



Esquemas de Pago por Servicios Ambientales

***Marco Normativo Aplicable en Colombia
oportunidades y desafíos***

Gloria Sanclemente Zea

*Consultora Jurídica
Corporación Ecoversa*

Manizales, Mayo 9 de 2013



CONTENIDO

1. Marco Conceptual
2. Definición
3. Análisis de cada uno de los elementos del PSA
 - 3.1. Proveedor
 - 3.2. beneficiario
 - 3.3. Servicio Ambiental
 - 3.4. condición de pago
4. Aspectos normativos generales
5. Aspectos normativos específicos en la implementación de un esquema de PSA
 - A nivel andino
 - A nivel nacional



1. Marco Conceptual

- Tradicionalmente, la conservación de los recursos naturales renovables y los ecosistemas, ha sido considerada mas un gasto que una inversión
- Estos ecosistemas ofrecen servicios ambientales que tienen un valor ecológico, económico y social, que viene siendo reconocido en la medida en que los mismos, o han disminuido o están en riesgo de escasez
- Los instrumentos regulatorios o de comando y control tradicionalmente utilizados, no han sido los mas eficientes en términos de conservación y sostenibilidad.
- El permiso, licencia, concesión o autorización, permite que el usuario del recursos legalice el uso de los recursos naturales renovables pero **NO** le garantiza por si solo, su existencia en el tiempo



1. Marco Conceptual

- La pérdida o disminución de estos servicios, se explica en muchos casos, por la inexistencia de una “COMPENSACIÓN, RETRIBUCIÓN, PAGO, INCENTIVO” dirigido al usuario o dueño de la tierra en la que se generan los servicios ambientales, para realice solo actividades que garanticen la prestación del mismo.
- Esto implica, necesariamente desarrollar esquemas en los que los usuarios de las tierras sean compensados por los servicios ambientales que estas generan en beneficio de otros.
- El esquema de los PSA se fundamenta en el principio de que los proveedores del servicio ambiental deberán ser compensados económicamente por la sociedad que disfruta o se beneficia del mismo, como una forma de propender por la conservación de los ecosistemas donde estos servicios se generan.
- Implica además, la promoción de un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales, contribuyendo a revertir la tendencia a considerar el medio ambiente como un bien gratuito e inagotable.



Que son los esquemas de PSA?

No es política ambiental en sí misma, sino un instrumento para alcanzar objetivos ambientales.

- Puede ser un instrumento para implementar objetivos y prioridades de:
 - Programa de Páramos
 - Política de Humedales
 - Plan Nacional de Desarrollo Forestal.
 - Política de Biodiversidad
 - Política de Zonas Costeras
 - Programa de Manglares
- Existen casos en que es viable utilizar PSA y casos en que no aplican.



2. Definición de PSA

Es una herramienta para alcanzar los objetivos de política ambiental, en la cual se tiene en cuenta que los ecosistemas brindan **beneficios** sociales y económicos para la población local, regional, nacional o internacional, y por tanto, aquel **(proveedor) que realiza actividades para su mantenimiento o recuperación**, deberá ser **compensado** por aquellos que se **benefician** de los mismos, para lo cual debe existir un **documento vinculante** para las partes que exprese dicho acuerdo



