

ARTÍCULO 111 LEY 99 DE 1993



Financiado por:

MacArthur
Foundation



ARTÍCULO 111 LEY 99 DE 1993

TEXTOS

OSCAR MEJÍA RIVERA

EDICIÓN

LUISA FERNANDA LEMA VÉLEZ
DANIELA MORALES CABRAL
RUBY ESPERANZA YAYA ESCOBAR

FOTOGRAFÍA PORTADA

DAVID RUGELES

DISEÑO, ILUSTRACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

SALOMÉ SÁNCHEZ SOTOMAYOR

CÍTESE COMO

FONDO ACCIÓN, FUNDEPÚBLICO Y WCS. 2017. ARTÍCULO 111, LEY 99 DE 1993. BOGOTÁ, D.C. 15 PÁGINAS

La recuperación y el cuidado de las áreas de importancia ambiental estratégica para la protección del recurso hídrico, incluyendo los bosques, las zonas de recarga de acuíferos, los páramos, los humedales, los nacimientos, fuentes abastecedoras de agua y otros ecosistemas protectores de la biodiversidad y del agua que consumimos son una tarea esencial. Cada porción conservada de los territorios proveedores de agua, cada fragmento de bosque que se recupera y se conserva, repercute en la calidad del agua, de la gente y de los ecosistemas acuáticos. Ello, a la vez, conlleva a menores costos de potabilización y mayor seguridad para la salud humana.

En Colombia, la demanda sectorial nacional anual utiliza aproximadamente entre el 5% y el 6% de la oferta hídrica natural superficial. Sin embargo, en algunas áreas la demanda no logra cubrirse debido a la pérdida de la regulación hídrica natural, lo que ha transformado los flujos permanentes de agua en intermitentes (Mejía, 2007).

En este sentido, en Colombia, la Ley 99 de 1993 declaró como de interés público, aquellas áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y ordenó hacer inversiones obligatorias para adquirir estas áreas.

A pesar de la existencia de la norma desde hace ya más de 20 años, en la práctica, no se ha aplicado de manera rigurosa y es tarea prioritaria lograr que se aplique con efectividad y eficiencia, pues hacerlo, es esencial para la calidad de vida de la población y para avanzar en la consolidación de territorios sostenibles y resilientes frente al cambio climático, la variabilidad climática y el cambio global.

CONCEPTOS BÁSICOS

- **Áreas de Importancia Estratégica:**

Aquellas que son estratégicas para la conservación del agua que surte los acueductos.

- **Ingresos Corrientes:** La Constitución Política define como ingresos corrientes los ingresos tributarios y no tributarios, con excepción de los recursos de capital. El Sistema General de Participación (SGP) y las regalías son parte de los ingresos corrientes de los municipios y los departamentos.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto define que los recursos de capital comprenderán:

Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden

Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria (Decreto 111 de 1996, artículo 31).

Los ingresos corrientes a que hace referencia el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, incluye todos los ingresos corrientes del Municipio o Departamento, salvo los que tienen destinación específica..

- **Pagos por Servicios Ambientales asociados al recurso hídrico:** Es el incentivo, en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma transitoria, por un uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia la provisión y/o

mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico (Artículo 3, Decreto 953 de 2013).

- **Servicios ambientales asociados al recurso hídrico:** Son aquellos servicios derivados de las funciones ecosistémicas que generan beneficios a la comunidad, tales como la regulación hídrica y el control de erosión y sedimentos, que permiten la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Para los efectos de esta norma, entiéndase por servicios ambientales como servicios ecosistémicos (Artículo 3, Decreto 953 de 2013).

- **Conservación y recuperación:** Se entiende como conservación de la naturaleza, el conjunto de acciones y estrategias que contribuyen a mantener las condiciones ambientales necesarias para asegurar la continuidad de los procesos ecológicos naturales y evolutivos que requiere la diversidad biológica; garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano;

garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

Recuperación comprende las acciones orientadas a restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que haya sido alterada o degradada, específicamente aquellas encaminadas a recuperar algunos servicios ecosistémicos.

