

PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES
EN COLOMBIA

ISABEL CRISTINA GIRALDO PINEDA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE DERECHO
PROMOCIÓN SÓCRATES-COHORTE VI
MEDELLÍN-ANTIOQUIA
2017

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN COLOMBIA

ISABEL CRISTINA GIRALDO PINEDA

Trabajo de grado para optar al título de
MAGISTER EN DERECHO

Asesor Metodológico:

Doctor Carlos Mario Molina Betancur

Asesor Temático:

Doctor Luis Horacio Botero Montoya

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
MAESTRIA EN DERECHO
PROMOCIÓN SÓCRATES-COHORTE VI
MEDELLÍN-ANTIOQUIA
2017

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Dedicado a mis padres: Nelly y Darío (Q.E.P.D), símbolo del más puro amor, dedicación y entrega por sus hijos.

A mi esposo Wilfer y mi hija Maria Celeste, motores de mi vida y grandes ilusiones.

AGRADECIMIENTOS

A los Doctores CARLOS MARIO MOLINA BETANCUR y LUIS HORACIO BOTERO MONTOYA, por su asesoría y disposición para sacar adelante este trabajo de grado.

A la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare "CORNARE", especialmente a su director CARLOS MARIO ZULUAGA GÓMEZ, por brindarme el espacio para poder realizar mis estudios y ser la fuente de inspiración para el presente trabajo.

A mi esposo WILFER ALONSO OSPINA HERNANDEZ, por su apoyo y por sacrificar su tiempo y espacio, para que pudiera sacar adelante esta maestría.

A mis compañeros, por ser parte de tan grandioso proceso formativo.

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN COLOMBIA	20
SECCIÓN PRIMERA	
GENERALIDADES	20
SECCIÓN SEGUNDA	
MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES	30
SECCIÓN TERCERA	
CONTEXTO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL EN COLOMBIA	33
1. Marco general de los servicios ambientales	36
2. Política Nacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	38
3. Corporaciones Autónomas Regionales	41
SECCIÓN CUARTA	
INSTRUMENTOS REGULATORIOS Y SU APLICACIÓN	45
1. Tasas ambientales	46
2. Certificado de Incentivo Forestal	48
3. Pagos por servicios ambientales	49

CAPÍTULO II
LEGISLACIÓN COMPARADA SOBRE PAGOS POR SERVICIOS
AMBIENTALES “Casos Perú, Costa Rica y Colombia” 54

SECCIÓN I

BREVE MIRADA A LAS LEGISLACIONES DE BOLIVIA, CHILE, ECUADOR,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA EN MATERIA DE PAGOS POR
SERVICIOS AMBIENTALES 55

SECCIÓN II

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN COSTA RICA 58

1. Aspectos generales 58
2. Modalidades de servicios ambientales 60
3. Pilares de los pagos por servicios ambientales 61

SECCIÓN III

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN PERÚ 65

1. Marco general de los servicios ambientales 65
2. Hacia una nueva reglamentación 71

SECCIÓN IV

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN COLOMBIA 76

1. Contexto general de los servicios ambientales 76
2. Estrategia nacional de pagos por servicios ambientales 77
3. Reglamentación de los pagos por servicios ambientales en Colombia 81
4. Pagos por servicios ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” 83

CAPÍTULO III	
LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES O ECOSISTÉMICOS, PUEDEN O NO SER CONSIDERADOS COMO UN IMPUESTO EN COLOMBIA	86
SECCIÓN I	
GENERALIDADES DE LOS IMPUESTOS EN COLOMBIA	86
1. Clasificación de los impuestos	89
1.1. Impuestos directos e indirectos	89
1.2. Impuestos al gasto, al ingreso e impuesto a la propiedad	90
1.3. Impuestos regresivos y progresivos	90
2. Obligación sustancial de tributar	91
SECCIÓN II	
LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES O ECOSISTÉMICOS, PUEDEN O NO SER CONSIDERADOS COMO UN IMPUESTO EN COLOMBIA	94
CAPÍTULO IV	
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA	105

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varias décadas, el derecho ambiental se ha venido desarrollando en el territorio Colombiano; sus primeros inicios concretos datan desde la creación del INDERENA¹ en el año de 1968; igualmente, la preocupación por el medio ambiente se reflejó en el ámbito internacional, desarrollándose en el año 1972, la primera gran conferencia realizada por la ONU² en temas relacionados con el medio ambiente, la cual ha sido conocida como la “Conferencia de Estocolmo”, en donde se marcó un punto de referencia en la política y concientización internacional del medio ambiente, fijándose allí unos principios comunes que pudiesen servir de guía para todas las naciones en materia de preservación y cuidado del medio ambiente.

Posteriormente en Colombia, a raíz de la “Conferencia de Estocolmo”, se expide la Ley 23 de 1973, que facultó de manera extraordinaria al Presidente de la República para la creación del Código de Recursos Naturales, lo cual efectivamente se concretó en el año de 1974, con la expedición del Decreto Ley 2811, más conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente; ésta “Se constituyó en la primera Ley General o Marco promulgada en América Latina y el Caribe, y señaló el inicio de un movimiento de incorporación de este tipo de legislación en el orden jurídico de los países de la región que desde entonces no se ha detenido”³.

¹ Instituto Nacional de Recursos Naturales, manejaba los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, fue liquidado posteriormente con la expedición de la Ley 99 de 1993 en la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente.

² Organización de las Naciones Unidas; Asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el Derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

³ PEREA VELÁSQUEZ, Francisco Antonio. Legislación básica ambiental. [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en:(www.colombiaaprende.edu.co/html/.../articles-178898_archivo.doc)

Este estatuto establece que el ambiente es patrimonio común y que el manejo de los recursos naturales es de utilidad pública e interés social.

El código de recursos naturales también regula el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, los recursos del paisaje, la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, contra la acción nociva del hombre y los fenómenos naturales, los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, llamados elementos ambientales (residuos, basuras, desechos, desperdicios y el ruido, etc.).⁴

Posteriormente, surge la Constitución Política de 1991, en donde uno de los puntos más apreciables que introdujo ésta, “tiene que ver con la gran cantidad de disposiciones de contenido ambiental que se consagraron, llevando a establecer lo que para la jurisprudencia se conoce como “la Constitución ecológica”, título que se le otorga porque modifico la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza”⁵. Incorporó en su articulado, varios principios que imponen al Estado y a las personas cargas tendientes a la protección y conservación del medio ambiente; es así como se estipularon normas, tales como el artículo 8, el cual establece la obligación del Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; el artículo 95, le establece a las personas el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; el artículo 58 le otorga a la propiedad una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica; en el artículo 80, le crea al Estado la carga de la planificación y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y

⁴ Ibid

⁵ El medio ambiente en la constitución colombiana: La “Constitución Ecológica”. [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en: (www.cedat.cat/_pdf/coloquios/info.pdf)

controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Estas son tan solo algunas de las normas que contempló la Constitución Política Colombiana del 91.

En junio de 1992, se realizó la cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, dándose la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en la cual se reafirmó lo establecido en la “Conferencia de Estocolmo”, procurándose además por una alianza mundial de cooperación entre los Estados participantes para la protección del medio ambiente; se trata de alcanzar el desarrollo sostenible, reconociendo el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Luego en Colombia, se expide la Ley 99 de 1993, en donde se dio desarrollo a los principios constitucionales ambientales, se creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al cual le correspondería desde entonces la formulación de las políticas nacionales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Las anteriores relaciones normativas, permiten establecer que el Derecho Ambiental se ha desarrollado como respuesta a la explotación en aumento que se viene desarrollando e incrementando de manera acelerada de los recursos naturales, de forma tal que con ello se pueda contralarla de una manera racional, sostenible, mitigable y siempre en procura de la protección el medio ambiente; lo cual ha hecho que el derecho ambiental, se posicione cada vez más en el medio, logrando una autonomía propia, como disciplina en el campo del derecho.

Ahora bien, la preocupación por la conservación del medio ambiente, le ha permitido al legislador colombiano, la estipulación de obligaciones a cargo del Estado para la protección de éste; es así como desde la Ley 23 de 1973, en su artículo 7, facultó al Gobierno Nacional para crear incentivos y estímulos

económicos, con el fin de fomentar programas e iniciativas, encaminadas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país.

Igualmente, el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 13, estableció la posibilidad de que el Gobierno creara incentivos económicos, con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables.

A pesar de existir dicha facultad desde el año de 1973, fue apenas hasta 1991 -es decir 18 años después- que se habló nuevamente del tema, en la Constitución Política desarrollada en 1991, y posteriormente en la Ley 99 de 1993, al establecerse 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”⁶. En dicha normativa, igualmente, se autorizó al Presidente de la República, para que en uso de sus funciones: “Establecer un régimen de incentivos, que incluya incentivos económicos, para el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y para la recuperación y conservación de ecosistemas por parte de propietarios privados”.⁷

Por su parte, en el artículo 111 de la citada norma, se estableció que los departamentos y municipios dedicarán el 1% de sus ingresos corrientes, entre otros, para “financiar esquemas de pago por servicios ambientales”.

⁶ GOBIERNO NACIONAL. Ley 99 de 1993: Artículo 1 numeral 7, [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en: (www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297)

⁷ Ibid artículo 116 literal g.

Lo anterior, de nota que el Estado siempre ha tenido a la mano las herramientas legales para el desarrollo de los incentivos para pagos por servicios ambientales, pero que ésta no ha sido desarrollada ampliamente.

Así las cosas, en el año 1994 fue expedida la Ley 139, con el fin de crear el Certificado de Incentivo Forestal-CIF, como un reconocimiento del Estado a los particulares por las externalidades positivas de la reforestación, al reconocerse que los beneficios ambientales y sociales de la reforestación, pueden ser apropiables por la población en general. Con esta Ley, lo que se pretendió fue promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal.

Consecuentemente con esto, la Ley 223 de 1995, al reformar el Estatuto Tributario, determinó que el certificado de incentivo forestal de reforestación también podía ser utilizado para, compensar los costos económicos directos e indirectos en los que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de éstos.

Posteriormente, fue expedido el Decreto 900 de 1997, reglamentando el Certificado de Incentivo Forestal para la conservación, con el fin de ser aplicado también a la conservación de zonas de bosques naturales poco o nada intervenidas ubicadas en determinadas partes del territorio nacional, bajo el estricto cumplimiento de los requisitos y condicionamientos establecidos en el decreto.

La relevancia que empezó a tomar este tema en particular, condujo a que el Gobierno Nacional empezara a incluir en sus planes de desarrollo aspectos relacionados con los servicios ambientales. Así las cosas, desde el Plan de Desarrollo del año 1993, se han establecido algunas estipulaciones someras

referentes al tema, permitiendo en varios de ellos los pagos por servicios ambientales, lo que hizo que el Gobierno Nacional en el año 2008, estableciera la adopción de la Estrategia nacional de pagos por servicios ambientales, hasta llegar al Plan de Desarrollo actual, Ley 1753 de 2015 “Todos Por Un Nuevo País”, en donde se estableció en el artículo 174, la obligación de las autoridades ambientales, en coordinación con los entes territoriales, cofinanciar la adquisición de 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; estableciendo las formas en que pueden ser financiados los pagos por servicios ambientales, imponiéndole al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la obligación de reglamentar lo referente a éstos.

Finalmente, mediante el Decreto 953 de 2013, se reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Los desarrollos legislativos en torno al medio ambiente, van encaminados, al desarrollo e implementación de cómo otorgar a las personas la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciéndoles cargas para su utilización.

De todo lo dicho hasta ahora, se evidencia la desidia que ha tenido el Estado en el desarrollo de figuras como los incentivos por pagos ambientales, pues han transcurrido más de 40 años, sin que se tenga un desarrollo adecuado en la materia, que permita que las personas, se interesen en el cuidado y protección del medio ambiente. Los desarrollos legislativos en torno al medio ambiente, va en caminados al desarrollo e implementación de cómo otorgar a las personas la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciéndoles cargas para su utilización.

La conciencia ecológica que se ha creado por el daño al medio ambiente, ha llevado a que se miren nuevamente alternativas, que le permitan al Estado su conservación; por ello mediante, el establecimiento de impuestos como la tasa retributiva por vertimientos⁸ y tasa por uso del recurso hídrico⁹, se pretende que el particular compense con ello, la utilización que realiza de los recursos naturales, resarcido de alguna manera el daño que pueda ocasionar con ello.

Una posible respuesta puede obtenerse en el denominado pago por servicios ambientales, entendiendo éstos como “una transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento)”¹⁰.

Pero aquello que inicialmente se ha contemplado como una “transacción voluntaria”, no está muy equidistante de convertirse en una obligación para todo ser humano por el simple hecho de existir, pues con cada actividad que desplegamos, respirar, comer, montar en algún medio de transporte, etc, se está

⁸ La tasa retributiva por vertimientos puntuales es un instrumento económico que tiene como objetivo incentivar cambios en el comportamiento de los agentes contaminadores, internalizando en sus decisiones de producción el costo del daño ambiental que ocasiona su contaminación, esto con el fin de lograr metas ambientales que sean social y económicamente sostenibles. Adicionalmente, se constituye en una fuente de recursos para la inversión en proyectos de descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad del agua. Tomado de <<http://www.minambiente.gov.co>>

⁹ La tasa por utilización de aguas es el cobro que se realiza a un usuario por la utilización del agua de una fuente natural, en virtud de una concesión de aguas. Esta tasa tiene un doble carácter: por un lado es un instrumento de gestión para el logro de objetivos ambientales relacionados con la conservación y uso eficiente del agua; por otro lado es una fuente de recursos financieros para inversiones ambientales que garanticen la renovabilidad del recurso. Tomado de <<http://www.minambiente.gov.co>>

¹⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia Nacional para pagos por servicios ambientales 2008. [En línea]. [1 de junio de 2014]. (www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/.../Estrategia_PSA.do)

generando un impacto en el medio ambiente, que se debe compensar y mitigar, pudiendo resultar como consecuencia el establecimiento de un nuevo impuesto de pago por servicios ambientales, pues para el Estado resultaría insostenible e inviable a futuro el sostenimiento de toda la población dentro de unos estándares adecuados de sostenibilidad ambiental.

No en vano se han prendido las alarmas mundiales para que se piense en la forma de conservación del planeta, lo que lleva a que se tome conciencia, no solo por parte del Estado, sino, también por parte de las personas, de la forma que ello se llevaría a cabo y, el pago por servicios ambientales, puede resultar una forma de persuasión y concientización para que las personas, asuman con responsabilidad el cuidado del medio ambiente.