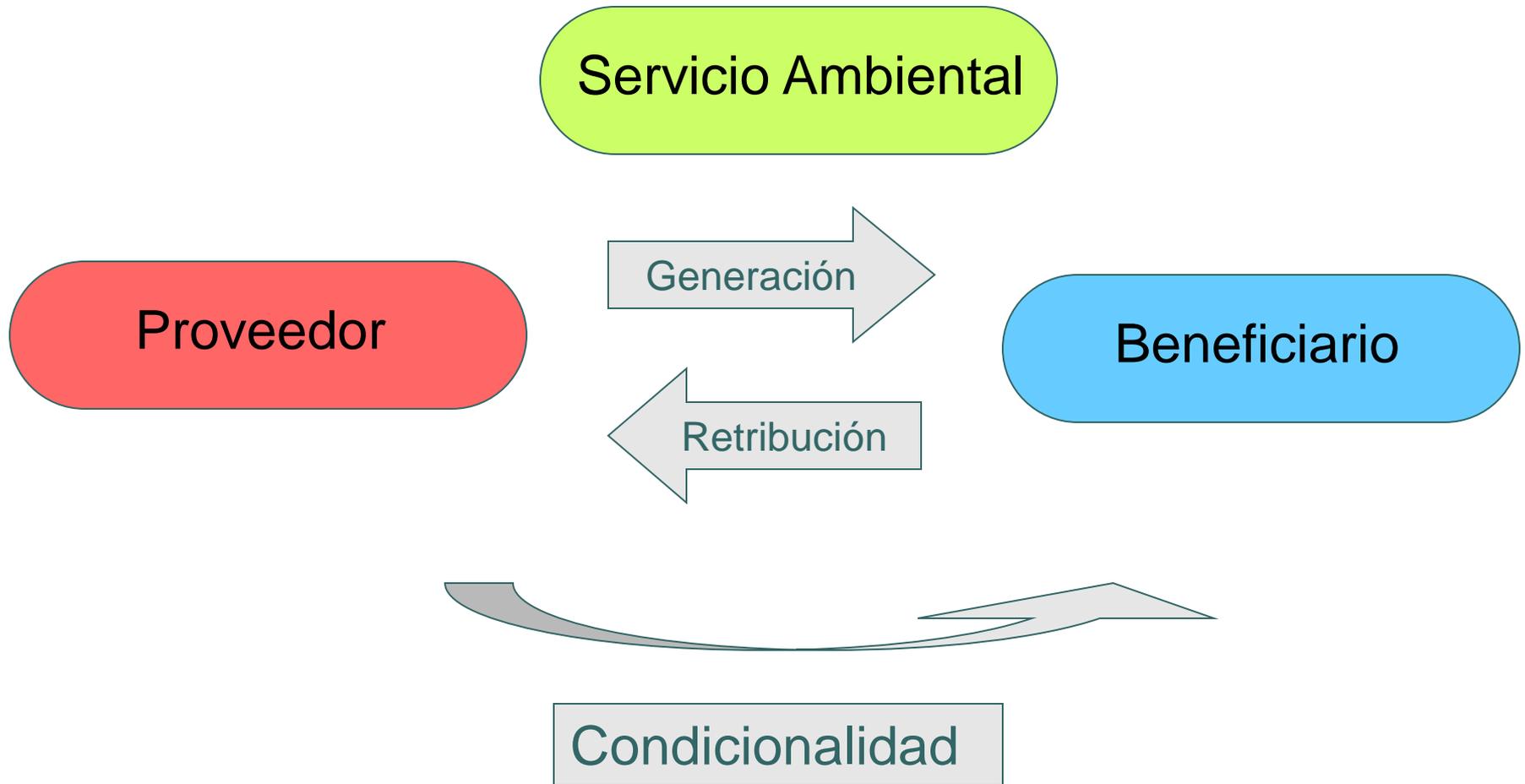
Elementos de la definición

(Sven Under)

- Un **acuerdo voluntario** donde un
- **servicio ambiental definido** es compensado por
- al menos **un beneficiario**, a
- por lo menos **un proveedor** del servicio,
- **si y solo sí (condición)**, el proveedor desarrolla las actividades que permiten la permanencia del servicio ambiental.



