

CONCEPTO UNIFICADOR TERRITORIALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Tema	Presupuesto
Descriptor	Inversión recursos públicos en predio privado
Problema jurídico	<i>¿Es viable la inversión de recursos públicos para la recuperación de los predios privados al interior de un parque?</i>
Fuentes formales	Artículo 8, 79, 80 y 334 de la Constitución Política de Colombia, Artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015, artículo 4 del Decreto – Ley 870 de 2017, artículos 1° y 69 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, artículo 2.2.9.8.1.4. del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y desarrollo Sostenible Decreto 1076 de 2015, artículos 13, 32 y 51 del Decreto Distrital 714 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, artículo 6 del Decreto Distrital 777 de 2019, Resolución No. 02332 de 2018 de la Secretaría Distrital de Hábitat.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA

Durante la adopción del Programa de Acompañamiento Integral para la Mitigación del Impacto Social derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, de uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental, surgió la duda respecto de la viabilidad legal del uso de unos recursos públicos en la recuperación de los predios privados ubicados dentro del perímetro de un parque distrital.

CONSIDERACIONES

I. Restricciones del gasto público

En este concepto se involucran al mismo tiempo tres (3) limitaciones que ameritan un análisis particular: recursos con destinación específica, territorialidad del gasto y el principio presupuestal de especialidad.

1. Recursos con destinación específica

El Artículo 359 de la Constitución Política establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo que se trate de: a) Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, b) Las destinadas a inversión social y c) Las que, con base en leyes anteriores, se asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha aclarado que la prohibición que establece el artículo 359 de la constitución no vincula las contribuciones parafiscales, ni las rentas de los departamentos, municipios o distritos:

“Todo lo anterior nos permite afirmar que la prohibición del artículo 359 no incluye a las contribuciones parafiscales. Se refiere exclusivamente a las rentas fiscales. Aquellas, por el contrario, no afectan el fisco, no surgen como participación o transferencias de rentas nacionales,

no son impuestos y por lo tanto cuentan con un régimen jurídico especial, distinto al consagrado para los ingresos tributarios de la nación.

De otra parte, la prohibición de crear rentas de destinación específica se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales.”¹

Cuando los recursos tengan una destinación específica, únicamente pueden ejecutarse con ese propósito. Así las cosas, la destinación específica de unos recursos impida que estos puedan ser usado para el cumplimiento de obligaciones diferentes.

Así las cosas, el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011² establece una destinación específica cuando señala que los departamentos y los municipios deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes en la adquisición y mantenimiento de zonas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos.

“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. 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”. (Negrilla fuera del texto)

Estos dineros únicamente podrán utilizarse para los fines que establece el citado artículo y para aquellos que dispone el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

“Artículo 2.2.9.8.2.8. Gastos asociados a la compra de predios y pagos por servicios ambientales. Con los recursos asignados por las entidades territoriales para los fines previstos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se podrán atender los gastos directamente asociados al cumplimiento de dichos fines, tales como estudios de títulos, levantamientos topográficos, avalúos comerciales, los gastos notariales y de registro, y para el caso de los predios adquiridos también podrá incluirse la custodia y administración de los mismos. (Decreto 953 de 2013, art. 13)”. (Negrilla fuera del texto)

Cualquier ejecución en obligaciones o aspectos distintos de los señalados en los citados artículos vulneraría la destinación específica asignada a los recursos.

2. Territorialidad del gasto

Para cumplir los fines del Estado encomendados a la entidad territorial, es posible que esta realice gasto o inversión fuera de la jurisdicción territorial o en terrenos de propiedad de persona natural o persona jurídica privada o pública, diferente al municipio, así se ha señalado en el Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, en los siguientes términos:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1515-00.

² El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"’.