Un sistema que aún está por regularse, y del cual se predica su voluntariedad, puede por las acciones del mismo ser humano y la necesidad del Estado de invertir cada vez más recursos en la protección del medio ambiente, llevarlo a ser considerado como un impuesto obligatorio para todos los colombianos, asunto que precisamente es la materia de análisis de la presente investigación.

Una vez evidenciado lo anterior, se plantean dos hipótesis frente al tema propuesto:

1. Teniendo en cuenta las características de los pagos por servicios ambientales, tales como: que la transacción sea voluntaria, la transacción se dé directamente sobre la actividad o uso del suelo que afecta un servicio ambiental definido, la transacción sea el reconocimiento económico por el desarrollo de una actividad asociada al servicio ambiental, exista por lo menos un comprador y por lo menos un proveedor del servicio ambiental y que la transacción sea condicional a la provisión del servicio ambiental; se tratará de establecer, si las anteriores características pueden llegar a verse desdibujadas,

al establecerse la necesidad de un cuidado obligatorio del medio ambiente, en donde el Estado haciendo uso de su poder fiscal, y con base en lo establecido en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia, según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad; puede constituirse el pago por servicios ambientales, como un impuesto o tasa obligatoria para todos los Colombianos, por la utilización indiscriminada del medio ambiente y por el simple hecho de habitar el país.

2. El Gobierno Nacional, puede hacer uso de las facultades que se le han dado en las diferentes normatividades a fin de crear un esquema adecuado de los pagos por servicios ambientales, que le permita obtener un pago voluntario por la utilización del medio ambiente y así desarrollar dicha estrategia, con la finalidad de obtener recursos que le permita invertir en la prevención, mitigación, cuidado y preservación del medio ambiente. En donde se pueda viabilizar aquel, y se diseñen los mecanismos e instrumentos aplicables a la materia, tales como instrumentos económicos, financieros, tributarios, administrativos, entre otros.

El tema de investigación “Pago por servicios ambientales en Colombia”, se ubica dentro de la rama del derecho ambiental, la cual hace parte a su vez del denominado derecho público, considerándose éste como parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones del Estado con las diferentes personas naturales y jurídicas de orden privado, cuando actúan en ejercicio de sus legítimas potestades jurisdiccionales y/o administrativas y, a su vez, con otros organismos del Estado.

La investigación se realizará, haciendo un análisis de la legislación ambiental sobre la materia en Colombia, con la legislación comparada de países

cercanos que ya cuentan con un desarrollo en dicho campo, para determinar finalmente si es posible pensar en los pagos por servicios ambientales como un impuesto obligatorio, lo que enmarca igualmente la investigación dentro del derecho público.

Los resultados que se esperan obtener con la investigación, serán y/o de análisis teórico, pues es un tema poco explorado, del cual apenas se empieza a entender su trascendencia, tanto por parte de los diferentes órganos estatales que tienen que ver con la materia, llámense Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas, municipios, departamentos, etc, como por los ciudadanos que habitan el territorio colombiano.

Para llevar a cabo la investigación, se utilizaron principalmente fuentes primarias tales como las leyes y decretos existentes en Colombia y otros países que tienen desarrollado el tema materia de investigación; igualmente se utilizaron fuentes secundarias como doctrina, jurisprudencia y el derecho comparado; para ello se recurrió a libros, revistas, periódicos, páginas web, foros, que puedan resultar de interés sobre el tema investigado.

El análisis realizado del material recopilado, se clasificó de acuerdo a los diferentes aspectos enmarcados dentro de los objetivos generales, de tal suerte que ello permitió, obtener un resultado final como lo es la construcción de un marco que servirá de referencia para futuras investigaciones.

Lo anterior enmarcado dentro del método investigativo exploratorio¹¹, dada la poca información con la que se cuenta en Colombia sobre el tema.

¹¹ Exploratoria: Son las investigaciones que pretenden darnos una visión general de tipo aproximativo respecto a una determinada realidad.

Este tipo de investigación se realiza especialmente cuando el tema elegido ha sido poco explorado y reconocido, y cuando aún, sobre él es difícil formular hipótesis precisas o de cierta generalidad.

Igualmente, la investigación se realizará a nivel Colombia (marco espacial), dada su importancia y trascendencia actualmente en el territorio nacional, se define como punto de partida (marco temporal) el año de 1973, fecha de expedición de la Ley 23, mediante la cual como ya se ha expresado, se dio facultades al Gobierno Nacional para la creación de incentivos y estímulo económicos encaminados a la protección del medio ambiente, hasta la época actual, en donde cobra vigencia más que nunca la protección de los recursos naturales, por el Estado y las personas.

En la presente investigación, se realizó un análisis del estado actual de los pagos por servicios ambientales en Colombia, su desarrollo, aplicación y viabilidad.

Igualmente se buscó establecer, si es posible que un pago que en su esencia ha sido contemplado como un pago voluntario, como contraprestación por un servicio de carácter ambiental, puede llegar a considerarse y hasta regularse por el Gobierno Nacional, como un impuesto de carácter obligatorio, para todas las personas que habitan el territorio colombiano.

Los hallazgos y conclusiones de la investigación, son eminentemente teóricos, lográndose hacer una recopilación de las normas que han existido en materia de incentivos económicos, especialmente en lo relacionado con los pagos por servicios ambientales, para finalmente establecer si éstos pueden llegar a convertirse en un impuesto en Colombia.

Suelen surgir también cuando aparece un nuevo fenómeno, que precisamente por su novedad, no admite todavía una descripción sistemática, o cuando los recursos que dispone el investigador resultan insuficientes como para emprender un trabajo más profundo.

Consultado en: RAMOS CHAGOYA. Métodos y técnicas de investigación. [En línea]. [24 de junio de 2014] disponible en: (www.gestiopolis.com/economia/metodos-y-tecnicas-de-investigacion.htm)

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN COLOMBIA

SECCIÓN PRIMERA

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

Hoy en día, en que la temática de la sostenibilidad ambiental está tan de moda en medio de la población no solo colombiana, sino internacional, se empieza a barajar diferentes alternativas que ayuden a la preservación y cuidado del medio ambiente; es allí en donde aparece un concepto denominado pago por servicios ambientales o ecosistémicos, el cual es mirado como una posible alternativa para preservar y conservar los recursos naturales y en donde de lograrse desarrollar de forma adecuada, podría constituirse en una alternativa de equidad social que pueda ayudar en la etapa del posconflicto para todas aquellos campesinos que regresen a sus tierras.

Los efectos del cambio climático, el conflicto armado, la deforestación (como consecuencia de la siembra de cultivos ilícitos), la minería ilegal, el abandono de las tierras, las quemas a los bosques, la falta de protección de las cuencas hidrográficas, entre otros, constituyen factores que inciden en el deterioro del medio ambiente y que deben ser contrarrestados de forma certera y urgente; hacen falta políticas ambientales gubernamentales encaminadas a una real preservación de los recursos naturales, de forma tal que las personas participen en su implementación, pudiendo ser los pagos por servicios ambientales o ecosistémico una solución a dicho tema.

Los pagos por servicios ambientales en Colombia han sido poco abordados, ya que no se cuenta con reglamentación al respecto y revisten gran importancia en la época actual colombiana, ya que el cuidado, conservación y protección al medio ambiente en un país como Colombia es determinante para la preservación de su biodiversidad y son los entes estatales y personas quienes deben procurar por su protección y preservación, haciéndose necesario, el desarrollo de todos aquellos instrumentos legales con que se cuenta para lograr tal fin.

Según informe sobre el estado de los recursos naturales renovables y del ambiente, Componente de biodiversidad, 2010-2011, preparado por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, las cifras de la biodiversidad en Colombia, son:



Extensión total: 2.070.408 km²
 Área continental: 1.141.748 km² (55%).
 Área marina: 928.660 km² (45%).
 Población: 46.044.601 habitantes (0,7% de la población mundial).
 Densidad de población: 40,3 habitantes/km².
 63,9 millones de hectáreas de bosques.
 1,3 millones de hectáreas de zonas de páramo.
 16 millones de hectáreas de sabanas
 20,2 millones de hectáreas de humedales interiores.
 24,5 millones de hectáreas de zonas secas (áridas y semiáridas).

- Colombia es un país mega diverso que alberga más del 10% de la biodiversidad del planeta.
- Colombia es el primer país del mundo en diversidad de aves y orquídeas.
- Colombia es el segundo país del mundo en diversidad de plantas, anfibios, peces dulceacuícolas y mariposas.
- Colombia es el tercer país del mundo en diversidad de réptiles y palmas.
- Colombia es el cuarto país del mundo en diversidad de mamíferos.
- Colombia posee el mayor número de ecosistemas representados en un mismo país.

Con un país tan biodiverso, urge que el Gobierno Nacional contemple una política adecuada y certera frente al pago de servicios ambientales o ecoistémicos y reglamente éstos, pues con los recursos que se obtengan con ello, se podrán desarrollar proyectos de conservación, restauración, protección en aquellos sitios de vital importancia que sirvan para la preservación del medio ambiente, en general, es decir, del agua, aire y suelo.

Los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del país muestran su preocupación por la preservación de los recursos naturales; evidencia de ello es que en

El Informe Conjunto de la mesa de conversaciones de La Habana se reconoce “la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible con especial atención a la importancia de proteger y preservar el agua y el medio ambiente” y de establecer “un plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible”¹².

El cambio climático es un fenómeno que afecta a Colombia, en donde hay que emprender acciones urgentes y adecuadas que permitan aminorar sus efectos, adaptarse a los cambios climáticos que se están dando, de forma tal que se pueda lograr un desarrollo sostenible y, es principalmente el Estado como encargado de fijar las políticas ambientales y, consecuente con ellos, los demás actores involucrados en el sistema de gobierno los llamados a emprender acciones adecuadas de preservación del medio ambiente. Igualmente, las personas deben intervenir en la implementación de las acciones que diseñe el Gobierno, para prevenir o aminorar sus efectos, máxime cuando los escenarios climáticos

¹² HOCHSCHILD F. La paradoja ambiental del acuerdo de paz. En: El Espectador. Bogotá: (20 de enero, 2015)

(...) muestran tendencias a un aumento de la temperatura media, de entre 2 y 4 °C al 2070 y una modificación de las condiciones hidrológicas, con reducción de las precipitaciones en algunas regiones hasta de un 30%.

Se espera, además, un impacto del cambio climático sobre los medios de vida de la población, en especial de la rural, y sobre la calidad de vida de todos los colombianos. Por otra parte, el cambio climático puede acelerar los procesos de desplazamiento y migraciones internos. En este orden de ideas, se va a generar un estrés adicional en la lucha contra la pobreza en el país, que intensificará –en algunos casos- la vulnerabilidad de poblaciones y grupos marginales y excluidos¹³

No cuidar el medio ambiente, no solo daña éste, sino que se convierte en una cadena que afecta el desarrollo social del país. Es en el campo donde se encuentran la mayor provisión de los recursos naturales, los cuales de no ser protegidos, se pueden ver disminuidos, además la producción de alimentos, será más difícil, lo que repercutirá en la ciudad, en su calidad de vida y salubridad. Desde el 2006, en un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la pobreza en Colombia, “se estima que los costos de los efectos de las principales causas de la degradación ambiental superan el 3,7% del PIB de Colombia, sobre todo debido a los mayores índices de mortalidad y morbilidad y a la reducción de la productividad”¹⁴.

Además de lo anterior, en dicho estudio se pudo establecer que: “... los problemas que resultan más costosos para la economía colombiana, son: la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria; los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; los desastres naturales (como inundaciones y

¹³ MARJOLAINE COTE, *et al.* El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de las Naciones Unidas. [En línea]. 01 de 2010. [enero de 2015] disponible en: (www.pnud.org.co)

¹⁴ SÁNCHEZ TRIANA, Ernesto, *et al.* Producciones ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia, un análisis ambiental. [En línea]. 2006. [11 de febrero de 2015] disponible en: (www.cepal.org/ilpes/noticias).

derrumbes) y la degradación de los suelos”¹⁵.

Para hacerse alguna idea de los efectos que se pueden tener por el cambio climático, si no se interviene lo más pronto posible en ello, las Naciones Unidas en un estudio denominado “el cambio climático en Colombia y en las Naciones Unidas”, estableció:

Salud	Aumento de la incidencia de las enfermedades transmitidas por vectores (malaria y dengue). Las regiones andinas son las más propensas a estas nuevas epidemias por ser zonas de malaria inestable, pero también indirectamente a causa del deterioro de los recursos hídricos y de las condiciones de habitabilidad.
Sector agropecuario	Gran parte de los agrosistemas del país son vulnerables a los efectos de aridización, la erosión de suelos, la desertificación y a los cambios en el régimen hidrológico. También se estima un mayor riesgo de inundaciones en cultivos y de otros eventos naturales que afectan la producción agrícola (vendavales, granizadas, etc).
Recursos Hídricos	Se proyectan aumentos de la esorrentía en las regiones costeras, en los llanos orientales y en los departamentos donde las últimas décadas hubo inundaciones y deslizamientos. En contraste, se prevé una disminución de la esorrentía e la región andina y el norte del país, que puede causar problemas en el suministro de agua y déficit en los embalses, lo cual disminuye la generación de energía.
Sistemas costeros	Con la elevación prevista del nivel del mar millones de habitantes quedarían expuestos a las inundaciones en las zonas costeras, así como los asentamientos industriales, la

¹⁵ Ibid.

	infraestructura e instalaciones turísticas, y los cultivos. También son vulnerables las fuentes de agua, por una mayor intrusión salina.
Ecosistemas	Preocupa la reducción del área de nevados y páramos y, por tanto, de sus servicios ambientales. Los corales pueden sufrir por el aumento de la temperatura media del mar, y afectar así la biodiversidad y los recursos pesqueros asociados. Los impactos sobre los bosques pueden ser considerados, pero existe todavía incertidumbre sobre la resiliencia de éstos.
Vivienda y asentamientos	La infraestructura de todo el país y los asentamientos precarios y en zonas de riesgo pueden verse afectados por la mayor frecuencia de eventos externos (en especial inundaciones, lluvias fuertes, tormentas tropicales, vendavales y deslizamientos), lo que deteriorará aún más las condiciones de habilidad y calidad de vida de poblaciones desplazadas y pobres. ¹⁶

Lo anterior, prende las alarmas, para buscar la sostenibilidad y preservación del medio ambiente, y es en los pagos por servicios ambientales, donde se puede encontrar una de las soluciones para el sostenimiento de éstos, pero para ello se debe regular de una manera íntegra la obtención de estos servicios que nos prestan los ecosistemas.