3. Análisis de los elementos





3.1. Proveedor del servicio

- Persona natural o jurídica de derecho publico o privado
- Propietario de la tierra, poseedor, tenedor o quien tenga una incidencia en el uso de la tierra
- Realiza unas acciones para garantizar que exista el servicio: que implicarían unas restricciones de aprovechamiento o desarrollo, que le generan ingresos económicos y por tanto deberán ser compensadas.
- Limitaciones:
 - Función Ecológica de la Propiedad
 - Servidumbre ecológica (predio sirviente)
 - POTs para definir Uso del Suelo Municipal



3.2. Beneficiario del servicio

- Persona natural o jurídica de derecho publico o privado
- Que requiere que se realicen algunas actividades por parte de otro, para garantizar la permanencia o mantenimiento de un servicio ambiental, del cual se beneficia.
- Interrogantes:
 - Cual es el servicio que esta obteniendo por el que deberá pagar?
 - Como sería la relación den beneficiario con las AA y con el Proveedor?
 - Como verifica que las actividades que realiza el proveedor , sí contribuyen en la generación del servicio?
 - Como hace responsable a otro, del cumplimiento de obligaciones derivadas de los permisos, autorizaciones o concesiones que el beneficiario tiene?



3.3 .Relación entre Proveedores y beneficiarios

ACUERDO DE LAS PARTES QUE SE MATERIALIZA EN UN CONTRATO O DOCUMENTO QUE DEBE TENER EN CUENTA:

- Como es la capacidad y la voluntad de pago?
- Quién debería recibir la retribución?
- Cuanto y cómo se debería pagar? (para que sea un incentivo efectivo)
- Quién recauda el dinero, cómo lo hace y como se invierte?
- Como se planificará el mecanismo de pago (cuando se paga, quien paga, cuanto, posibilidad de la tarifa diferenciada, a quien se le paga y como, que se debe realizar por recibir esos pagos).
- Para que se paga? En cuanto tiempo y como se verifica la acción o inacción que es objeto del pago?



3.4. Servicio Ambiental

- Identificación del Servicio Ambiental ¿Cuales servicios ambientales o que actividades?
- Que recurso natural o ecosistema genera el servicio y como se relacionan las actividades que debe desarrollar el proveedor con dicho ecosistema?
- Como deslindarlo del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables?
- Que debe hacerse para que el servicio exista, Quién lo define y cuantifica ?
- Qué compromisos adquiere el proveedor ?
- Quién lo certifica y como se establecen los pagos ?
- Como se puede monitorear los compromisos por la condicionalidad del pago?
- Para qué se debería pagar? (Que actividades se deberían desarrollar?)
- Identificación del estado de los recursos (línea base) y del servicio a fomentar



3.5. Condición para la compensación y tipos

- Cual es la acción o inacción específica que debe realizarse
- Tiempo y lugar
- Mediciones o monitoreo
- Que pasa si no cumpla pero el servicio se prestó y el beneficiario lo recibió
- Cuales son las responsabilidades del beneficiario y del proveedor
- Como puedo hacerlas exigibles?
- Como compenso: dinero, especie, incentivos o exenciones tributarias?



4. NORMATIVIDAD APLICABLE A ESTE ESQUEMA



4. Aspectos normativos generales

- 4.1. Naturaleza Jurídica de los RNR
- 4.2. Derechos de propiedad de la tierra y la función Ecológica de la Propiedad privada
- 4.3. Propiedad de los Recursos Naturales Renovables
- 4.4. Ordenamiento territorial y uso del suelo
- 4.5. Financiación
- 4.6. Rol de las Autoridades Ambientales y otras agencia publicas
- 4.7. Rol (derechos) de las comunidades negras y/o indígenas y/o campesinas
- 4.8 Tipos contractuales que pueden ser utilizados



4.1. Naturaleza Jurídica de RNR

- De acuerdo con la Constitución los recursos naturales renovables son de propiedad de la nación. Los bienes y servicios ambientales son igualmente de propiedad de la nación, según el principio del derecho que establece que *“la suerte del lo accesorio sigue la suerte de lo principal”*.
- Pero como en el PSA se paga por el cambio en el uso del suelo o el uso de los ecosistemas (acción o inacción) que aumenta o mantiene el servicio ambiental y no por el recurso natural renovable en si mismo, la naturaleza jurídica de los recursos naturales renovables se mantiene
- A la propiedad privada le es inherente una función ecológica que implica una deber de abstención o un deber acción. Esta condición limita el ejercicio de las funciones inherentes a la propiedad uso, el goce y la disposición.
- Al Estado Nacional le corresponde la formulación de las políticas y regulaciones para su adecuada administración y al Estado Local, incorporar estas disposiciones como determinantes ambientales para la zonificación y reglamentación de uso del suelo.