"Artículo 6. Territorialidad del gasto. El gasto de los recursos distritales deberá realizarse dentro del territorio distrital, salvo que en el marco de las funciones distritales se requiera para cumplir los fines del Estado encomendados al Distrito Capital, garantizar la prestación de los servicios públicos a su cargo, la seguridad del territorio, o atender proyectos con otras entidades territoriales, siempre y cuando estos proyectos estén contenidos en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C., vigente".

En lo concierne al tema objeto de estudio es necesario resaltar que uno de los fines del Estado, así como de las entidades territoriales, es garantizar un ambiente sano para sus habitantes y para ello se hace indispensable la conservación de áreas de especial importancia ecológica, tal como pasa a exponerse.

a) Obligación del Estado y los particulares de proteger el ambiente y garantizar el medio ambiente sano -conservación de las áreas de especial importancia ecológica

Establece el artículo 8 de la Constitución Política que "es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación". En consonancia con lo anterior, el artículo 79 de la Carta establece el derecho de las personas a un ambiente sano:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines". (Negrillas fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 80 superior señala:

"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

Así los hechos, es clara la obligación del Estado de conservar y proteger áreas de vital importancia ecológica. Obligación que resulta correlativa al derecho de las personas a gozar de un ambiente sano. Al respecto, ha señalado la Corte constitucional lo siguiente:

"Así pues, por un lado, en Colombia todos los ciudadanos tienen derecho a un ambiente sano y el deber de participar en su protección y conservación; y, por otro lado, el Estado tiene la obligación de: "1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera". Adicionalmente, en Colombia el derecho al ambiente sano está ligado al desarrollo económico sostenible, en el entendido de que se debe "armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la

satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente.”³ (Negrillas fuera de texto)

Adicionalmente, es válido señalar que las obligaciones de protección y restauración del ambiente que recaen en cabeza del Estado, también les incumbe a los particulares. En ese sentido señala el artículo 1° del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Nacional 2811 de 1974), que tanto el Estado como los particulares deben concurrir en la preservación y en el manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Respecto de los particulares que ostentan también propiedad privada sobre bienes de importancia ambiental, recaen ciertas limitaciones debido a la función ecológica de la propiedad. Al respecto ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-1172 de 2004, lo siguiente:

“(…) Por lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, puede afirmarse que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y un bien de la colectividad en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P., art. 79).

Es decir, que con la introducción de la nueva función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite a su ejercicio, propiciando de esta manera una suerte de “ecologización” de la propiedad privada, “porque así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en últimas, se traducen en la protección a su propia vida”.

De la normativa y jurisprudencia citada es clara la obligación del Estado y los particulares para la preservación, conservación, recuperación y mantenimiento de áreas de especial importancia ecológica.

b) Gasto e inversión con el fin de garantizar proteger el ambiente y garantizar el derecho a un medio ambiente sano

Ahora bien, con el fin de atender dicha obligación es procedente por parte de las entidades públicas realizar inversión con los recursos públicos a su cargo, en cumplimiento los artículos 8, 79, 80 y 334 de nuestra Carta Política.

En ese sentido, el numeral 7° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 establece que “El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables”.

Así mismo, el literal h) del artículo 3 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, señala la necesidad de considerar en los proyectos o políticas de sus planes de desarrollo los costos y beneficios ambientales:

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 644-17.

"Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental (...)"

Coherente con lo anterior, artículo 52 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos", contenido en el Capítulo VII el "Eje Transversal 3: Sostenibilidad Ambiental Basada en la Eficiencia Energética", previsto dentro del artículo 132 del mismo Acuerdo en el Plan de Inversiones, establece la *Recuperación y manejo de la Estructura Ecológica Principal*:

"Artículo 52. El objetivo de este programa es mejorar la oferta de los bienes y servicios ecosistémicos de la ciudad y la región para asegurar el uso, el disfrute y la calidad de vida de los ciudadanos, generando condiciones de adaptabilidad al cambio climático mediante la consolidación de la Estructura Ecológica Principal".