Conscientes de las grandes consecuencias que trae consigo el cambio climático en el mundo, en el 2015, se dio un gran avance para el futuro del planeta, ya que en diciembre, se llevó a cabo la Cumbre de Cambio Climático (COP21), firmándose un gran acuerdo global que fue aprobado por 195 países, conocido como el “Acuerdo de París”; marcándose con ello, quizás el inicio de una nueva etapa para el planeta y sus habitantes. Este gran acuerdo, es muestra del

¹⁶ MARJOLAINE COTE, op.cit, p2

compromiso que han asumido la mayor parte de los países -incluidos las grandes potencias- para establecer un límite a la degradación de medio ambiente y especialmente a las emisiones de gases de efecto invernadero, producidas principalmente por el uso y explotación de combustibles fósiles.

Colombia realizó 4 anuncios encaminados a establecer sus compromisos como aporte en la mejora del ambiente frente al cambio climático:

1. Fondo para la paz y el desarrollo sostenible

Colombia es un país forestal: más del 51 % de su territorio está cubierto de bosques. Estos ecosistemas son clave para nuestra supervivencia, ya que nos proveen servicios tan indispensables como el agua. Sin embargo, el país perdió 140.000 hectáreas de bosque en 2014. La deforestación está asociada a muchas presiones y sectores productivos, pero también a la guerra: 58% de la deforestación tuvo lugar en los municipios con mayores niveles de conflicto.

En un escenario de paz, Colombia debe proteger sus bosques y biodiversidad, promover un desarrollo sostenible rural y luchar frente al cambio climático. Y para hacerlo, el gobierno lanzó el Fondo Colombia Sostenible que contará con 1.900 millones de dólares para financiar acciones encaminadas a lograr estos objetivos.

2. Alianzas para frenar la deforestación en Colombia

Conservar los bosques es clave para enfrentar el cambio climático: 11% de las emisiones globales vienen de la deforestación. Por eso, Noruega, el Reino Unido y Alemania se comprometieron a aportar 5 mil millones de dólares entre 2015 y 2020, para financiar proyectos que reduzcan las emisiones de gases efecto invernadero que produce la deforestación y la degradación de los bosques. El financiamiento está condicionado por los

donantes a la obtención de resultados.

De esta cifra, 300 millones de dólares serán destinados a Colombia, para que reduzca su deforestación y alcance la meta de cero deforestación neta en la Amazonía en 2020. “Es la primera vez que firmamos un acuerdo basado en resultados, es una enorme oportunidad para mi país”, afirmó Gabriel Vallejo, ministro de Ambiente de Colombia. Estas decisiones se enmarcan dentro de la agenda Lima-París para la Acción Climática, liderada por los gobiernos de Francia y Perú, que busca integrar diferentes actores para que asuman un liderazgo y lleven a cabo acciones ambiciosas para hacerle frente al cambio climático antes de 2020.

3. Áreas protegidas sostenibles financieramente

De nada sirve tener millones de hectáreas protegidas si no existen los recursos para su manejo sostenible. Por esa razón, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), la Fundación Gordon y Betty Moore, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas – Patrimonio Natural, Wildlife Conservation Society (WCS) y Conservación Internacional (CI), firmaron un histórico Memorando de Entendimiento en el que se comprometen a trabajar en equipo para financiar y mejorar la gestión del Sistema de Parques Nacionales del país.

Además de implementar mecanismos financieros para la sostenibilidad a largo plazo de las zonas de conservación, los firmantes se proponen hacer esfuerzos para declarar 3.5 millones de hectáreas de áreas protegidas nuevas. Lo anterior, va en línea con el anuncio del presidente Santos en la Cumbre del Clima. “Las áreas protegidas son una poderosa herramienta para la adaptación y mitigación al cambio climático, y una gran oportunidad de desarrollo. Capturan carbono, regulan el clima y nos protegen de los

fenómenos meteorológicos extremos”, afirmó Pablo Vieira, Viceministro de Ambiente de Colombia durante la firma del Memorando.

4. Neveras que no calienten el Planeta

Las neveras, indispensables para nuestra vida cotidiana, no solo consumen cerca del 40% del uso doméstico de energía eléctrica, sino que emiten gases efecto invernadero como los hidrofluorocarbonos. Por eso el Fondo para las acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs), cuyos recursos provienen de Alemania, Reino Unido, Dinamarca y la Unión Europea, le dará 9 millones de euros a Colombia para un proyecto de sustitución de refrigeradores por unos que no calienten el planeta.

El proyecto que Colombia presentó incluye una política para la transformación de la refrigeración doméstica, el reemplazo de refrigeradores, el manejo de disposición final, entre otros. La delegación colombiana lo consideró un gran logro ya que es uno de los primeros programas en América Latina que pretende reducir las emisiones provenientes de los hidrofluorocarbonos. Según Rodrigo Suarez, Director de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, este proyecto tiene el potencial de reducir 16 mil millones de toneladas gases efecto invernadero¹⁷.

¹⁷ WWF COLOMBIA. Top 4: anuncios imperdibles de Colombia en la Cumbre del Clima. [En línea] 09 diciembre 2015. [3 de mayo de 2016] disponible en: (www.wwf.org.co)

SECCIÓN SEGUNDA

MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

El marco teórico en el que se desarrollan los pagos por servicios ambientales, permite conocer los conceptos básicos necesarios para el entendimiento de este tema; es así como se encuentran sus primeros esbozos en la Ley 23 de 1973, en la cual “se facultó al Gobierno Nacional para la creación de incentivos y estímulos económicos, con el fin de fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país”.

Posteriormente, el Decreto 2811 de 1974, mediante el cual se creó el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente, facultó nuevamente al Gobierno Nacional para la creación de estímulos para la conservación, restauración y mejoramiento del ambiente.

La Constitución Política de 1991 contempla 34 disposiciones específicas relacionadas con el medio ambiente e impone al Estado deberes como proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, entre otros.

La Ley 139 de 1994 crea el Certificado de Incentivo Forestal –CIF-, la cual pretendió incentivar nuevas plantaciones forestales de tipo protector-productor, en terrenos considerados de aptitud forestal. Posteriormente, fue expedido el Decreto 900 de 1997, el cual reglamentó el Certificado de Incentivo Forestal para la conservación, el cual puede ser aplicado en la conservación de zonas de bosque natural que no hayan sido intervenidas.

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), encargando al Ministerio de dictar las políticas ambientales en el país. Así mismo, esta misma normatividad trae en su artículo 111 la obligación para los departamentos y municipios de financiar con el 1% de sus ingresos corrientes los esquemas de pagos por servicios ambientales en sus territorios, lo cual fue igualmente contemplado en la Ley 1151 de 2007, en su artículo 106.

A partir de la creación de la Ley 99, en los diferentes planes de desarrollo, se hizo una consideración somera sobre los servicios ambientales así:

Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 “El Salto Social”; Ley 152 de 1994. En el tema de sostenibilidad ambiental, se estableció que se pondría en marcha un programa de incentivos económicos para el control de la contaminación con las tasas retributivas, compensatorias y por uso de los recursos naturales.

Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para construir la Paz”; Ley 508 de 1999. Al establecer el Programa de mercados verdes, estipuló que está dirigido a incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos y a incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, garantizando el reconocimiento de los derechos intelectuales y del país de origen respectivos.

Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “hacia un Estado comunitario”; Ley 812 de 2003, en donde se estableció, en materia de sostenibilidad ambiental, un programa de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, el cual comprendía la consolidación del Sistema de Áreas protegidas; el manejo de poblaciones de especies silvestres amenazadas y de uso potencial; el fomento de desarrollos biotecnológicos a partir de los componentes de la biodiversidad y gestión en materia de bioseguridad; y la conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas. Igualmente, establece la

obligación de promover una legislación ambiental, que permita la oferta de servicios ambientales.

Pero fue en el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010, “estado Comunitario”; Ley 1151 de 2007, donde se habló más directamente de los pagos por servicios ambientales, al ratificar en su artículo 106, lo estipulado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014); Ley 1450 de 2010, en su artículo 210, modificó igualmente el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, introduciendo un nuevo párrafo, en donde establece que:

“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”.

Y además agrega un párrafo segundo, en donde faculta al 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, para que en el marco de sus competencias efectúen 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.

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015 “Todos Por Un Nuevo País”, se estableció en el artículo 174, la obligación de las autoridades ambientales, en coordinación con los entes territoriales, cofinanciar la adquisición de 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; estableciendo las formas en que pueden ser financiados los pagos por servicios ambientales, imponiéndole al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la obligación de reglamentar lo referente a éstos¹⁸.

SECCIÓN TERCERA

CONTEXTO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL EN COLOMBIA

Se abordará a continuación, el contexto legal en el que se desenvuelven el derecho ambiental en Colombia, lo que se considera de gran utilidad, para comprender el marco conceptual en el que se desarrolla la temática de los pagos por servicios ambientales en nuestro país.

Desde hace ya varias décadas, el derecho ambiental se ha desarrollado en el territorio Colombiano; sus primeros inicios concretos datan desde la creación del INDERENA en el año de 1968; posteriormente en Colombia, a raíz de la “Conferencia de Estocolmo”, se expide la Ley 23 de 1973, que facultó de manera

¹⁸ Los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo, pueden ser consultados en su integridad en www.dnp.gov.co

extraordinaria al Presidente de la República para la creación del Código de Recursos Naturales, lo cual efectivamente se concretó en el año de 1974, con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, más conocido como Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente; ésta se constituyó en la primera Ley General o Marco promulgada en América Latina y el Caribe.

Esta normativa, a lo largo de 340 artículos, reguló aspectos esenciales relacionados con el desarrollo del medio ambiente, estableciendo que éste, es patrimonio común, declarando su preservación y manejo como de interés público e interés social. Igualmente, en su artículo 2, establece como uno de sus objetivos la preservación, restauración, conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables; es así como en desarrollo de ellos entra a regular temas relacionados con la atmósfera, la aguas, la tierra, el suelo, el subsuelo, la flora, la fauna, el paisaje, los residuos, basuras, desechos, el ruido, entre otros¹⁹

Diecisiete años más tarde, todos aquellos postulados ambientales, fueron reconocidos y elevados a rango constitucional con la Constitución Política de 1991, en donde se establecieron 34 artículos con contenido ambiental, llevando a establecer lo que para la jurisprudencia se conoce como “la Constitución ecológica”; la cual, reconoció en su artículo 79 como derecho colectivo, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; además de establecer en el artículo 80, la carga para el Estado de la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, de establecerle la carga de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Pero no solo se le imponen cargas al Estado; en su artículo 95, le establece a las personas el deber de proteger los recursos

¹⁹ Al respecto, ver del Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente

culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; igualmente, en el artículo 58 le otorga a la propiedad una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica²⁰.

“De una lectura integral del texto constitucional surge el concepto de Constitución Ecológica, conformada por 34 disposiciones que de conformidad con la Sentencia T-411 de 17 de junio de 1992, deben analizarse desde tres puntos de vista, i) La protección del Medio Ambiente como un principio constitucional, ii) El ambiente sano como un Derecho y iii) La participación social como un presupuesto. Estos tres aspectos sustentan la participación conjunta de los particulares y del Estado en la protección del medio ambiente y los recursos naturales desde diferentes perspectivas, que abarca la participación de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado en la implementación de esquemas como el Pago Por Servicios Ambientales²¹”

En junio de 1992, se realizó la cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, dándose la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en la cual se reafirmó lo establecido en la Conferencia de Estocolmo, procurándose además por una alianza mundial de cooperación entre los estados participantes para la protección del medio ambiente; se trata de alcanzar el desarrollo sostenible, reconociendo el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Luego en Colombia, se expide la Ley 99 de 1993, en donde se dio desarrollo a los principios constitucionales ambientales; se crea el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- al cual

²⁰ Al respecto, ver Constitución Política de Colombia de 1991.

²¹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia nacional para el pago de servicios ambientales.[En línea]. Julio de 2008 [diciembre de 2014] disponible en: www.parquesnacionales.gov.co

le correspondería desde entonces la formulación de las políticas nacionales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Las anteriores relaciones normativas, evidencian como el Derecho Ambiental se ha desarrollado en nuestro medio en pro de la protección por los recursos naturales renovables, buscando su control racional, sostenible y mitigable, imponiéndole no solo cargas al Estado para su protección y conservación, sino también a todas las personas, lo que ha hecho que el derecho ambiental, se posicione cada vez más en el medio, logrando una autonomía propia, como disciplina en el campo del derecho.

1. Marco general de los servicios ambientales

La preocupación por la conservación del medio ambiente, le ha permitido al legislador colombiano, la estipulación de obligaciones a cargo del Estado para la protección de éste; es así como desde la Ley 23 de 1973, en su artículo 7, facultó al Gobierno Nacional para crear incentivos y estímulos económicos, con el fin de fomentar programas e iniciativas, encaminadas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país; situación ésta que también fuese contemplada, más adelante, por el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 13, al establecer: “Con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos”

A pesar de existir dicha facultad desde el año de 1973, fue apenas hasta 1991 -es decir 18 años después- que se habló nuevamente del tema, en la Constitución Política desarrollada en 1991. Posteriormente, en la Ley 99 de 1993, en su artículo 1 numeral 7, 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”. En dicha normativa, igualmente, en su artículo 116 literal g,

se autorizó al Presidente de la República, para que en uso de sus funciones: “Establecer un régimen de incentivos, que incluya incentivos económicos, para el adecuado uso y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y para la recuperación y conservación de ecosistemas por parte de propietarios privados”

Por su parte, en el artículo 111 de la citada norma, se estableció que los departamentos y municipios dedicarán el 1% de sus ingresos, entre otros, para “financiar esquemas de pago por servicios ambientales”.

Posteriormente, en el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos en su primer mandato, adopta el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, mediante Ley 1450 de 2011, se conservó la obligación de los municipios y departamentos para designar el 1% de sus ingresos corrientes para ser invertidos en el pago por servicios ambientales. Esta norma, adicionalmente, estableció que serían las autoridades ambientales las que definirían las áreas prioritarias para la implementación de los esquemas por pagos de servicios ambientales, de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, expedida para el efecto. Mediante el Decreto 953 de 2013, se reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, dándosele a los entes territoriales facultades que le permiten la preservación de aquellos sitios de interés ecológico para la conservación de los acueductos municipales, distritales y regionales, “mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales”. Finalmente, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, le da fuerza al concepto de servicios ambientales, estableciéndole la obligación al Ministerio de Ambiente de crear una reglamentación para la regulación de los pagos ambientales.