4.1. ALCANCE DEL DEBER CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN

- Las sentencias de la Corte Constitucional permiten concluir que este principio constitucional requiere para hacerse exigible, de un desarrollo concreto, explícito, claro e individualizado, en el que se establezcan los límites en que debe desarrollarse la actividad privada, lo cual se materializa en los actos administrativos que para la ejecución de las actividades productivas son expedidos por las diferentes instancias públicas, regionales y locales, por ejemplo, las licencias ambientales, permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Por lo tanto en un esquema de pago por servicios ambientales el objeto del pago, no debe ser una obligación a la que esté sometida la actividad productiva o la persona natural, contenida en un acto administrativo expedido por la autoridad ambiental, relacionado con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o con las restricciones ambientales en las que debería desarrollarse la actividad, sino la acción o inacción que voluntariamente decide aceptar el proveedor del servicio, teniendo legítimamente otra opción.



4.2. Derecho de propiedad de la tierra

- El derecho de propiedad puede adquirirse por compra, prescripción o adjudicación
- Los Atributos: uso, goce y la disposición (salvo en los adjudicados o los colectivos)
- La propiedad privada es protegida en la legislación y le es inherente una función ecológica o ambiental
- Si están claros los derechos, el propietario ejerce control sobre la propiedad y sus recursos naturales (soberanía)
- Derecho colectivo de la propiedad: tierras comunales, territorios colectivos, resguardos indígenas (**Reconocen derecho de la tierra, pero no de los recursos naturales- derechos de prelación**)
- Adjudicación de bienes baldíos, implica la realización de actos de posesión y aprovechamiento del suelo.



4.2.1. Restricciones y limitaciones al derecho de propiedad:

- El principio constitucional de la responsabilidad de protección ambiental compartida entre el Estado y los particulares, permite la participación conjunta en todos aquellos esquemas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de política.
- Las declaratorias de áreas protegidas, imponen restricciones absolutas de uso que generen una afectaciones a la propiedad, lo cual implicarían, previo registro de la afectación o la limitación en el folio de matrícula inmobiliaria, la adquisición del predio por parte del Estado ya sea por enajenación voluntaria o expropiación, con la respectiva indemnización.
- De otro lado, si la declaratoria y su régimen de uso, no hace nugatorio el derecho de propiedad sino que limita el uso del mismo, permitiendo su explotación o desarrollo dentro de ciertas limitaciones, no se exige la indemnización por parte del Estado.
- Mientras no existe la afectación ambiental debidamente registrada, el propietario privado continua ejerciendo sus actividades económicas en el predio dentro de los límites que de manera general le impone la ley y los permisos ambientales
- Si la propiedad está limitada a un uso determinado, no podría ser sujeto del reconocimiento económico, ya que se convierte de obligatorio cumplimiento



4.3. Derecho de propiedad de los recursos naturales

- Los recursos naturales son de propiedad de la nación.
- El derecho a acceder a su uso y aprovechamiento, requiere del tramite de diferentes permisos, autorizaciones y compensaciones.
- La existencia de recursos naturales renovable en la propiedad privada, imponen limitaciones al uso
- Derecho de prelación de las minorías étnicas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales
- Los usos del suelo, casi nunca tienen en cuenta la existencias de recursos naturales en los predios



4.4. El ordenamiento territorial y el uso del suelo.

- Determinantes ambientales para el ordenamiento y el uso del suelo: Artículo 10 de la Ley 388 de 1997
- Instrumentos de gestión de los recursos naturales: POMCAS, PGOF, Áreas protegidas, Reservas Forestales, Áreas marinas Protegidas, PNN
- Pero falta el Procedimiento de quien las declara (el Decreto 2372 de 2010 no ha sido reglamentado)
- Como se incorporación en los OTs
- Que implicaciones tiene en la reglamentación del uso del suelo: usos prohibidos, permitidos, compatibles y complementarios
- Que implicaciones tiene sobre la propiedad privada: Limitaciones o restricciones o afectaciones, entonces indemnizaciones?