En este punto, se incluyen una serie de actividades que van desde el cerramiento con cercos vivos o cerramientos que incluyen estacones y alambre; vigilancia, actividades pedagógicas e informativas que buscan sensibilizar a las comunidades sobre la importancia de estas áreas e involucrarlas en su cuidado; también incluye acciones de reforestación, enriquecimiento vegetal, mejoramiento de suelos e incluso riego.

NORMATIVIDAD

La normatividad sobre las inversiones obligatorias para adquirir las áreas de importancia estratégica para la conservación del agua, se encuentra establecida principalmente en las siguientes normas:

- **Ley 99 de 1993:** El artículo 111 de la ley 99 de 1993 declaró como de interés público, las áreas de importancia estratégica para la conservación del agua que surte los acueductos municipales y distritales y ordenó hacer inversiones obligatorias para adquirir estas áreas.

En sus orígenes, la Ley había definido que los entes territoriales debían dedicar durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, se adquirieran dichas zonas, y establece que los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

- **Ley 1450 de 2011:** El artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, modificó el artículo 111 de la ley 99 de 1993 estableciendo que los departamentos y municipios, así como los

proyectos de construcción y operación de distritos de riego, deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las zonas de provisión de agua o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales y define que los recursos se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de dichas zonas.

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, y estarán a cargo de su administración.

Asimismo, las autoridades ambientales deberán definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos.

- **Decreto 953 de 2013:** Reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Establece las directrices para la adquisición y mantenimiento de las áreas antes mencionadas, y, para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales. Busca garantizar la inversión oportuna y efectiva de los recursos y una adecuada articulación entre las entidades territoriales y autoridades ambientales con ese mismo fin.

- **Decreto 870 de 2017:** Tiene por objeto establecer 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.

APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO

a. Adquisición de Predios

Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica

Para efectos de la adquisición de predios o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, las autoridades ambientales deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico (Artículo 4, Decreto 953 de 2013).

Cuando no se cuenta con instrumentos de planificación o cuando en estos no se hayan identificado, delimitado y priorizado las áreas de importancia estratégica, la entidad territorial deberá solicitar a la autoridad ambiental competente que identifique, delimite y priorice dichas áreas.

Selección de predios

Para la selección de los predios se deberán evaluar, los siguientes criterios, sin perjuicio de otros adicionales que podrá definir mediante acto administrativo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Artículo 5, Decreto 953 de 2013):

1 Población abastecida por los acueductos beneficiados con la conservación del área estratégica dentro de la cual está ubicado el predio.

2 Presencia en el predio de corrientes hídricas, manantiales, afloramientos y humedales.

3 Importancia del predio en la recarga de acuíferos o suministro hídrico.

4 Proporción de coberturas y ecosistemas naturales poco o nada intervenidos presentes en el predio.

5 Grado de amenaza de los ecosistemas naturales por presión antrópica.

6 Fragilidad de los ecosistemas naturales existentes.

7 Conectividad ecosistémica.

8 Incidencia del predio en la calidad del agua que reciben los acueductos beneficiados.

Adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica.

Previa a la adquisición de predios, los entes territoriales, con el apoyo técnico de las Corporaciones Autónomas Regionales y las autoridades ambientales, seleccionan los predios al interior de las áreas de importancia estratégica que han sido identificadas, delimitadas y priorizadas. Una vez identificados, la

adquisición puede ser por negociación directa y voluntaria, o, por expropiación de bienes que se registrará por el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

Mantenimiento de las áreas de importancia estratégica

De acuerdo al artículo 7 del Decreto 953 de 2013, el mantenimiento de las áreas de importancia estratégica se refiere a aquellas actividades directamente desarrolladas en los predios adquiridos por las entidades territoriales para la conservación y recuperación de los ecosistemas presentes en los mismos.