Lo anterior, denota que el Estado siempre ha tenido a la mano las herramientas y facultades legales para el desarrollo de los incentivos para pagos por servicios ambientales, pero que ésta, no ha sido desarrollada ampliamente, es decir, a lo

largo de estos años ha carecido de una reglamentación normativa que le permita al Estado explotar esta facultad que se le ha dado, desperdiciando una herramienta valiosas que podría contribuir con la conservación y preservación del medio ambiente. Hoy que tanto se ha hablado del calentamiento global y del temido cambio climático, solo hasta el año 2013, se hace una reglamentación, como ya se vio, que aplica para el recurso hídrico, desperdiciándose así una oportunidad de entrar a regular otros recursos que también son de utilidad ecosistémica; consiente de lo anterior, es tal vez que el Gobierno Nacional da la orden en el último Plan Nacional de Desarrollo, para que se entre a regular los pagos por servicios ambientales para lo cual estableció que “Dentro del término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación”²²

2. Política Nacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En el año 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- desarrolló la Estrategia Nacional para pagos por servicios ambientales, la cual “surge como una oportunidad para el mejoramiento de la gestión ambiental y puede ayudar a mejorar la eficiencia y efectividad del sector ambiental, teniendo en cuenta las potencialidades asociadas de involucrar a los sectores productivos en la conservación y uso sostenible de los ecosistemas y sus servicios ambientales”. En dicha estrategia, se definen los servicios ambientales como “los beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas” ; ahora bien, a efectos de conocer un poco más sobre los servicios

²² Al respecto ver Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo artículo 174

ambientales, se considera de importancia conocer las categorías de dichos servicios, las cuales igualmente se encuentran desarrolladas en la estrategia en comento, a saber: a) servicios de aprovisionamiento, que hacen referencia a los productos que se obtienen directamente de los ecosistemas; b) servicios de regulación, que son aquellos servicios ambientales, que generan beneficios a la sociedad y que son derivados de los procesos ecológicos de regulación asociados a cada tipo de ecosistema; c) servicios culturales, son, los beneficios no materiales que la sociedad recibe de los ecosistemas como el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo (conocimiento), reflexión, recreación y experiencias asociadas con los paisajes; y d) servicios de soporte, que se definen como aquellos que son necesarios para la producción o generación de los demás servicios ecosistémicos o ambientales.

Igualmente, se define que son los pagos por servicios ambientales, y para tales efectos, se adopta la definición basada en {Wunder (2006)}, que establece: “una transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento)”²³

De la definición anterior, se desprende que el esquema de pagos por servicios ambientales:

1. Se basa en una transacción voluntaria; es decir que a diferencia de la definición de otras, es necesaria la interacción entre el comprador y vendedor del servicio, y dicha transacción debe ser voluntaria. En este sentido, los programas de tasas ambientales no clasificarían como PSA debido a que la transacción no es voluntaria.

²³ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit

2. El objeto de la transacción es el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental determinado o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio. Es decir, la transacción se daría directamente sobre la actividad o uso del suelo que afecta un servicio ambiental definido.
3. La transacción consiste en el reconocimiento económico por el desarrollo de una actividad asociada al servicio ambiental. El término reconocimiento económico abarcaría diferentes modalidades como pagos directos, indirectos o en especie.
4. Debe existir por lo menos un comprador y por lo menos un proveedor del servicio ambiental.
5. La transacción es condicional a la provisión del servicio ambiental, es decir que si el servicio ambiental no es prestado o no se comprueba el uso de la tierra relacionado, no sería objeto del reconocimiento²⁴.

De lo anterior, se evidencia que el esquema de pagos por servicios ambientales, se constituye en una herramienta sencilla que puede ser implementada de forma fácil, previa la definición de una metodología para la determinación y monitoreo del servicio ambiental que se ofrezca, la cual puede ser desarrollada por proyectos regionales o locales, ya sea por personas particulares o por el mismo Estado, para lo cual es de suma importancia, que ellos sean pensados para ecosistemas que hayan sido determinados como de vital importancia o priorizados por los Entes gubernamentales, los cuales deben, además, tener una factibilidad económica y ambiental y ser aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

²⁴ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit

En diciembre de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible anunció la puesta en marcha de un plan de pago por servicios ambientales, destinado a personas que abandonen prácticas como la minería ilegal, tala ilegal de bosque y deforestación, indicando además que “Los pagos por servicios ambientales lo que buscan es brindarle una nueva opción de sostenimiento a esas personas que decidan cambiar esa actividad ilegal y se dediquen a cuidar el ecosistema”

A pesar de tenerse una estrategia por parte del Estado para los esquemas de pagos por servicios ambientales, ésta ha resultado insuficiente, pues no se cuenta con un desarrollo normativo que fije pautas claras, que le den seguridad jurídica a las personas, para el desarrollo o la participación en este tipo de proyectos; se tienen varias normas difusas, que solo han sido concretadas, con la reglamentación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, que como ya se ha expresado solo es desarrollado frente al recurso hídrico.

3. Corporaciones Autónomas Regionales

Las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción;

son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MINISTERIO

DEL MEDIO AMBIENTE²⁵.

Igualmente, la Ley 99 de 1993, en su artículo 30, establece que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen por objeto, la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Con base en lo anterior, la norma en comento, le asigna unas competencias específicas a las Corporaciones, pero es en el artículo 111, al declarar de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales, que se le estableció a las Corporaciones Autónomas Regionales, la administración de estas zonas junto con la Administración Municipal y Departamental.

Más adelante, mediante la Ley 1450 de 2011, la cual acogió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, y se les permitió a los municipios y departamentos, además de la compra de predios, la financiación de pagos por servicios ambientales, con el fin de preservar las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

“Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquema por pagos de servicios ambientales”. Lo anterior quedó limitado a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentara la materia; la cual se realizó en el año 2013, mediante el Decreto 953.

²⁵ Al respecto, ver Ley 99 de 1993.

El ámbito de aplicación de dicho decreto contempla a las entidades territoriales, a los distritos de riego que no requieren licencia ambiental y a las autoridades ambientales.

El Decreto además dejó a cargo de los Entes territoriales, con el apoyo técnico de la Autoridad Ambiental de su jurisdicción, la selección, al interior de las áreas de importancia estratégica identificadas, delimitadas y priorizadas por la autoridad ambiental competente, los predios a adquirir, a mantener o a favorecer con el pago por servicios ambientales. 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:

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 beneficiados²⁶

Igualmente, las Corporaciones Autónomas Regionales, en asocio con los entes territoriales, podrán adquirir predios y mantenerlos.

Las Corporaciones juegan un papel muy importante de acompañamiento y apoyo a

²⁶ Al respecto, ver Decreto 953 de 2013.

los Entes territoriales a fin de poder adquirir predios de interés hídrico y establecer esquemas de pagos por servicios ambientales, ello de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 953 de 2013; norma que es relativamente nueva y de la que todavía no se conoce los efectos de su implementación.

Posteriormente, mediante el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015, con el cual se acoge el Plan Nacional de Desarrollo, se estableció que las Autoridades Ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantaran 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 de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Vuelve el Gobierno a establecer la obligatoriedad del acompañamiento por parte de las Autoridades Ambientales a los entes gubernamentales y municipales para la implementación de los pagos por servicios ambientales, pero esta vez les da una herramienta adicional, pues establece con que dineros pueden ser financiados éstos; es así como estipula que se pueden ser financiados con recursos provenientes de la tasa por utilización de aguas y las transferencias del sector eléctrico (artículos 43 y 45 de la Ley 99), se puede destinar el 1% del plan de inversión que llevan aquellos proyectos que hacen utilización dl recurso hídrico (artículo 43 parágrafo 1), las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y finalmente el Certificado de incentivo forestal con fines de conservación, establecido en el artículo 253 del Estatuto Tributario.

SECCIÓN IV

INSTRUMENTOS REGULATORIOS Y SU APLICACIÓN

Como ya se ha expresado anteriormente, el Decreto 2811 de 1974, conocido como Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no solo reguló el manejo de los recursos naturales renovables, los elementos o factores que lo pueden deteriorar y las formas de adquirir sus uso y aprovechamiento; sino que también reguló y estableció las medidas para su conservación y administración, para lo cual estableció el cobro de tasas por el uso de las aguas en actividades lucrativas, las cuales más adelante mediante la Ley 99 de 1993, fueron definidas como tasas retributivas y tasa por utilización de las aguas. Estas tasas se convierten en una de las principales fuentes de ingreso para las Corporaciones Autónomas Regionales.

Otro instrumento regulatorio, con el que cuenta Colombia son los denominados Incentivos Forestales, creados desde 1994, mediante la Ley 139, los cuales hacen referencia al “reconocimiento que hace el Estado Colombiano a las externalidades positivas de la reforestación, en tanto los beneficios sociales y ambientales son apropiables por la población”²⁷

No se puede dejar de lado el instrumento regulatorio del que se ha venido hablando: los esquemas de pagos por servicios ambientales, de los cuales se hablará más adelante.

En las líneas siguientes, se mirará con más detenimiento cada uno de los instrumentos regulatorios aquí planteados.

²⁷ MINISTERIO DE AGRICULTURA. Manual operativo de CIF. [En línea]. 04 de noviembre de 2013 [diciembre de 2014] disponible en: (www.minagricultura.gov.co)

1 Tasas ambientales

La Ley 99 de 1993, en sus artículos 42 y 43, definió las tasas retributivas y compensatorias y tasas para la utilización de las aguas, estableciendo frente a la primera que es la que se da por

“la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas”.

Y frente a las segundas, estableció que esta tasa se cobrará por el Gobierno Nacional por la utilización de las aguas, sea por parte de una persona natural o jurídica

Mediante el Decreto 3100 de 2003, modificado por el Decreto 3440 de 2004, se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de vertimientos puntuales; contempla lo relacionado con el establecimiento de la tarifa mínima y su ajuste regional; define los sujetos pasivos de la tasa, los mecanismos de recaudo, fiscalización y control, y el procedimiento de reclamación.

Igualmente, el Decreto 3100 de 2003, establece en el artículo 3, que “las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán la tasa retributiva por los vertimientos puntuales realizados a los cuerpos de agua en el área de su jurisdicción, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento del Recurso”²⁸.

²⁸ Al respecto, ver Decreto 3100 de 2003

El Decreto en comento, igualmente, define que es una tasa retributiva, estableciendo que, es aquel valor que se cobra por cada kilogramo de sustancia contaminante vertida al recurso, y más adelante define tasa retributiva por vertimientos puntuales, determinando que las autoridades ambientales cobrarán a las personas naturales o jurídicas por la utilización directa del recurso como receptor de vertimientos puntuales y sus consecuencias nocivas.

La tasa por uso del recurso hídrico fue regulada por el Decreto 155 de 2004, en donde se estableció que hay lugar al cobro de dicha tasa, por la utilización del agua en virtud de una concesión de aguas, otorgada a una persona natural o jurídica, pública o privada.

Estas tasas cumplen una función doble; por un lado pretenden crear una conciencia en el uso eficiente de los recursos naturales y por otro lado, se constituyen en fuente de financiación de las Autoridades Ambientales, con el fin de fortalecer la política ambiental de la región y el país.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo, acogido mediante la Ley 1753 de 2015, establece en su artículo 174, la utilización del dinero obtenido por concepto de estas tasas para el pago de servicios ambientales:

“Parágrafo 1°. Los esquemas de pago por servicios ambientales de que trata el presente artículo, además podrán ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva. Así mismo, podrá aplicarse la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1° del artículo 43, las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación a que se refiere el parágrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario”.

2. Certificado de Incentivo Forestal

En el año 1994 fue expedida la Ley 139, con el fin de crear el Certificado de Incentivo Forestal-CIF, como un reconocimiento del Estado a los particulares por las externalidades positivas de la reforestación, al reconocerse que los beneficios ambientales y sociales de la reforestación, pueden ser apropiables por la población en general. Con esta Ley, lo que se pretendió fue promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Consecuentemente con esto, la Ley 223 de 1995, al reformar el Estatuto Tributario, determinó que el certificado de incentivo forestal de reforestación también podía ser utilizado para, compensar los costos económicos directos e indirectos en los que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de éstos.

Posteriormente, fue expedido el Decreto 900 de 1997 reglamentando el Certificado de Incentivo Forestal para la conservación, con el fin de ser aplicado también a la conservación de zonas de bosques naturales poco o nada intervenidas ubicadas en determinadas partes del territorio nacional, bajo el estricto cumplimiento de los requisitos y condicionamientos establecidos en el decreto²⁹

Javier Blanco, en el documento *la experiencia colombiana en pagos por aservicios ambientales*, estableció al respecto:

²⁹ CORTÉS MONTES, Carolina. Valoración económica de servicios ecosistémicos, pagos por servicios ambientales y pagos por compensaciones. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: (15 de enero de 2013), P.6

“El incentivo es un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos, cuyo valor se definirá con base en los costos directos o indirectos por la conservación y disponibilidad de recursos totales para el incentivo”³⁰.

“El Certificado de Incentivo Forestal para la conservación - CIFc – según las normas que lo establecieron, no se puede otorgar en áreas de propiedad de la Nación, ni en aquellas en que por disposición legal se obliga a conservar el bosque natural”³¹.

El incentivo forestal ha sido el esquema más parecido a los pagos por servicios ambientales que se ha desarrollado en Colombia, ya que es un reconocimiento que hace el Estado por la reforestación comercial en el país, además de que con los recursos entregados, se espera que ellos sean realmente invertidos en la siembra de árboles, además de que con ello, se pueden generar empleos en el campo.

3. Pagos por servicios ambientales

Como ya se estableció anteriormente, los pagos por servicios ambientales tienen una regulación incipiente en la legislación colombiana, pero ahora se entrará a esbozar que son los esquemas por pagos ambientales y sus principales características.

“Los servicios ambientales por lo general se definen como los beneficios indirectos, generalmente no transados en mercados, que la sociedad obtiene de los ecosistemas”³²

³⁰ BLANCO ECOVERSA, Javier. La experiencia colombiana en pagos por servicios ambientales. [En línea]. [enero de 2015] disponible en: (www.cifor.org). P.10.

³¹ *Ibíd.*, p.11

³² WUNDER, Sven, et al. Pagos por servicios ambientales: una nueva forma de conservarla diversidad. En: Gaceta Ecológica. Ed., 84-85 (07 de 2007); p. 39

La idea es que quienes se benefician de los servicios del ecosistema paguen *quid pro quo* de manera directa y contractual a quienes manejan la tierra para garantizar la conservación y restauración de los ecosistemas (Wunder 2007). De esta forma, se espera que quienes manejan la tierra reciban un incentivo directo que les motive a considerar la conservación de los ecosistemas entre sus usos rentables de la tierra; desde una perspectiva social, esto daría como resultado mejores usos del suelo que si tales pagos no tuvieran lugar³³

Son muchas las definiciones que se tienen sobre los pagos por servicios ambientales, siendo la más acogida por los países, incluso por Colombia, la dada por Wunder:

Una transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento)³⁴

De la anterior definición, se pueden apreciar cinco criterios, que resultan ser fundamentales para identificar este tipo de pagos:

1. Se basa en una transacción voluntaria; es decir que a diferencia de la definición de otras, es necesaria la interacción entre el comprador y vendedor del servicio, y dicha transacción debe ser voluntaria. En este sentido, los programas de tasas ambientales no clasificarían como PSA³⁵, debido a que la transacción no es voluntaria.