4.5. Servidumbres ecológicas

- Quien la impone
- Predio sirviente y predio dominante
- Hay lugar a indemnización
- Inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria
- No es por un servicios ambiental, sino para garantizar el uso de los recursos naturales renovables.
- Poca aplicabilidad en Colombia
- Han sido mas servidumbres de hecho que de derecho



4.6. Financiación

Instrumentos económicos y otras rentas

- Tasa retributiva, porque el agua presta el servicio de eliminación o transporte de los residuos líquidos.
- Tasa por utilización de aguas, se destina para compensar los gastos de renovabilidad del recurso hídrico.
- Tasas compensatorias en materia forestal por el cambio de uso del suelo para proyectos de interés general, aun sin reglamentar.
- Transferencias del sector eléctrico: Inversiones en la cuenca hidrográfica que surte la hidroeléctrica según el POMCA
- Inversión del 1% del valor de proyectos sujetos a licencias que usen directamente el agua y se invierten directamente por el usuario en las actividades definidas en el POMCA.
- 1% de los ingresos corrientes de los municipios que transfiere la nación va a financiar esquemas de PSA



4.5. otros incentivos

- Exenciones tributarias como porcentajes de descuento del impuesto predial, competencia de asambleas y concejos municipales
- Subsidios a proyectos de reforestación y conservación
- Fondos concursables



4.6. Competencias de las Autoridades Ambientales

- Ministerio le corresponde la reglamentación y a las CARs su aplicación
- Administradoras de los recursos naturales renovables mediante permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Promover la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.
- Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de las funciones cuando NO corresponda a las funciones administrativas.
- Recaudar tasas, contribuciones, derechos, tarifas y multas por concepto de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables
- Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas
- Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar la expropiación de bienes, cuando sea necesario para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley.



4.7. Rol de las comunidades

- Ejercer el derechos de propiedad
- Para territorios colectivos e indígenas, claridad en el derecho de propiedad de la tierra “titulo colectiva” y el derecho de prelación sobre los bosques.
- Como acceder directamente a los fondos financieros, tiene débil capacidad de gestión
- Poca información
- Intermediación es la solución



4.8 Tipos contractuales

- Depende de la naturaleza de las partes
- Contratos de derecho privado
- Contratos de derecho publico
 - Aplica la Ley 80 de 1993 y la ley nueva de contratación
 - Ley 489 de 1998, permite los convenios interadministrativos.
 - Convenios de ciencia y tecnología
 - Convenios de cooperación con ONGs, Fundaciones y Corporaciones sin animo de lucro
- Selección de administradores de recursos se aplica el proceso de licitación pública.



4.8. Contenido del contrato

- Las partes
- Objeto
- Valor y forma de pago
- Obligaciones de las partes
- Forma de verificación
- Clausulas exorbitantes
- Plazo
- Amparo de los riesgos



5. ASPECTOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA ESPECÍFICOS



5. A nivel andino amazónico

- Las Constituciones, Políticas Ambientales, Regulaciones e instrumentos desarrollados permiten la introducción de herramientas para la gestión ambiental de los servicios desde diferentes perspectivas (sociales, económicas, ambientales).
- Existen objetivos de política para la conservación y manejo de los SA y herramientas para su consecución: permisos, derechos de uso, subsidios, compensaciones, tasas, tarifas, cánones, mecanismos financieros e incentivos.
- La regulación ambiental es suficiente y extensa (a veces contradictoria y desarticulada).
- No todos los inconvenientes se resuelven con “normas”.
- La regulación debe nutrirse de resultados “locales”.
- La voluntad Política de las Autoridades Ambientales debe ser clara, precisa y facilitadora de procesos.