Priorización de la inversión

Los recursos se deben invertir prioritariamente en la adquisición y mantenimiento de los predios localizados en las áreas de importancia estratégica. (Artículo 8, Decreto 953 de 2013).

Inversión de recursos en áreas localizadas fuera de la jurisdicción

Las entidades territoriales podrán adquirir predios por fuera de su jurisdicción, siempre que el área seleccionada para compra, mantenimiento o pago por servicios ambientales sea considerada estratégica y prioritaria para la conservación de los recursos hídricos que surtan el respectivo acueducto (Artículo 10, Decreto 953 de 2013).

Articulación de recursos entre las entidades territoriales y otros actores para la conservación de las áreas de importancia estratégica

Para efectos de la implementación del Decreto 953 de 2013, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las demás entidades públicas, en el

marco de sus competencias, podrán articularse para la adquisición y mantenimiento de predios. Así mismo, en el desarrollo de los esquemas de pago por servicios ambientales podrán a su vez involucrarse otros actores de carácter privado (Artículo 11, Decreto 953 de 2013).

Los departamentos destinarán prioritariamente los recursos en las áreas de importancia estratégica que beneficien al mayor número de municipios y generen una mayor eficiencia e impacto de la inversión.

Obligatoriedad de la destinación de recursos.

Los municipios, distritos y departamentos, deben garantizar la inclusión de dichos recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin (Artículo 12, Decreto 953 de 2013).

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 (Artículo 13, Decreto 953 de 2013).

Reportes de información.

Las entidades territoriales deben presentar ante la autoridad ambiental competente, un inventario detallado de los predios adquiridos y de los esquemas de pago por servicios ambientales implementados. Dicho inventario deberá ser actualizado anualmente con corte a 31 de diciembre de cada año. (Artículo 14, Decreto 953 de 2013).

Las autoridades ambientales competentes deberán remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a más tardar el 31 de marzo de cada año, la información consolidada con corte a diciembre 31 del año anterior, de conformidad con los lineamientos establecidos.

b. Esquemas de Pago por Servicios Ambientales

Selección de Predios

Para la implementación de los esquemas de pago por servicios ambientales se deben seleccionar los predios con base en los criterios establecidos en el artículo 5 del Decreto 953 de 2013 señalados anteriormente, y se deberán tener en cuenta las siguientes directrices establecidas en el artículo 9 del mismo Decreto:

- a** Se priorizará la aplicación del incentivo a la conservación de las coberturas vegetales naturales.
- b** Se privilegiarán los predios de propietarios y poseedores regulares de menores ingresos.
- c** Se otorgará el incentivo de pago por servicios ambientales hasta por un máximo de cincuenta (50) hectáreas. Se podrá otorgar el incentivo a áreas adicionales, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo establecido en el literal anterior y no sea viable su compra.
- d** Se priorizarán los predios que a partir de su uso actual y en ausencia del esquema de pago por servicios ambientales, presenten un mayor riesgo futuro de deterioro.

Para el reconocimiento del incentivo en el caso de recuperación y restauración de predios, se exigirá acreditar que los predios seleccionados no estuvieron cubiertos de ecosistemas naturales en los últimos cinco (5) años.

Valor del Incentivo

Con el fin de determinar el valor del incentivo, en dinero o en especie, la entidad territorial deberá tener en cuenta los siguientes elementos:

- a** El costo de oportunidad el cual será calculado para las actividades productivas más representativas en las áreas de importancia estratégica.
- b** Para la determinación del máximo valor anual del incentivo a reconocer por hectárea, se seleccionará el menor costo de oportunidad promedio del área de importancia estratégica. Este valor no podrá superar el 15% del avalúo comercial promedio por hectárea en conservación de los predios ubicados en el área de importancia estratégica.
- c** El incentivo será más costo eficiente en la medida que cubra una mayor cantidad de área a un menor valor.
- d** A partir de la estimación realizada, el valor máximo del incentivo a reconocer anualmente por hectárea será de la siguiente manera: hasta el 100% del valor del incentivo para áreas menores o iguales a 50 hectáreas. Para las siguientes 50 hectáreas se aplica hasta el 75% del valor del incentivo, y para áreas que superen las 100 hectáreas se aplica hasta el 50% del valor del incentivo.