³³ *Ibíd.*, p.40

³⁴ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, *op. cit*

³⁵ PSA: pagos por servicios ambientales

2. El objeto de la transacción es el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental determinado o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio. Es decir, la transacción se daría directamente sobre la actividad o uso del suelo que afecta un servicio ambiental definido.
3. La transacción consiste en el reconocimiento económico por el desarrollo de una actividad asociada al servicio ambiental. El término reconocimiento económico abarcaría diferentes modalidades como pagos directos, indirectos o en especie.
4. Debe existir por lo menos un comprador y por lo menos un proveedor del servicio ambiental.
5. La transacción es condicional a la provisión del servicio ambiental, es decir que si el servicio ambiental no es prestado o no se comprueba el uso de la tierra relacionado, no sería objeto del reconocimiento³⁶

Ahora bien, se han identificado como elementos de los pagos por servicios ambientales; en primer lugar, los relacionados con los mecanismos financieros, con los cuales lo que se busca es la recolección de los recursos de aquellas personas que pueden resultar beneficiados con el esquema de pagos por servicios ambientales. En segundo lugar, se identifica el mecanismo de pago, entendiéndose por éste el diseño de aquellos mecanismos que permitan la interacción con los proveedores de los servicios ambientales; finalmente, el último elemento hace relación al operador del pago por servicio ambiental, que es la persona encargada de administrar los dos elementos anteriores.

Para una mejor comprensión de los pagos ambientales, se debe tener en cuenta las definiciones que siguen:

Proveedor [del Servicio Ambiental]: es un propietario, tenedor o poseedor de un predio, que por medio de una actividad o uso del suelo, provee, mantiene

³⁶ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit

o aumenta un servicio ambiental de un ecosistema ubicado en el predio.

Comprador [del Servicio Ambiental]: es una persona natural o jurídica, pública o privada, que paga a un proveedor por una actividad o uso del suelo que genera el mantenimiento o aumento de un servicio ambiental del que se beneficia directa o indirectamente; o actúa como intermediario o representante de los que directamente se benefician del servicio ambiental.

Línea Base [del servicio ambiental o uso del suelo]: es el nivel o magnitud del servicio ambiental o uso del suelo, que se estima más probable en el futuro, en ausencia del esquema de pago por servicio ambiental. En los esquemas que proveen o aumentan los servicios ambientales, la línea base puede ser la proyección de la tendencia histórica. En los esquemas que mantienen el servicio ambiental, la línea base deberá calcularse teniendo en cuenta el grado de amenaza o la proyección de los determinantes socio-económicos de cambios de uso del suelo.

Monitoreo [del servicio ambiental o uso del suelo]: es la estimación o medición directa o indirecta del servicio ambiental o el uso del suelo relacionado, realizada de forma periódica por el proveedor u operador del esquema de PSA³⁷. El monitoreo es el soporte de la prestación efectiva del servicio y en consecuencia para el reconocimiento económico.

Certificación: Procedimiento mediante el cual un tercero da constancia por escrito que el servicio ambiental, determinado y monitoreado de conformidad con el reglamento, se ha provisto, aumentado o mantenido como resultado de la implementación de un programa o proyecto de PSA.

Para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales, se requiere el desarrollo

³⁷ PSA: pagos por servicios ambientales

de una metodología, que permita realizar el cálculo de la compensación y que debe ser aprobada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. Igualmente, se requiere que se suscriba un contrato, el cual debe ser suscrito por el proveedor y operador, y entre el operador y el comprador del servicio ambiental, en el cual deben quedar expresadas e identificadas las obligaciones de las partes, el plazo, el reconocimiento dinerario que se reconoce como compensación a quien proveerá el servicio.

Los pagos por servicios ambientales van en un crecimiento y reconocimiento por parte de los diferentes países, lo que hará que ellos se expandan y cobren gran importancia en la legislación, constituyéndose en una realidad que debe ser regulada, y para ello se debe conocer a profundidad, lo que implican los pagos por servicios ambientales, de ahí que sea de gran importancia que se entre a realizar una regulación en torno a éstos que contemple todos los recursos: aire, agua, suelo.

Lo encontrado en las anotaciones antes hechas, evidencia que el desarrollo normativo frente al pago por los servicios ambientales, es incipiente en la legislación Colombiana, la cual debe ser revisada y ampliada en procura de la preservación de los recursos naturales, por lo que urge la intervención del Estado en tal sentido.

CAPÍTULO 2

LEGISLACIÓN COMPARADA SOBRE PAGOS POR SERVICIO AMBIENTALES Casos Perú, Costa Rica y Colombia

Las normas que regulan los pagos por servicios ambientales permiten ver el nivel de avance de las políticas ambientales en los países de latino y centro américa; éstas han sido desarrolladas, en algunos casos, de forma muy somera y en otros de forma explícita, en su mayoría orientados a los denominados incentivos forestales, a la provisión de agua y fijación de carbono. En aquellos países donde no ha sido desarrollada la normatividad de pagos por servicios ambientales, se ha acudido a convenios con organismos internacionales u ONGS³⁸, que procuren por la conservación de los recursos naturales y ayudan en la gestión de disminuir los efectos del cambio climático, ya que ello se ha convertido en una necesidad mundial de preservar y proteger espacios que ofrezcan una amplia biodiversidad biológica.

Los servicios ambientales que proveen los recursos naturales fueron desarrollados, generando externalidades ambientales positivas de incentivos económicos; uno de ellos es el pago por servicios ambientales, con el cual se pretende el mejoramiento, mantenimiento y aumento de los diferentes servicios ambientales que nos provee la naturaleza.

Para el desarrollo del presente capítulo, se abordó el estudio de la legislación de varios países, especialmente de Latino y Centro América, con la finalidad de abordar el pago de servicios ambientales desde una legislación comparada con respecto a lo que en Colombia se ha realizado; es así como se abordó el estudio

³⁸ ONG: sigla de Organización No Gubernamental. Es un término que hace referencia a una entidad social sin fines lucrativos, no dependiente de la administración pública y que suele desarrollar actividades de carácter social y humanitario.

de la legislaciones de países como: Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá, y Perú, para finalmente, en profundidad, entrar e revisar las legislaciones de Costa Rica y Perú.

SECCIÓN PRIMERA

BREVE MIRADA A LAS LEGISLACIONES DE BOLIVIA, CHILE, ECUADOR, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA, EN MATERIA DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.

En este primer aparte, se abordarán el estado de la legislación sobre los pagos por servicios ambientales en varios países de Latino y Centro América de manera general, de forma tal que se tendrá una visión global de lo que está sucediendo en el continente americano.

Para iniciar, se mencionará el caso de Bolivia, en donde no se ha desarrollado expresamente el concepto de pagos por servicios ambientales; sin embargo, se reconocen servicios ambientales como los prestados en las áreas protegidas, tales como la conservación, investigación científica, recreación, educación y turismo ecológico.

Algunos de los instrumentos incluidos en la legislación boliviana que pueden ser considerados como pago por servicios ambientales son: los mecanismos de fomento e incentivo para actividades de protección forestal; el otorgamiento de incentivos para los programas de forestación industrial; el pago de un canon por el uso del agua; el pago de la patente de aprovechamiento forestal; los recursos recaudados por el ingreso a las áreas protegidas y las actividades turísticas realizadas en ellas; los recursos recibidos en el marco de la

Convención de Cambio Climático; y la indemnización y compensación por la afectación a los derechos de propiedad, de uso y de aprovechamiento en las áreas protegidas. También existe un beneficio tributario para las reservas privadas del patrimonio natural y las servidumbres ecológicas, las cuales no están sujetas al impuesto que grava la propiedad inmueble agraria y una exoneración total de impuestos a las nuevas inversiones que se realicen en actividades de turismo y ecoturismo³⁹

En Chile, por su lado, no cuenta con norma específica de pago por servicios ambientales; pese a ello existen instrumentos de carácter económico, utilizados en los planes de prevención y descontaminación del medio ambiente, tales como permisos de emisiones transables, impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, y otros instrumentos de estímulo a acciones de mejoramiento ambiental. Además, se está implementado el pago por los derechos de aprovechamiento del agua, el cobro de las tarifas por el ingreso a las áreas silvestres.

República Dominicana cuenta con la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual reconoce la realización de pagos a los proveedores de servicios ambientales por la protección y manejo de bosques, la reforestación de ecosistemas estratégicos y la conservación de la biodiversidad y ecosistemas en peligro de extinción.

Por su parte, Ecuador lleva alrededor de 10 años con los pagos por servicios ambientales; éstos son mirados como un enfoque nuevo de conservación, que reconoce explícitamente la necesidad de crear un vínculo entre los propietarios de los ecosistemas naturales y los usuarios de los servicios que éstos generan. Desde la Constitución ecuatoriana, se ha determinado que la protección de la

³⁹ CASAS, Adriana. Marcos Legales para el Pago por Servicios Ambientales en América Latina y el Caribe. [En línea]. Diciembre de 2008. [enero de 2015] disponible en: (www.oas.org).p.4

biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos son de interés público.

Dentro de las actividades de fomento compensables, están la reforestación de zonas de protección hidrológica, es decir franjas de 30 metros alrededor de riberas, zonas de acuíferos, incluyendo sus fuentes, y áreas con inclinación mayor a 60 grados. Así mismo, la protección y conservación de zonas de protección de la vegetación intacta o recuperada donde se realizan pagos por no uso del área estimados por los costos de oportunidad, y por último las medidas de prevención y control de incendios en toda la cuenca⁴⁰

En Panamá hay un conjunto de normas dispersas en materia de agua, bosques y biodiversidad, mediante las cuales el Estado panameño reconoce el valor de algunos servicios ambientales a los proveedores de éstos; no cuenta con una definición legal de lo que es un servicio ambiental. En la Ley General del Ambiente, Ley 41 de 1998, en su artículo 48, habla de los derechos de los pagos por servicios de conservación de beneficios nacionales y globales; igualmente, en el artículo 49, establece la potestad a la ANAM⁴¹ para establecer las tarifas que se cobrarán por el uso de los servicios ambientales en áreas protegidas.

Como se evidencia de lo anterior, los países arriba mencionados, no cuentan con un desarrollo pleno de los pagos por servicios ambientales, a pesar de hacer reconocimientos en diferentes áreas, especialmente, en lo que tiene que ver con la reforestación, estableciéndose en sus ordenamientos normas dispersas, que les ha permitido hacer un desarrollo incipiente de éstos.

⁴⁰ *Ibíd.*, p.14

⁴¹ ANAM: Autoridad Nacional del Ambiente en Panamá

Pero existen países como Costa Rica y Perú, que le han dado un desarrollo expreso a los servicios ambientales, logrando con ello tener un arma contra la deforestación y conservación de los recursos naturales de dichos países, propiciando un esquema jurídico adecuado para el desarrollo de éstos.

SECCIÓN II

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN COSTA RICA

1. Aspectos Generales

Costa Rica cuenta con un marco, frente a los servicios ambientales, político, legal e institucional que resulta ser propicio para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales; es así como es reconocido en toda Latinoamérica, pues es el primer país que cuanta con dicho tema desarrollado desde hace ya varios años.

Costa Rica comenzó su plan de programa de PSA⁴² en 1997, coordinado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal con fondos de un impuesto en combustibles fósiles y que fue diseñado inicialmente como una alternativa para contrarrestar la deforestación y degradación ambiental que se encontraba afrontando el país desde la década de los sesenta; sumado a ello se le da también una visión antropocéntrica, en el sentido de considerar que mediante el PSA, se puede combatir la pobreza mejorando la calidad de vida en las zonas rurales de la nación.

El mecanismo de PSA fue establecido en la Ley Forestal 7575 del 16 de abril de 1996. La misma establece que los servicios ambientales del bosque y las plantaciones forestales son aquellos que inciden

⁴² PSA: Pago por Servicios Ambientales

directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente, tales como mitigación de gases con efecto invernadero, protección del agua protección de la biodiversidad, y protección de la belleza escénica⁴³

El proyecto de PSA implementado por Fonafifo⁴⁴ se lleva a cabo en todo el territorio nacional, para lo cual se priorizan áreas que son determinadas por el gobierno mediante resoluciones (reglamento) que son establecidas cada año, en donde se determina el número de hectáreas que pueden ser incluidas en los programas de PSA y el valor a compensar en cada una de las modalidades.

El sistema de pagos por servicios ambientales de los ecosistemas forestales que se aplica en Costa Rica, es un mecanismo para pagar a los propietarios privados de tierra los servicios ambientales que sus bosques brindan a la sociedad. En el esquema, fondos recolectados a los consumidores de combustibles fósiles y los aportados por los beneficiarios directos de los servicios ambientales, son utilizados para pagar a los propietarios privados de bosques naturales y plantaciones que voluntariamente comuniquen a la Administración Forestal del Estado (AFE) que desean dedicar sus tierras a alguna de las modalidades de producción forestal promovidas por el programa.

El sistema posee dos características importantes: 1- es un esquema de pago por servicios ambientales generados por los ecosistemas forestales, 2- los servicios se pagan a propietarios privados de tierras

⁴³ MALAVASI ORTIZ, Edgar, et al. Impacto del Programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales. [En línea] 2003 [diciembre de 2014] disponible en: unpan1.un.org. p.1

⁴⁴ Fonafifo: Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica

que desarrollen en ellas actividades de reforestación, agroforestería, o de protección de bosques⁴⁵

El país cuenta con su propia definición de lo que son los servicios ambientales; es así como en la Ley Forestal 7575 define que, los servicios ambientales son aquellos: *"... que brindan los bosques y plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente"*⁴⁶

2. Modalidades de Servicios Ambientales

La ley forestal en comento, establece cuales son esos servicios ambientales, que se podrán establecer, entre ellos se tiene:

- Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción).
- Protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico.
- Protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético.
- Protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos⁴⁷.

El Programa de PSA en Costa Rica cubre tres modalidades:

1. Protección de Bosque: área mínima 2 ha y máxima 300 ha. El monto a pagar es de \$64 (dls) por ha/año, con contratos por un periodo de 5 años, los cuales se podrán renovar.

⁴⁵ MALAVASI ORTIZ, Edgar.. Sistema de cobro y pago por Servicios Ambientales en Costa Rica: Visión General. [En línea] 2003 [diciembre de 2014] disponible en: www.biodiversitylibrary.org. p.4

⁴⁶ MALAVASI ORTIZ, op. cit, p.6

⁴⁷ Ley 7575 de 1996, artículo 3 literal K.