A nivel Andino- Oportunidades

- **TODAS LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES** prevén la protección del medio ambiente como una obligación del estado y un deber de los particulares. Así mismo, establecen como de propiedad de la Nación los recursos naturales renovables y los servicios ambientales que de éstos se generan.
- Esto posibilita la identificación de alternativas en las que hagan partícipes a los **PARTICULARES EN ESQUEMAS DE CONSERVACIÓN** de los recursos naturales renovables y sus servicios ambientales.
- Las políticas ambientales revisadas contienen estrategias públicas que hacen referencia a las **HERRAMIENTAS COMPENSACION O DE PAGO POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE MANERA GENERAL.**
- Las leyes generales u orgánicas propiamente ambientales o de relevancia ambiental (sectoriales) se refieren a instrumentos de Compensación o pago, que requieren ser desarrollados o precisados en algunos casos.



5. A nivel Andino oportunidades

- En relación con el marco institucional, dependiendo del tipo de régimen político, los países cuentan con una **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL CENTRALIZADA , CON DESCONCENTRACION FUNCIONAL Ó DESCENTRALIZADA** para el cumplimiento de las funciones ambientales.
- Se evidencia la necesidad de **ARMONIZAR LAS NORMAS EXISTENTES**, precisar los roles institucionales, el tipo de instrumento que aplican a las diferentes particularidades y los mecanismos de vinculación entre el sector público y privado.
- En todos los países **SE HAN VENIDO IMPLEMENTANDO ESTE TIPO DE ESQUEMAS CON EL MARCO REGULATORIO EXISTENTE**, por lo que debe precisarse que es lo que se quiere regular: los aspectos generales o los puntuales que se derivan de la implementación (aspectos contractuales, propiedad de la tierra y de los bosques, tipo de obligaciones entre otras).



5. A nivel Nacional - Contexto de Política

PND- Capitulo 5 “ SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO”,
El artículo 210 Modifica el artículo 111

“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.*

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o donde se deben implementar estos esquemas de acuerdo con la reglamentación que expida el ministerio.

Paragrafo 2. El MAVDT, los Institutos, las AAR:

“ PODRAN EN EL MARCPO DE SUS COMPETENCIAS, EFECTUAR APORTES TECNICOS, FINANCIEROS Y OPERATIVOS REQUERIDOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL INSTRUMENTOS DEL PSA Y EL DESARROLLO DE PROYECTOS DERIVADOS DE ESTE INSTRUMENTO.”



5. A nivel Nacional - Contexto de Política

PND- Capitulo 5 “ SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO”,
El artículo 213. SOLIDARIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN Y
MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS:

***LAS AUTORIDADES AMBIENTALES COMPETENTES, LAS ENTIDADES TERRITORIALES
Y DEMAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL,
ASENTADAS Y CON RESPONSABILIDADES EN LA CUENCA, PODRAN EN EL MARCO DE
SUS COMPETENCIAS, SUSCRIBIR CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DE
PROYECTOS DE FINANCIACIÓN POR FUERA DE LOS LIMITES JURISDICCIONALES”***

”



PROYECTO DE DECRETO

- Reglamentario del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011
- Aplicable a las entidades territoriales y las AAR
- Define las normas para la aplicación adecuada y armónica de lo dispuesto en la norma
- No es un decreto reglamentario del pago por servicios ambientales.



conclusiones

- Es viable la implementación de PSA en Colombia
- Es un instrumento complementario a los demás instrumentos existentes para el cumplimiento de los objetivos de política
 - Regulatorios
 - Planificación
- Mas que regulación se requiere voluntad política
- Creatividad y ganas



MIL GRACIAS!

CORPORACION ECOVERSA

Cra 8 numero 69-70 oficina 101

Telefono 571-3177708

Bogota, D.C. – Colombia

gsanclemente@ecoversa.org