Formalización de Acuerdos

Los acuerdos para los esquemas de pagos por servicios ambientales se deberán hacer por medio de contratos, cuyo contenido mínimo se encuentra señalado en el artículo 9 del Decreto 953 de 2013. Para poder suscribir estos acuerdos se debe anexar el Certificado de Tradición y Libertad de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del predio correspondiente, o

se debe acreditar la posesión regular de acuerdo con el artículo 764 del Código Civil.

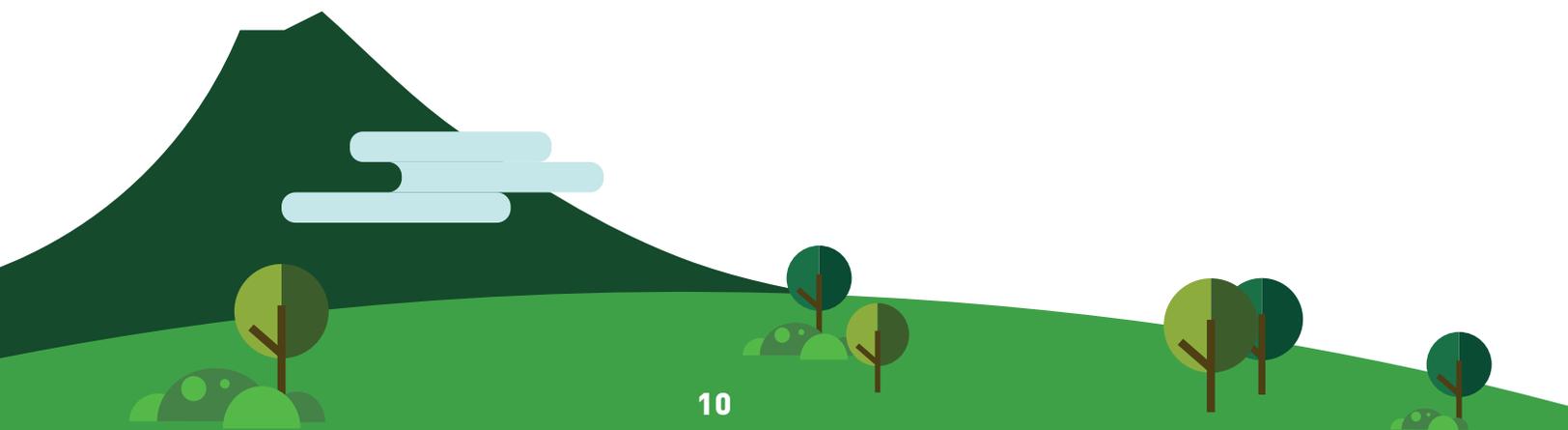
El predio objeto del incentivo no podrá estar sometido a gravámenes o medidas cautelares ni podrá ser objeto de procesos administrativos o judiciales relacionados con la propiedad del inmueble.

La aplicación del incentivo no conlleva pronunciamiento acerca de la titularidad de derechos reales ni tiene efecto en relación con la propiedad o tenencia de la tierra o adquisición de derechos.

Seguimiento y Registro

Las entidades territoriales deberán efectuar seguimientos periódicos con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Asimismo, para efectuar el pago deberán realizar la verificación del uso acordado del suelo en los predios objeto del incentivo.

Estos esquemas de pagos por servicios ambientales deberán ser registrados ante la autoridad ambiental de la jurisdicción donde esté ubicada el área estratégica.



