apartes transcritos, que en el Decreto 1076 de 2015, fueron establecidas las reglas para acceder pago por servicios ambientales, así como para la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan, entre otros, el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

d) Quienes sean integrantes de los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom y se encuentren en áreas de titulación colectiva o privada; áreas sujetas a procesos en trámite de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas y consejos comunitarios u otras formas de propiedad colectiva; procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos étnicos, y en general, en territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará lo concerniente a las condiciones aplicables de los sujetos susceptibles de recibir el incentivo de pago por servicios ambientales.

PARÁGRAFO 2. Se aplicará este incentivo de manera preferente a quienes sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de pequeña y mediana propiedad con un criterio de priorización basado en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del SISBEN, el censo nacional agropecuario, y los pueblos indígenas y demás grupos étnicos identificados como en peligro de exterminio definidos en el auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o pueblos indígenas que se encuentren en situaciones similares de vulnerabilidad.

Conforme con lo expuesto, la asignación de los apartamentos construidos con el 1% deberá llevarse a cabo bajo los parámetros indicados en las normas transcritas, para lo cual, le compete a la autoridad ambiental, otorgar el apoyo técnico a efectos de que la retribución sea entregada a quienes, de conformidad con la norma, deben ser beneficiarios de la misma.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos planteados, así:

¿Es viable que, con los recursos del 1%, ejecutados en la construcción del proyecto de Vivienda de Interés Prioritario Arboleda Santa Teresita, se puedan asignar las viviendas como Valor Único de Reconocimiento (VUR) en especie a familias localizadas en áreas de resiliencia climática y protección por riesgo en el Distrital capital, indistintamente que estas se encuentren ubicadas en rondas de cuerpos de agua, zonas de manejo y preservación ambiental o zonas de remoción en masa?

En el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 y en el Decreto Reglamentario 1076 de 2015 se encuentran las reglas para la asignación del pago por servicios ambientales en dinero o en especie, razón por la cual, le compete a la autoridad ambiental, otorgar el apoyo técnico a efectos de que la retribución sea entregada en los términos de las normas que los regulan y a quienes deben ser beneficiarios de esta.

¿Cuál es el alcance territorial para el Distrito Capital, del ámbito de la Cuenca del Río Bogotá como parte de la Estructura Ecológica Principal para efectos del cumplimiento del fallo 25000232700020019047901?

Esta secretaría carece de competencia para resolver este interrogante, razón por la cual, será la Secretaría Distrital de Ambiente la entidad encargada de responderla, para lo cual, se le enviará copia de esta respuesta a efectos de que brinde los apoyos que le correspondan.

¿Con los recursos del 1% definidos en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 solo se pueden adquirir predios aledaños a los cuerpos de agua a saber Rondas o ZMPA o también se pueden incluir predios en alto riesgo por remoción en masa ubicados en componentes estratégicos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal?

Los parámetros para poder efectuar la adquisición de los predios con el 1% del artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 se encuentran regulados en la citada norma y en el Decreto 1076 de 2015, razón por la cual, será con el apoyo de la Secretaría



Distrital de Ambiente², en calidad de autoridad ambiental, que se deberá efectuar la selección de los beneficiarios del pago por servicios ambientales en dinero o en especie.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

C. c. Yesenia Donoso Herrera. Dirección Legal Ambiental. Secretaría Distrital de Ambiente. Nit.:899999061.
Correo electrónico: atencionalciudadano@ambientebogota.gov.co natacha.calderon@ambientebogota.gov.co.
Radicado SDA 2023EER113860

Revisó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó	Carol Murillo Herrera – Profesional Especializado

² <https://www.ambientebogota.gov.co/web/intranet/la-entidad#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20Distrital%20de%20Ambiente%20tiene%20las%20siguientes%20funciones%3A,pol%C3%ADtica%20ambiental%20del%20Distrito%20Capital.>