2. Reforestación: Plantación de árboles en bloques, con un área mínima de 1 ha y máxima de 300 ha. El monto a pagar es de \$980 (dls) /ha en un periodo de 5 años, para lo cual se pagará un 50% el primer año, un 20% el segundo, un 15% el tercer año, un 10% el cuarto año y un 5% el quinto año. Se pueden utilizar especies nativas o exóticas.

3. Sistemas Agroforestales (SAF): Combinación de cultivos agrícolas con la siembra de árboles, con un mínimo de 500 árboles y un máximo de 5000 por finca. El monto a pagar es de \$1.30 (dls) por árbol, en un lapso de tres años: un 65% el primer año, un 20% el segundo año y un 15% el tercer año. Con contratos por un periodo de 5 años⁴⁸

Para cualquiera de las modalidades descritas anteriormente, es necesario que el dueño de la finca cuente con un contrato con el Estado, un contrato de regencia forestal con un ingeniero forestal autorizado y que se tenga un estudio técnico aprobado, estudio que deberá ir acorde con la modalidad de PSA⁴⁹ en la que se encuentre.

3. Pilares de los Pagos por Servicios Ambientales

Los Pagos por Servicios Ambientales se fundan en cuatro pilares fundamentales como los son: institucionalidad, marco legal, financiamiento y monitoreo y evaluación; estos consisten en:

⁴⁸ ESQUIVEL, Elsa. Mecanismos Nacionales e Internacionales de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) existentes. [En línea]. [julio 2015] disponible en: (www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/.../PSA%20intls%20-EEsquivel.pdf). p. 5-6

⁴⁹ PSA: pagos por servicios ambientales

1. Institucionalidad: en este ítem se encuentran las diferentes entidades que tienen a cargo el programa de los Pagos por Servicios Ambientales; en primer lugar, se encuentra el Ministerio de Ambiente y Energía que es la entidad encargada de la protección del ambiente y afines, dentro de éste se encuentra el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, “el cual en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), integra la Administración Forestal del Estado (AFE), donde se definen las políticas nacionales para la inversión de recursos en las Áreas prioritarias para el reconocimiento de Servicios Ambientales”⁵⁰

2. Marco Legal:

El marco legal bajo el cual funciona el Programa de PSA⁵¹ en Costa Rica quedó establecido en la Ley Forestal 7575, y en su correspondiente reglamento. La Ley Forestal 7575 incluye únicamente tres artículos para dar soporte al programa del PSA, y luego el funcionamiento del sistema se da a través del reglamento a la Ley 7575, quien a su vez establece que el MINAE⁵² y FONAFIFO⁵³ deben, mediante decretos, establecer: 1. el manual de procedimientos del sistema, 2. definir áreas prioritarias para la asignación de recursos, 3. definir el monto total de fondos a invertir año a año y su distribución por modalidad en colones y en hectáreas y, 4. actualizar los montos de pago por modalidad ⁵⁴

⁵⁰ Ibídem., p.6

⁵¹ PSA: Pago por Servicios Ambientales

⁵² MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

⁵³ FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

⁵⁴ MALAVASI, op. cit, p.9

Además de que Costa Rica reconoce y ha ratificado varios acuerdos internacionales, también cuenta con un marco legal nacional que favorece la provisión y reconocimiento de los SA⁵⁵. Tales como la Ley, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Conservación de Suelos y la Ley de Biodiversidad; las cuales, en conjunto, constituyen el marco dentro del cual se realiza la ejecución del Programa de PSA⁵⁶

3. Financiamiento:

La Ley Forestal 7575, en el Artículo 69, establece que el programa se financiará por medio de 1/3 del impuesto al consumo de combustibles, el cual correspondía a un 15%. Este artículo fue modificado en el año 2001 con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, y actualmente el programa se financia con un 3,5% del impuesto fijo establecido para el consumo de combustibles. El mismo Artículo 69 establece que el programa será promovido por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), y en el artículo 61 del Reglamento de la Ley se delega en FONAFIFO la responsabilidad de la ejecución del programa.

Finalmente, en los artículos 46 y 47 de la misma Ley, y lo establecido posteriormente en el Reglamento, se le da a FONAFIFO el mandato de “captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques”, estos pasan a ser parte del patrimonio del FONAFIFO, y se le delega la responsabilidad del manejo de los fondos y de realizar los pagos por servicios ambientales⁵⁷

La recolección del impuesto a los combustibles la hace la Refinería

⁵⁵ SA: Servicios Ambientales

⁵⁶ ESQUIVEL, op. cit, p.9

⁵⁷ MALAVASI, op. cit, p.10

Costarricense de Petróleo (RECOPE), y ésta debe transferir estos recursos al Ministerio de Hacienda. El MINAE debe presupuestar año a año los fondos que se destinarán para el financiamiento del programa, según los reportes de recaudación de RECOPE. Tanto los fondos provenientes del impuesto al consumo de combustibles, como los de convenios con empresas locales o organizaciones internacionales, son depositados en fideicomisos que FONAFIFO ha establecido en el Banco Nacional de Costa Rica, y todos los pagos de PSA a los dueños de bosque, así como el pago de salarios y de otros gastos de la administración del sistema, se hacen a través de éste o estos fideicomisos⁵⁸

4. Monitoreo y evaluación: “El monitoreo combina las visitas de campo con la revisión de los informes levantados y la aplicación de herramientas como el SIG (Sistemas de Información Geográfica), a través de este cruce y verificación de información, es posible dar seguimiento a las acciones estipuladas en los contratos y al cumplimiento de los mismos”⁵⁹

Con dicho monitoreo y control de las actividades, Costa Rica ha logrado demostrar la eficiencia del programa de PSA y la eficiencia de la inversión de los recursos.

Para este control, Fonafifo ha diseñado un programa con 3 subcategorías, tales como: un sistema integrado de administración de proyectos, un sistema de información geográfica y unas auditorías técnicas y financieras.

En Costa Rica, el pago por servicios ambientales, es una herramienta bien desarrollada, la cual tiene un marco legal en la que se puede mover tanto el Estado como la persona particular, trayendo como gran novedad la obligatoriedad

⁵⁸ MALAVASI, op. cit, p.11

⁵⁹ ESQUIVEL, op. cit, p.8

de invertir el dinero del Estado en los pagos por servicios ambientales, es pues el Estado el principal promotor de éstos, no dejándole solamente la tarea a los particulares.

SECCIÓN TERCERA

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN PERÚ

1. Marco General de los Servicios Ambientales

En Perú, se han desarrollado los servicios ambientales, partiendo de lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, aprobada mediante la Ley 26821 de 1997: *“Artículo 4.- Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos”*.

En esa línea se ha planteado la naturaleza jurídica de los servicios ambientales desde dos posiciones, la de los servicios ambientales como componente de los recursos naturales (debido a su relación intrínseca) y la de los servicios ambientales como frutos. En el primer caso, el aprovechamiento de los servicios ambientales o su beneficio estaría sujeto a la obtención de un título habilitante otorgado por el Estado y en el segundo caso, el titular del derecho administrativo lo sería también respecto de los servicios ambientales como frutos, y tendría las facultades de decidir sobre el uso y la disposición de los

mismos, no siendo necesario que el Estado autorice su aprovechamiento⁶⁰

Por otro lado, la Ley General del Ambiente⁶¹ define los pagos ambientales en su artículo 94, así:

De los servicios ambientales

94.1 Los recursos naturales y demás componentes del ambiente cumplen funciones que permiten mantener las condiciones de los ecosistemas y del ambiente, generando beneficios que se aprovechan sin que medie retribución o compensación, por lo que el Estado establece mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de dichos servicios ambientales; procurando lograr la conservación de los ecosistemas, la diversidad biológica y los demás recursos naturales.

94.2 Se entiende por servicios ambientales, la protección del recurso hídrico, la protección de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y la belleza escénica, entre otros.

4.3 La Autoridad Ambiental Nacional promueve la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales.

Nótese en el artículo citado que es el Estado quien se encargará de la creación de los mecanismos para los pagos ambientales, por lo que en el año 2009, el

⁶⁰ GARAY RODRÍQUEZ, Johanna. Marco Legal de los Servicios Ambientales en las Áreas Naturales Protegidas. [En línea]. Diciembre 2010. [julio de 2015] disponible en: http://valorandonaturaleza.org/documents/marco_legal_ambiental_de_los_servicios_ambientales_en_las_reas_naturales_protegidas_1. p. 12

⁶¹ Ley No. 28611 de 2005.

Ministerio de Ambiente del Perú, establece la Política Nacional del Ambiente, la cual fue aprobada mediante Decreto Supremo No. 012, en donde dentro del eje de la política 1, entre otros objetivos, se plantea: *“lograr la implementación de instrumentos de evaluación, valoración y financiamiento para la conservación de los recursos naturales, diversidad biológica y **servicios ambientales en el país**”*.

Para lograr esta finalidad, se definen unos ejes o lineamientos políticos frente al aprovechamiento de los recursos naturales, en donde se ha establecido, entre otros:

- Fomentar la valoración económica de los servicios ambientales que proporciona la diversidad biológica, en particular, los ecosistemas frágiles, incluyendo los bosques húmedos tropicales, para la prevención y recuperación del ambiente.
- Impulsar el diseño e implementación de instrumentos económicos y financieros, sistemas de compensación, retribución económica y distribución del pago por servicios ambientales.
- Fomentar la aplicación de metodologías apropiadas en la valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y sus servicios ambientales, y articular e incorporar sus resultados en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Igualmente, se han fijado lineamientos de política frente a los bosques, así:

- Privilegiar el aprovechamiento integral de los recursos del bosque, apoyando iniciativas respecto de los recursos maderables y no maderables, fauna silvestre y servicios ambientales.
- Impulsar la reforestación de las áreas degradadas con especies nativas maderables, aquellas que tienen mayor potencial de brindar servicios ambientales y otras con potencial económico que contribuyan al desarrollo, promoviendo la inversión pública y privada.

La actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308), LFFS incorpora la valorización de los servicios ambientales de los bosques en relación a los derechos administrativos que el Estado otorga al respecto y le da un carácter fundamental. Así mismo, establece como modalidad de aprovechamiento dentro de las concesiones con fines no maderables a las concesiones, para ecoturismo, conservación y servicios ambientales.

La LFFS crea mecanismos de indemnización por los servicios ambientales de los bosques, precisando las acciones que le corresponden al Estado (siendo esto una suerte de pago por servicios ambientales). El Reglamento de la citada ley hace un tratamiento diferenciado entre recursos naturales, bienes y servicios ambientales del bosque en la redacción de varios artículos del mismo⁶²

Igualmente, Perú cuenta con un Plan Nacional de Reforestación, el cual tiene como uno de sus objetivos principales la promoción y el fortalecimiento del desarrollo de servicios ambientales.

Resulta de gran importancia, la declaratoria que se realiza cómo de interés nacional, mediante la Ley de Promoción de la inversión privada⁶³, a aquellas inversiones privadas en actividades de reforestación en plantaciones forestales, agroforestería y servicios ambientales. Dicha norma promueve la implementación de servicios ambientales, siendo el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal,

⁶² *Ibid.*, p.26-27

⁶³ Ley No 28852 de fecha 26 de julio de 2006

coordinado por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, la entidad responsable de dicha implementación.

Como se ha evidenciado en las notas anteriores, Perú cuenta desde hace ya varios años con una legislación general que promueve los servicios y pagos ambientales, pero es recientemente, en el año 2014, cuando mediante la Ley 30215, del 29 de junio, que se creó la “Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos”; la cual tiene como objeto regular y supervisar los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas⁶⁴.

El artículo 3 de la ley en comento define que son los servicios ecosistémicos, - término éste que resulta ser más general que el que se venía utilizando de servicios ambientales- e igualmente define cuales son los mecanismos de retribución de éstos:

b) Servicios ecosistémicos. Son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros, señalados en el reglamento de la presente Ley.

Los servicios ecosistémicos constituyen patrimonio de la nación.

c) Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Son los esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo entre contribuyentes y

⁶⁴ Artículo 1 de la Ley 30215 de 2014.

retribuyentes al servicio ecosistémico, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

La Ley también establece cuales son las modalidades de retribución por los servicios ecosistémicos, tales son:

- a) Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.
- b) Financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenibles en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo.
- c) Otras modalidades acordadas libremente entre las partes, dentro de los alcances de la presente Ley.

La norma le da la posibilidad que sean establecidos libremente y de común acuerdo, cualquiera de los mecanismos anteriormente citados, acuerdo que debe ser evaluado y aprobado por el Ministerio de Ambiente. La modalidad a escoger deberá garantizar la permanencia de los servicios que ofrece, teniendo en cuenta un enfoque intercultural, atendiendo a la diversidad cultural, geográfica, ecológica y sociopolítica de cada región, donde se vaya a llevar a cabo la retribución.

Se crea el Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, en el cual se deben inscribir los acuerdos entre las partes que desarrollen mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos; este registro tiene como finalidad la de validar los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, así como su respectiva regulación y supervisión. Le asigna al Estado entre otras, la responsabilidad de promover la inversión pública y privada en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, además del desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de

capacidades en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. En especial, se le asignó al Ministerio de Ambiente, el promover, fomentar mecanismos, promover estrategias de financiamiento y diseñar políticas en torno a la retribución de los servicios ecosistémicos; igualmente, la citada ley, le permite a los gobiernos regionales y locales que consideren dentro de sus presupuestos el financiamiento de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, de tal forma que puedan promover y facilitar la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

Finalmente, dentro de las disposiciones complementarias finales, se declara de interés nacional la promoción de la inversión pública y privada en la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.

2. Hacia una Nueva Reglamentación

Actualmente, la Ley 30215 de 2014 está en proceso de reglamentación; para ello, mediante Resolución Ministerial No. 165 calendada del 24 de junio de 2015, del MINAM, se dispuso de la publicación de la propuesta de reglamentación, en la página del Ministerio de Ambiente del Perú a fin de que las personas aporten sus comentarios.

En dicha propuesta de reglamentación se puede establecer que la finalidad del reglamento es la promoción, regulación y supervisión del diseño e implementación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas que los generan.

La reglamentación, en comento, conserva la definición de los servicios ecosistémicos, pero tiene en cuenta más ítems de lo que considera como tales; es así como establece que el control de erosión al suelo, la regulación del clima y la mejora en la calidad de aire hacen parte de lo que se considera como servicios ecosistémicos.

En el título II, se definen y desarrolla los Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, conservando la definición que trae la Ley 30215 de 2014.