BENEFICIOS ECONÓMICOS Y AMBIENTALES

Beneficios económicos y ambientales de la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos

Los beneficios que obtiene la sociedad de los servicios que proveen los ecosistemas son esenciales, variados y generalmente desconocidos. En términos generales podemos establecer que existen dos grandes tipos de beneficios asociados a los Servicios Ambientales que prestan los predios localizados en áreas de importancia ambiental para la protección de los recursos hídricos; los asociados a los ahorros por contaminación evitada y los asociados a los servicios de uso directo.

Los Beneficios asociados a la conservación se representan en beneficios para la salud de la población y de los ecosistemas, en mejora de la oferta y la calidad del agua para el uso y consumo, disminución en el número de personas que consultan a los servicios de salud por enfermedades de origen hídrico al consumir aguas contaminadas especialmente con coliformes fecales y con sustancias tóxicas provenientes del uso de agroquímicos y en ahorros continuos en los costos de tratamiento de agua.

Midiendo los beneficios de la protección de zonas abastecedoras de agua para consumo humano.

A continuación, se presenta un modelo conceptual para estudiar la relación existente entre los beneficios ambientales obtenidos a partir de la estrategia de protección versus los costos de inversión ambiental.

a La relación Costo de la Inversión vs Beneficio Ambiental (RBC)

Un ejercicio simple y práctico que permite entender la eficiencia o conveniencia de la aplicación de este instrumento ambiental y financiero (Mejía, 2016). Consiste en comparar los costos de la inversión realizada en la adquisición de los bienes correspondientes a las áreas de importancia ambiental estratégica para la provisión permanente del agua de las comunidades y poblaciones y los beneficios que se obtienen cuando estas áreas tienen un buen estado de salud y conservación. Para ello es conveniente realizar el siguiente cálculo:

$$RBC = \frac{BBSA}{IPA} = \begin{cases} \text{Ineficiente, } RBC < 1 \\ \text{Eficiente, } RBC > 1 \end{cases} \quad (1)$$

RBC: Relación Beneficio Ambiental vs Costo de Inversión	[adimensional]
BBSA: Beneficio de los Bienes y Servicios Ambientales	[\$]
IPA: Inversión en Protección Ambiental	[\$]

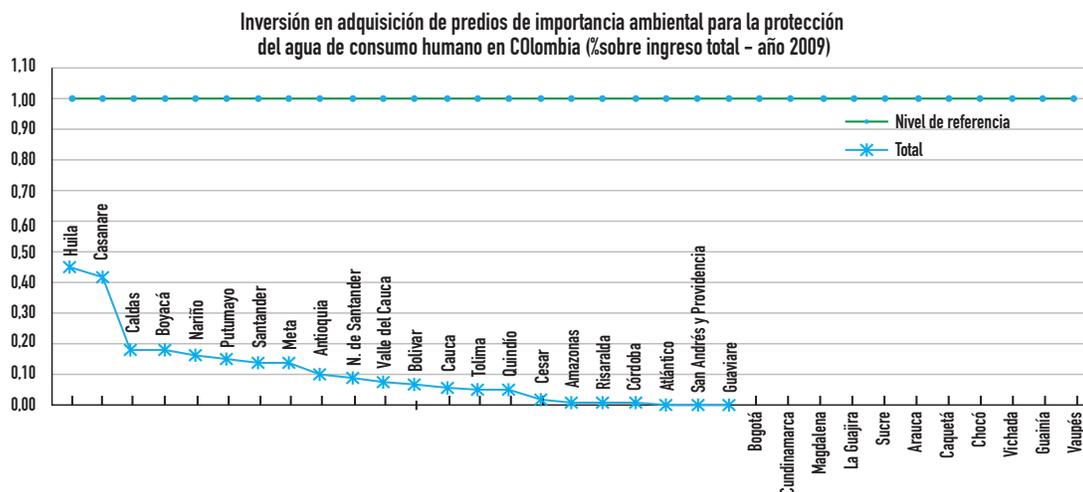
b Beneficios asociados a la producción de Bienes y Servicios Ambientales (BBSA)