Como lo ha sostenido esta Dirección en otras oportunidades⁴ y tal como se reiteró en este concepto, es posible que las entidades territoriales con el objetivo de cumplir los fines del Estado a ellas encomendados realicen gastos o inversiones en predios ubicados por fuera de su jurisdicción territorial, o en predios de propiedad de personas naturales y jurídicas privadas o públicas diferentes.

3. Principio presupuestal de especialidad

El artículo 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional consagra el principio de especialidad presupuestal *"conforme al cual las operaciones presupuestales deben referirse al objeto y funciones de cada órgano y deben ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (...) de manera que los recursos afectos a un determinado fin sólo han de destinarse a ese propósito"*⁵

En el ámbito distrital, ese principio se ve reflejado en el Decreto Distrital 714 de 1996:

"Artículo 13º.- De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma: (...)

g) Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada Entidad de la Administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas." (Negrilla fuera de texto)

Respecto de este principio, la Corte Constitucional ha resaltado que su desarrollo contiene la prohibición que la administración efectúe gastos que no están previamente establecidos por el órgano competente:

"(...) Consecuencia obligada del principio de la legalidad del gasto, es el de especialización, el cual significa la prohibición para el ejecutivo de utilizar una partida aprobada por el

⁴ Concepto del 16 de agosto de 2019. Cordis 2019EE160127.

⁵ Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE Bogotá. D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006) Radicación número: 11001-03-06-000-2006 - 00086-00(1770)

Congreso para un gasto, aplicándole a una finalidad distinta de aquella que fue determinada por el legislador. ⁶ (Negrilla fuera de texto)

Este principio se complementa en el caso de los gastos de inversión con el Principio de Programación Integral, el cual permite financiar gastos de funcionamiento siempre y cuando sean necesarios para lograr el objeto del proyecto de inversión.

II. Caso de estudio

¿Es viable la inversión de recursos públicos para la recuperación de los predios privados al interior de un Parque Ecológico Distrital?

La recuperación de predios privados se puede abordar en dos ámbitos: A) recuperación ecológica o preservación ambiental sin adquisición de predios y; B) adquisición de predios para la conservación, preservación y recuperación ambiental.

1. Adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales

El artículo 108 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015, disposición que continúa vigente mediante la Ley 1955 de 2019, establece que las autoridades ambientales en coordinación con las entidades territoriales podrán adelantar planes para la adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementar esquemas de pagos por servicios ambientales:

"Artículo 108. 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".

Específicamente, sobre estas áreas, señala el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011⁷ que los departamentos y los municipios deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes en la adquisición y mantenimiento de zonas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos.

"Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. 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.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 562 de 1998. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

⁷ El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"'.

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”.

En cuanto a la obligatoriedad de la destinación de los recursos y los gastos asociados con la compra de predios y el establecimiento de pago por servicios ambientales, el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, dispuso:

“Artículo 2.2.9.8.2.7. Obligación de la destinación de recursos. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1007 de 2018. Dado que 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, corresponden al presupuesto de los municipios, distritos y departamentos, estas entidades garantizarán la inclusión de dichos recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin. (Decreto 953 de 2013, art. 12).

En igual sentido, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente señala que se podrán adquirir bienes de propiedad privada para la conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas y la conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas.

“Artículo 69. Se podrán adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para los siguientes fines:

- a). Construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego; ejecución de obras de control de inundaciones de drenaje y otras obras conexas indispensables para su operación y mantenimiento;*
- b). Aprovechamiento de cauces, canteras, depósitos y yacimientos de materiales indispensables para la construcción de obras hidráulicas;*
- c). Conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas;*
- d). Instalación de plantas de suministro, control o corrección de aguas;*
- e). Uso eficiente de recursos hídricos y obras hidráulicas de propiedad privada;*
- f). Preservación y control de la contaminación de aguas;*
- g). Establecimiento, mejora, rehabilitación y conservación de servicios públicos concernientes al uso de aguas, tales como suministro de éstas alcantarillado y generación de energía eléctrica.*
- h). Conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas”. (Negrilla fuera de texto)*

En ese sentido, de acuerdo con la normativa citada se extrae que la Ley permite la inversión de recursos públicos sobre bienes de propiedad privada por tratarse no solo de un ecosistema estratégico para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales, sino también por considerarse como área de importancia estratégica para el abastecimiento hídrico del territorio.