Al desarrollar éste, establece que la retribución es de carácter voluntaria, los cuales deben ser formalizados, a través de acuerdos de diferente de nominación, esto es dependiendo del servicios acordado a retribuir; el acuerdo debe ser suscrito entre el contribuyente y el retribuyente y en el cual se deben establecer las actividades sujetas a retribución, los beneficios económicos, ambientales y sociales asociados; así como las modalidades de retribución y sus estrategias de financiamiento.

Amplia la cantidad de personas que pueden ser consideradas como retribuyentes, así:

- a) Los propietarios, poseedores o titulares de otras formas de uso de tierras, respecto de las fuentes de los servicios ecosistémicos que se encuentran en éstas.
- b) Los que cuenten títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables que cumplan con los fines para los cuales les fueron otorgados.
- c) El servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) sobre las áreas naturales protegidas de administración nacional y zonas reservadas, bajo los mecanismos que determine.

- d) Los titulares de contratos de administración de áreas naturales protegidas, que cuenten con autorización del Sernanp, respecto de las fuentes de servicios ecosistémicos que se encuentran en ellas.
- e) Las comunidades campesinas y comunidades nativas sobre los ecosistemas que se ubican en sus tierras en propiedad y aquellas en cesión en uso y, en el caso que no tengan títulos de propiedad o cesión en uso, sobre los ecosistemas que se ubican en los territorios que tradicionalmente ocupan.
- f) Los titulares de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre sobre aquellos ecosistemas dados en uso exclusivo.
- g) Los gobiernos regionales sobre las áreas de conservación regional y los bosques públicos que administran, así como los ecosistemas ubicados dentro de los predios que sean de su propiedad.
- h) Las municipalidades sobre los bosques locales que administren, así como los ecosistemas ubicados dentro de los predios que sean de su propiedad.
- i) Entidades públicas sobre los ecosistemas ubicados en los predios que sean de su propiedad.
- j) Otros que reconozca el Ministerio del Ambiente, a través del procedimiento de inscripción en el Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

Se consideran acciones sujetas a retribución:

- a) Conservación de espacios naturales.
- b) Recuperación de espacios deteriorados o que hayan sufrido degradación ambiental.
- c) Cambio hacia un uso sostenible de las fuentes de servicios ecosistémicos.
- d) Otras que reconozca el Ministerio del Ambiente, a través del procedimiento de inscripción en el Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

En el título III, se regula todo lo atinente al Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, en donde se establece que dicho registro está compuesto por registros específicos establecidos con base en los distintos tipos de servicios ecosistémicos que son objeto de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

Igualmente, se establecen los requisitos para la inscripción en el registro, su procedimiento de inscripción, cuales son las causas para ser excluido de éste, los beneficios que se obtienen por estar inscritos en el registro

La reglamentación tiene unas normas especiales, en donde se faculta a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) para ser retribuyentes en los MRSE⁶⁵ hídricos, de los que se benefician, e incluir en sus tarifas cobros que puedan ser destinados a retribuir a los contribuyentes; también contempla las MRSE de carbono forestal, estableciendo que son aquellos basados en los servicios ecosistémicos de almacenamiento, captura y secuestro de carbono e implica el mantenimiento de los sumideros de carbono en ecosistemas forestales silvestres, a través de la deforestación y degradación forestal evitada así como el aumento de estos en ecosistemas recuperados o establecidos por la intervención humana, además de establecer cuáles pueden ser éstos: el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDI) - Forestal (forestación y reforestación) así como al Mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+).

Perú, desde hace ya varios años, contaba con una legislación dispersa, que permitía los pagos por servicios ambientales; pero es hasta el año 2014, en donde se expide una norma propia y especial que definió éstos, sus formas, quienes pueden acceder a ellos; convirtiéndolo en Latinoamérica en uno de los primeros países que cuenta con norma especial.

⁶⁵ MRSE: Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos

A la fecha, no se tiene evidencia de que haya salido la reglamentación anteriormente relacionada. Tan solo hasta el mes de mayo de 2016, el Ministerio de Ambiente de Perú anunció que, con el fin de identificar y apoyar en la implementación de los acuerdos voluntarios por el cuidado del medio ambiente a nivel nacional, se lanzó el Pre Registro de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, elaborado con el apoyo del Centro Internacional de Agricultura Tropical. El Pre Registro funciona como una herramienta digital de información que identifica y sistematiza las iniciativas de MRSE⁶⁶ a nivel nacional⁶⁷.

El objetivo del Pre-Registro de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos es brindar información de manera transparente sobre las iniciativas de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Así los contribuyentes interesados en participar en un mecanismo podrán identificar a los actores involucrados y conocer el estado de avance del mecanismo. Además, esta información permitirá que el Estado dé acompañamiento a dichas iniciativas, identifique incentivos y un marco regulatorio adecuado para que éstas cumplan su propósito.

El Pre-Registro constituye la base para la creación del Registro Único de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, dispuesto en el

⁶⁶ MRSE: Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

⁶⁷ Al respecto ver; MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. MINAM lanza el Pre Registro de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos. [En línea] 10 de mayo de 2016. [1 de julio de 2016] disponible en: (www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/pre-registro-de-mecanismos-de-retribucion-por-servicios-ecosistemicos/)

Capítulo III de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos⁶⁸

SECCIÓN CUARTA

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN COLOMBIA

1. Contexto General de los servicios Ambientales

En Colombia, se habla de estímulos para la conservación del medio ambiente, desde la Ley 23 de 1973, en la cual *“se facultó al Gobierno Nacional para la creación de incentivos y estímulos económicos, con el fin de fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país”*, situación que se repetiría posteriormente en el Decreto Ley 2811 de 1974, más conocido como Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente.

La Constitución Política de 1991 contempla 34 disposiciones específicas relacionadas con el medio ambiente e impone al Estado deberes como proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, entre otros.

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), encargando al Ministerio de dictar las políticas ambientales en el

⁶⁸ MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. ¿Qué es el Pre-Registro de MRSE y qué encontrarás en él?. [En línea] [1 de julio de 2016] disponible en: <http://servicioecosistemicos.minam.gob.pe/contenido/41>

país. Así mismo, ésta misma normatividad trae en su artículo 111 la obligación para los departamentos y municipios de financiar con el 1% de sus ingresos corrientes los esquemas de pagos por servicios ambientales en sus territorios, norma a la que se le ha dado desarrollo a través de los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo que se han dado hasta la fecha.

Posteriormente, y acercándose un poco a lo que es el pago por servicios ambientales, se expide la Ley 139 de 1994, mediante la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal –CIF-, la cual pretendió incentivar nuevas plantaciones forestales de tipo protector-productor, en terrenos considerados de aptitud forestal. Después, fue expedido el Decreto 900 de 1997, el cual reglamentó el Certificado de Incentivo Forestal para la conservación, el cual puede ser aplicado en la conservación de zonas de bosque natural que no hayan sido intervenidas

En el año 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- desarrolló la Estrategia Nacional para pagos por servicios ambientales, la cual “surge como una oportunidad para el mejoramiento de la gestión ambiental y puede ayudar a mejorar la eficiencia y efectividad del sector ambiental, teniendo en cuenta las potencialidades asociadas de involucrar a los sectores productivos en la conservación y uso sostenible de los ecosistemas y sus servicios ambientales”⁶⁹

2. Estrategia Nacional de Pagos por servicios Ambientales

La estrategia en comento, define que son los servicios ambientales y los pagos por servicios ambientales.

⁶⁹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit, p.8

Para la definición de servicios ambientales, adopta la dada por las Naciones Unidas en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, así se entienden por servicios ambientales “los beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas”. Igualmente, adopta una calificación internacional diferenciadora de éstos:

a) Servicios de aprovisionamiento, los cuales hacen mención a los productos que se obtienen directamente de los ecosistemas, entre éstos se tienen: alimentos y fibras, combustibles, recursos genéticos, precursores bioquímicos, medicinas naturales y productos farmacéuticos, recursos ornamentales y agua.

b) Servicios de regulación: se incluyen los servicios ambientales, que generan beneficios a la sociedad y que son derivados de los procesos ecológicos de regulación asociados a cada tipo de ecosistema, entre ellos, son mencionados: mantenimiento de la calidad del aire, regulación climática, regulación hídrica, control de erosión, purificación del agua y tratamiento de residuos, reducción de la vulnerabilidad en la incidencia de enfermedades, control biológico, polinización y protección contra tormentas.

c) Servicios culturales: son los beneficios no materiales que la sociedad recibe de los ecosistemas como el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo (conocimiento), reflexión, recreación y experiencias asociadas con los paisajes, principalmente se tienen: diversidad cultural, valores espirituales y religiosos, Sistemas de conocimiento formal y tradicional, valores educativos, inspiración, valores paisajísticos, relaciones sociales, sentido de pertenencia, valores asociados al patrimonio cultural y recreación y ecoturismo.

d) Servicios de soporte: se definen como aquellos que son necesarios para la producción o generación de los demás servicios ecosistémicos o ambientales y se diferencian de los de aprovisionamiento, de regulación y los culturales, en que sus impactos sobre la sociedad se manifiestan de manera indirecta o pueden ocurrir en el largo plazo, mientras que en las demás categorías descritas los cambios derivados de los impactos de los diferentes usos se presentan, usualmente, de manera directa y en el corto plazo. Se incluyen dentro de éste tipo de servicios: la

regulación del cambio climático, la producción biológica primaria, la formación y retención de suelos, el ciclo de nutrientes, el ciclo hidrológico y la provisión de hábitats.

Para efectos del desarrollo de la estrategia, se adopta la siguiente definición de esquemas de Pago por Servicios Ambientales: “una transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento)”⁷⁰

La estrategia tiene como objetivo viabilizar y orientar el pago por los servicios ambientales en Colombia, para que se constituya en una herramienta eficaz para cumplir los objetivos de política ambiental y social, asociados a la conservación y recuperación de los ecosistemas naturales.

La Estrategia propone que el pago por servicios ambientales se realice a través de proyectos regionales o locales, desarrollados entre particulares en forma voluntaria o también fomentados por las autoridades ambientales y con la concurrencia de recursos públicos y privados. Estos proyectos consisten en el conjunto de actividades orientadas a posibilitar el pago por servicios ambientales en una cuenca, región o ecosistema específico, los cuales deben ser ambiental y económicamente factibles para lo cual se requiere que el esquema de PSA se aplique en ecosistemas priorizados de acuerdo con los diferentes instrumentos de planificación de las autoridades ambientales nacionales, regionales o locales, y que existan las condiciones económicas favorables para que se dé la disponibilidad

⁷⁰ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit, p.8

a recibir de los proveedores de los servicios ambientales y la disponibilidad a pagar de los beneficiarios del mismo⁷¹

La estrategia plantea que se deben tener varios elementos, tales como: los operadores de los proyectos que ejecuten lo relacionado con el encuentro y transacción entre proveedores y compradores, el registro de los proyectos ante las autoridades ambientales, las metodologías técnicas para la determinación y seguimiento de los servicios ambientales, la línea base que sirva de referente para determinar el real alcance del proyecto, la determinación del reconocimiento económico y la certificación de la prestación del servicio o uso del suelo respectivo.

Las transacciones que se adelanten de pagos por servicios ambientales, se formalizarán mediante un contrato que suscribirán el proveedor y el operador y/o comprador, en el que, como todo contrato, se establecerán, entre otros, las obligaciones de las partes, el plazo y el reconocimiento económico respectivo

El pago por los servicios ambientales puede realizarse mediante un esquema centralizado nacional; en éste se deben establecer criterios de elegibilidad para el pago de un servicio ambiental, asociado a un uso del suelo, una entidad estatal recibe solicitudes de propietarios elegibles y asigna los recursos disponibles mediante un criterio de orden de llegada u otro criterio eficiente establecido y reglamentado. El pago por el servicio ambiental es constante por hectárea, durante un periodo delimitado, y se realiza con posterioridad a la verificación del uso del suelo.

Igualmente, los programas de pagos por servicios ambientales pueden ser implementados a nivel local, los cuales podrán ser impulsados por un operador quien involucra directamente a los beneficiarios de los servicios ambientales y a

⁷¹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit, p.18

las comunidades proveedoras de los servicios. Los beneficiarios de los servicios son invitados a aportar recursos para financiar los pagos, que se realizan mediante la suscripción de contratos con los proveedores de los servicios, para que conserven o cambien el uso del suelo en sus tierras. El pago por el servicio ambiental tiene en cuenta tanto el costo de oportunidad de la tierra como la capacidad o disponibilidad de pago de los beneficiarios de los servicios ambientales.

El proyecto de pagos por servicios ambientales debe ser registrado ante la Autoridad Ambiental, mediante un documento en el cual se incluya, entre otros, la descripción del proyecto, la identificación de la metodología para la determinación y el monitoreo del servicio ambiental, el cálculo de la línea base, modelo de contrato, etc.

Los esquemas de pagos por servicios ambientales en el marco del desarrollo de esta estrategia, se orientarán al logro de objetivos de política relacionados con la conservación, rehabilitación y/o restauración de ecosistemas y recursos naturales, en las áreas que sean identificadas como prioritarias a nivel regional, y en las cuales sea factible su implementación; la estrategia señala como áreas de importancia los humedales, los páramos, los bosque naturales y los ecosistemas costeros y marinos⁷².

3. Reglamentación de los Pagos Por Servicios Ambientales existente en Colombia

La única reglamentación con que cuenta Colombia a la fecha, sobre PSA, se encuentra en el Decreto 953 de 2013, mediante el cual se reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011,

⁷² Lo expresado en los últimos apartes puede evidenciarse en la Estrategia Nacional para PSE www.parquesnacionales.gov.co.

el cual dispuso que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas. Dicha norma tiene como finalidad promover la conservación y recuperación de las “áreas de importancia estratégica”⁷³, para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales⁷⁴.

El decreto en mención solo reguló lo relacionado a pagos por servicios ambientales relacionados con el recurso hídrico, dejando de lado el resto de los recursos naturales.

Allí se define que se entiende por pagos por servicios ambientales y servicios ambientales asociados al recurso hídrico:

Pago 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.

⁷³ Cuando se mencione áreas de importancia estratégica entiéndase que se refiere a áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales.

⁷⁴ Artículo 1 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.

El decreto da los parámetros generales para la identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica, la selección y adquisición de los predios, desarrollando en el Título III, todo lo relacionado a los pagos por servicios ambientales, estableciendo para ello los parámetros para la selección de los predios que podrán ser objeto de los pagos por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales; establece igualmente la obligación de que los acuerdos establecidos en el marco del esquema de pago por servicios ambientales se formalicen a través de contratos, contratos que deben cumplir con lo establecido en el artículo 9, numeral 3 del mencionado decreto; también se crea el deber de que los esquemas de pago por servicios ambientales financiados deberán registrarse ante la autoridad ambiental de la jurisdicción donde esté ubicada el área estratégica, una vez perfeccionados los contratos.