$$BBSA = ATCE + ASCE + AEECE + ADE + ARCUA + VDCCE + VOG + AEE \quad (3)$$

ATCE: Ahorro en costos de tratamiento del agua	[\$]
ASCE: Ahorro en Salud por contaminación evitada	[\$]
AEECE: Ahorro en economía del empleo por contaminación evitada	[\$]
ADE: Ahorro por desescolarización evitada	[\$]
ARCUA: Ahorro por reducción de Conflictos por Uso del Agua	[\$]
VDCCE: Valor del Dióxido de Carbono (CO ₂) capturado y evitado	[\$]
VOG: Valor del Oxígeno (O ₂) generado	[\$]
AEE: Ahorro por erosión evitada	[\$]

De acuerdo al Análisis de la relación Beneficios ambientales que se obtienen de la Inversión en protección de la naturaleza, para la mayoría de los casos se puede concluir que la inversión en protección de las áreas de provisión de agua de consumo humano es costo eficiente; que en la mayoría de los casos analizados, la inversión genera un beneficio económico superior al valor de la inversión desde el primer año y que para el año 2050, se estima que la relación Beneficio – Inversión alcanza valores que son decenas de veces superiores al valor actual; es decir que los beneficios de la protección ambiental son crecientes con el tiempo; que generan riqueza y que producen beneficios de gran importancia para la promoción de un Desarrollo Sostenible.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY 99 DE 1993 EN COLOMBIA



Según un estudio realizado por (World Wild Foundation –WWF, The Nature Conservancy –TNC- y Patrimonio Natural), para la Contraloría General de La Republica –CGR-; durante los primeros quince años de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, solo se había invertido el 23.7% de los recursos mínimos obligatorios. De siete departamentos que registraron información, todos reportaron inversiones inferiores al 0.10% de los ingresos totales; y nueve capitales de las catorce con información reportaron inversiones inferiores al 0.01% de los ingresos totales percibidos (Mejía, 2016).

De acuerdo con el estudio: “Mercados ambientales emergentes en Colombia”, la demanda total en compra y mejoramiento de predios por concepto del 1% de los ingresos corrientes de las entidades territoriales reportadas entre 1994 y 2015 es de

aproximadamente 371.246 millones de pesos (2015) (Fondo Acción, et al.,2016).

La distribución de la demanda reportada durante el periodo analizado muestra una tendencia creciente desde 1994 (inicio de la obligación) hasta 2008. Posteriormente, se observa una caída importante en el gasto reportado entre 2009 y 2013, seguida por un repunte significativo en 2014 (Fondo Acción, et al., 2016). “A pesar de las restricciones en la información, los datos por año muestran algunos picos interesantes, que coinciden con cambios en la normatividad: en 2007 se reforma el artículo 111 con la Ley 1151, y en 2013 se reglamenta ese mismo artículo con el Decreto 953. Lo anterior podría indicar que estos cambios propician el cumplimiento o el reporte del cumplimiento de la obligación”(Mejía, 2007).

LITERATURA CITADA

- Decreto 953 de 2013. "Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011". República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53140>
- Fondo Acción, et al. 2016. Mercados ambientales emergentes en Colombia, Bogotá, D.C., Disponible en: <http://mercadosambientales-colombia.com/wp-content/uploads/2016/09/MERCADOS-AMBIENTALES-EMERGENTES.pdf>
- Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- Ley 1150 de 2007. "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos". República de Colombia. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- MEJÍA, O. 2007. *El Recurso hídrico en la jurisdicción de Corantioquia*. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Ed. Punto Tres. República de Colombia, Medellín. Disponible en: http://www.corantioquia.gov.co/sitios/ExtranetCorantioquia/SiteAssets/Lists/Administrar%20Contenidos/EditForm/recurso_hidrico.pdf
- MEJÍA, O. 2016. *Análisis Piloto del Beneficio ambiental de las inversiones en áreas estratégicas para la protección del agua en el Área de intervención del Fondo del Agua "Corporación CuencaVerde"*. República de Colombia.



Financiado por:
MacArthur
Foundation