De conformidad con la normativa citada esos recursos pueden estar encaminados a: i) adquirir los mencionados predios o ii) establecer un sistema de pagos por servicios.

Esta última figura ha sido definida por el artículo 2.2.9.8.1.4. del Decreto Nacional 1076 de 2015, como *“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 que se encuentra en concordancia con lo contenido en el Decreto – Ley 870 de 2017, especialmente lo dispuesto en su artículo 4°.

2. Restricciones sobre el uso de los recursos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993

Con el fin de cumplir con la obligación constitucional y legal del Estado y los particulares, para la conservación de las áreas de especial importancia ecológica del territorio nacional, es viable realizar inversiones con recursos públicos para la recuperación ecológica y ambiental en predios privados.

Estos gastos o inversiones pueden ocurrir en predios ubicados por fuera de su jurisdicción territorial, así como en predios de particulares siempre que de ello se derive la garantía del derecho al ambiente sano de los habitantes de la ciudad de Bogotá y se respete los principios presupuestales de legalidad y especialidad del gasto.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa analizada, la inversión de recursos públicos para la recuperación ecológica de predios privados tiene fundamento normativo en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

No obstante, los recursos de los que trata tal artículo tienen una destinación específica, razón por la cual solo pueden ejecutarse en los objetos que señala el propio artículo 111 de la Ley 999 de 1993 y en los que establece el artículo 2.2.9.8.2.8 del *Decreto Único Reglamentario* 1076 de 2015:

Artículo. 2.2.9.8.2.8. Gastos asociados a la compra de predios y pagos por servicios ambientales. Con los recursos asignados por las entidades territoriales para los fines previstos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, se podrán atender los gastos directamente asociados al cumplimiento de dichos fines, tales como estudios de títulos, levantamientos topográficos, avalúos comerciales, los gastos notariales y de registro, y para el caso de los predios adquiridos también podrá incluirse la custodia y administración de los mismos. (Decreto 953 de 2013, art. 13)”.

Por las razones expuestas y la norma transcrita, en el caso objeto de estudio, es viable la recuperación ambiental con los recursos de los que trata el citado artículo 111 de la referida Ley 99 de 1993, así los terrenos o inmuebles sean de particulares, pero **la atención del impacto social** que se genere a partir del proyecto de recuperación ecológica deberá ser financiada con otros recursos públicos, en los términos del Decreto Distrital 227 de 2015.

CONCLUSIÓN

Del precedente análisis legal y jurisprudencial se concluye que, a la luz del artículo 6 del Decreto Distrital 777 de 2019, en consideración a que el Parque Ecológico Distrital fue declarado como área de importancia estratégica para el abastecimiento hídrico de Bogotá, mediante Resolución No. 02332 de 2018 emitida por la Secretaría Distrital de Hábitat, en cumplimiento de la obligación del Distrito Capital en la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, es viable que las entidades distritales responsables realicen inversiones de recursos públicos para la recuperación ambiental de los predios privados al interior del Parque Ecológico Distrital, por tratarse no solo de un ecosistema estratégico para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales, sino también

por considerarse como área de importancia estratégica para el abastecimiento hídrico de Bogotá.

Para este efecto, se deberá respetar la destinación específica de los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, de manera que con ellos no se atiendan obligaciones sociales del Distrito. Los gastos para atender al impacto social que se derive de la recuperación ecológica de esos predios deberán atenderse con otras fuentes, en los términos del Decreto Distrital 227 de 2015.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Clara Lucía Morales Posso
Proyectó: Sebastián Morillo Carrillo