4. Pagos por Servicios Ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos Por Un Nuevo País”

En la actualidad, dentro del plan nacional de desarrollo Ley 1753 de 2015 “Todos Por Un Nuevo País”, se estableció en el artículo 174:

Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o

implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantaran 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 norma en comento, igualmente, contempla las formas en que pueden ser financiados los esquemas por pagos por servicios ambientales, para establecer que, éstos, pueden:

- Ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva, es decir, pueden ser financiados con recursos provenientes de la tasa por utilización de aguas y las transferencias del sector eléctrico.
- Se puede hacer uso de lo establecido en el párrafo primero del artículo 43 de la misma norma, el cual hace referencia a que todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.
- Las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental.
- El Certificado de incentivo forestal con fines de conservación, establecido

en el artículo 253 del Estatuto Tributario⁷⁵.

Igualmente, la norma establece la obligación para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que defina los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación, para lo cual se estableció el término de un año contado a partir de la vigencia del PND⁷⁶.

Con el establecimiento de este artículo, se está dando un gran paso para que en Colombia, finalmente, se pueda instaurar un adecuado sistema de pagos por servicios ambientales, que realmente ayude al fomento de la conservación y preservación del medio ambiente. Solo resta esperar la reglamentación que deberá hacer el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en donde se espera se fijen los parámetros claros, para determinar que puede ser objeto de compensación.

⁷⁵ Artículo 253 E.T: “Los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que establezcan nuevos cultivos de árboles de las especies y en las áreas de reforestación, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta, hasta el 20% del impuesto básico de renta determinado por el respectivo año o período gravable.”

⁷⁶ PND: Plan Nacional de Desarrollo.

CAPITULO 3

LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES O ECOSISTÉMICOS, PUEDEN O NO SER CONSIDERADOS COMO UN IMPUESTO EN COLOMBIA

Una vez analizado ampliamente que es un pago por servicio ambiental o ecosistémico en Colombia, se entrará a determinar que es un impuesto y sus principales características, a fin de poder identificar si es viable o no llegar a considerar si un pago por servicio ambiental o ecosistémico se podría considerarse como un impuesto.

Para ello se entrará en primer lugar a mirar que es un impuesto y sus principales características, para luego compararlo con los pagos por servicios ambientales.

SECCIÓN PRIMERA

GENERALIDADES DE LOS IMPUESTOS EN COLOMBIA.

Los impuestos en Colombia datan desde la época de la colonia, cuando entre la Reina Isabel de Castilla y Cristóbal Colón, se firma un contrato en donde se estableció la participación que le corresponde a la Corona y a Colón sobre el oro, piedras preciosas y tierra que fuesen conseguidos en los viajes realizados por Colón. A su vez, Cristóbal Colón impuso a los indígenas unos tributos pagaderos según sus capacidades económicas.

Posteriormente, los gobernantes enviados por la Corona, eran los encargados de cobrar los impuestos y separar la parte que le correspondía a los reyes para lo

cual se crearon varias instituciones que permitían dicho recaudo; tales instituciones fueron: la encomienda⁷⁷ y la mita⁷⁸.

Los impuestos en Colombia, son una herencia del sistema Colonial Español, que hoy por hoy se instauran como una herramienta con la que se lleva a cabo las actividades y funciones administrativas del Estado, los impuestos se constituyen en parte importante de la soberanía del Estado que le permiten a éste el desarrollo de sus principales fines.

Por definición, el impuesto es: “la prestación en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder del imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos impositivos”⁷⁹.

Pero quizá una de las definiciones más completas de lo que son los impuestos, la presenta el tratadista francés, Lucien Mehl, quien propone la siguiente definición: ““El impuesto es una prestación pecuniaria obtenida de las personas naturales o jurídicas de derecho privado y, eventualmente de derecho público, según su capacidad contributiva, por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida determinada, para la cobertura de las cargas públicas del Estado y de las demás

⁷⁷ La encomienda hacía referencia a un territorio que se le asignaba a un conquistador con la tribu y los indígenas de esa zona, a los cuales debía doctrinar, educar y catequizar. Por esto el nativo tenía que pagar al encomendero un tributo en especie o trabajo personal. Los encomenderos pagaban los impuestos a la Corona en proporción a lo que recibían de los nativos. Tomado de <https://prezi.com/0u-4bmq0egnj/historia-de-los-impuestos-en-colombia/>.

⁷⁸ Se refiere a los trabajos forzados realizados por los indios en las minas, durante el dominio español. Al nativo que laboraba en las minas se le llamaba “mitayo”. Por esta razón se crearon las llamadas “leyes de indias”, en las que se reconocían una serie de garantías a los indígenas vinculados al trabajo de la mita: cuidados para la salud, jornadas de trabajo no excesivas, entre otras. Los resguardos eran territorios que la corona cedía a los nativos con el objeto de proteger su cultura y atender al sostenimiento de su economía; estas tierras no podían ser vendidas por los nativos, que se convertían tan solo en usuarios de ellas. Tomado de <https://prezi.com/0u-4bmq0egnj/historia-de-los-impuestos-en-colombia/>.

⁷⁹ ORJUELA, Gladys. Clasificación de los impuestos. [En línea]. [mayo de 2016] disponible en: <http://www.gerencie.com/clasificacion-de-los-impuestos.html>

colectividades territoriales o para la intervención estatal” (MEHL, L., Science et Technique Fiscales, P.56)”⁸⁰.

De la anterior definición se pueden deducir las características fundamentales del impuesto, a saber:

- A. Prestación pecuniaria, es decir, en dinero.
 - B. Forzosa, porque el Estado la impone autoritariamente utilizando su poder coactivo e instituyéndola por ley.
 - C. Gratuita, es decir sin contrapartida. No implica contraprestación directa, ni precio, aunque no se discute que todos los habitantes, aun los que no pagan impuestos obtienen beneficios generales tales como la seguridad, el orden social, servicios públicos, etc., de la tutela jurídica del Estado.
 - D. Definitivo, porque lo que se paga por impuesto no es restituido como sí lo son otros recursos públicos como los empréstitos.
 - E. Para la cobertura de las cargas públicas; lo que significa que los contribuyentes deben proveer el costo de los servicios públicos de toda la comunidad: defensa, legislación, justicia, diplomacia, estructura burocrática, salud, educación, vías, comunicaciones, electrificación, etc.
 - F. Con carácter intervencionista para canalizar el desarrollo del país y procurar una mejor distribución de las riquezas.
- A través de los impuestos el Estado puede estimular o desestimar actividades económicas, disminuir el medio circulante para controlar la inflación, reducir desigualdades gravando fuertemente los grandes patrimonios o rentas, promover la industria y buscar otros efectos de carácter político social

⁸⁰ Citado por CUSGÜEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario: Elementos sustanciales y procedimentales. Cuarta edición. Bogotá D.C.: Leyer, 2002, 33p.

G. Deben pagarlo las personas naturales o jurídicas de derecho privado y las de derecho público que la ley tributaria señale contribuyentes. Todas estas personas constituyen el grupo de responsables del impuesto, es decir los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

H. Según la capacidad contributiva, frase que envuelve toda una filosofía acerca de los conceptos de igualdad y justicia en los impuestos⁸¹

1. Clasificación de los impuestos

Varias son las clasificaciones que se le hacen a los impuestos, la principal de ellas es la que a continuación se relaciona:

1.1. Impuestos directos e indirectos:

Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etc.

Los impuestos indirectos, de otra parte, se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas. Los impuestos indirectos, entonces, se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y al realizar otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes (traer bienes desde otros países al país). Un caso típico de este tipo de impuesto es el impuesto al valor agregado (IVA).

⁸¹ CUSGÜEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario: Elementos sustanciales y procedimentales. Cuarta edición. Bogotá D.C.: Leyer, 2002, 34p.

1.2. Impuestos al gasto, al ingreso, e impuestos a la propiedad:

Los impuestos al gasto son los que, principalmente, se le imponen a las transacciones de compraventa (en el momento en que una persona o empresa compran un bien, están pagando el impuesto). Otro tipo de impuesto al gasto son los impuestos que se cobran por traer bienes desde otros países hacia el nuestro (importar). Esta clase de impuesto se llama arancel.

Los impuestos al ingreso afectan directamente a la persona o empresa que recibe dinero o un pago por una determinada actividad o trabajo y a su ingreso. En este tipo de impuestos se incluyen las contribuciones a programas de previsión social, el impuesto a la renta, el impuesto de retención en la fuente y las contribuciones al SENA y al ICBF, entre otros.

Los impuestos a la propiedad son las contribuciones sobre casas, fincas, edificios, tierras o herencias. El impuesto predial, el impuesto sobre vehículos y los impuestos a las sucesiones se incluyen entre ellos.

1.3. Impuestos regresivos y progresivos:

Los impuestos regresivos son aquellos que se cobran a todos por igual; es decir: la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona; por lo tanto, una persona pobre y una persona adinerada pagarán la misma cantidad de dinero por el impuesto. Lo anterior implica que la cantidad de plata que debe pagar el pobre por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona adinerada y afectará, por consiguiente, más fuertemente su economía personal.

Los impuestos progresivos, por el contrario, sí tienen en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa. Con este tipo de impuestos los pobres pagan menos cantidad de dinero que las personas adineradas; es decir, a medida que la capacidad económica de una persona o empresa

aumenta, la cantidad de dinero que ésta debe pagar por el impuesto también aumenta. Los impuestos progresivos buscan que tanto un pobre como una persona adinerada paguen una cantidad proporcional a su ingreso. Con esto, los gobiernos buscan redistribuir la riqueza y aportar un mayor beneficio a los menos favorecidos.

Los impuestos indirectos suelen ser regresivos y los directos progresivos. Estos últimos se calculan principalmente sobre la renta (ingresos) o enriquecimiento de una persona, o las ganancias de una empresa⁸².

2. Obligación sustancial de tributar

Se constituye en el hecho de exigir el pago por parte del Estado y efectivamente pagar por parte del contribuyente; lo cual hace surgir la denominada relación jurídica tributaria que nace de la ley; en tal sentido el Consejo de Estado, mediante Auto del 20 de mayo de 1994, Expediente 5457 señaló:

“...la relación jurídico-tributaria comprende, además de la obligación tributaria sustancial, cuyo objeto es el pago del tributo, una serie de deberes y obligaciones de tipo formal, que están destinados a suministrar los elementos con base en los cuales el Gobierno puede determinar los impuestos, para dar cumplimiento y desarrollo a las normas sustantivas”.

A su vez el artículo 1 del Estatuto Tributario establece: “Origen de la obligación sustancial. La obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo”.

⁸² Tomado de: BANCO DE LA REPÚBLICA. Impuestos. [En línea]. [31 de mayo de 2016] disponible en: (www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/impuestos)

Del anterior artículo se desprende que la obligación tributaria sustancial se origina por la realización del hecho generador del impuesto, nace de la Ley y no de los acuerdos de voluntades entre los particulares, la ley crea un vínculo jurídico en virtud del cual el sujeto activo o acreedor de la obligación queda facultado para exigirle al sujeto pasivo o deudor de la misma el pago de la obligación y la obligación tributaria sustancial tiene como objeto una prestación de dar, consistente en cancelar o pagar el tributo.

De lo anterior, se desprende que los elementos de la obligación tributaria son: sujetos, hechos, bases y tarifas.

Hecho generador: “José Luis Pérez de Ayala, define el hecho generador como: “Ese hecho hipotético establecido por la ley como un indicio o sistema de capacidad contributiva y cuyo acaecimiento u ocurrencia determina el origen de la obligación de pagar el tributo””⁸³

Sujeto Activo: Es el acreedor de la obligación tributaria. El Estado como acreedor del vínculo jurídico queda facultado para exigir unilateral y obligatoriamente el pago del impuesto, cuando se realiza el hecho generador; para efectos de la administración del IVA está representado por la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como el sujeto activo de la obligación tributaria.

Sujeto Pasivo: Es el deudor de la obligación tributaria. En el impuesto sobre las ventas, jurídicamente el responsable es el sujeto pasivo, obligado frente al Estado al pago del impuesto.

⁸³ Citado por CUSGÜEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario: Elementos sustanciales y procedimentales. Cuarta edición. Bogotá D.C.: Leyer, 2002, 155p.

Sujeto Pasivo Económico: Es la persona que adquiere bienes y/o servicios gravados, quien soporta o asume el impuesto. El sujeto pasivo económico no es parte de la obligación tributaria sustancial, pero desde el punto de vista económico y de política fiscal es la persona a quien se traslada el impuesto y es en últimas quien lo asume.

Sujeto Pasivo de Derecho: Es el responsable del recaudo del impuesto, actúa como recaudador y debe cumplir las obligaciones que le impone el Estado. (Ej. Presentar la declaración y pagar el impuesto), so pena de incurrir en sanciones de tipo administrativo (Sanción por extemporaneidad, sanción moratoria, etc.) y de tipo penal.

No obstante lo anterior, y como situación especial, se presenta el evento que en cierto tipo de operaciones concurren en el mismo sujeto la calidad de sujeto pasivo de Derecho y de sujeto pasivo económico; tal es el caso de los responsables del impuesto sobre las ventas que pertenecen al régimen común y realizan operaciones gravadas con responsables del régimen simplificado caso en el cual el responsable del régimen común debe generar el impuesto y efectuar la retención en la fuente, vale decir que, del pago efectuado al responsable del régimen simplificado no le es deducido valor alguno por concepto de impuesto sobre las ventas, debiendo el responsable del régimen común asumir dicho gravamen.

Base Gravable: Es la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la tarifa para determinar la cuantía de la obligación tributaria.

Tarifa: Es el porcentaje o valor que aplicado a la base gravable determina el monto del impuesto que debe pagar el sujeto pasivo.⁸⁴

⁸⁴ GERENCIE.COM. Obligación tributaria sustancial. [En línea]. [7 de junio de 2016] disponible en: (www.gerencie.com/obligacion-tributaria-sustancial.html)

Una vez establecidas las generalidades anteriores en materia de impuestos, solo resta determinar si los pagos por servicios ambientales apuntan a constituirse un impuesto de naturaleza obligatoria para todos los colombianos.

SECCIÓN SEGUNDA

LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES O ECOSISTÉMICOS, PUEDEN O NO SER CONSIDERADOS COMO UN IMPUESTO EN COLOMBIA

Para este análisis, se parte de la definición de lo que es un impuesto, un servicio ambiental y lo que es un PSA y sus principales características, para concluir finalmente que no, un pago por servicio ambiental, no puede ser considerado como un impuesto, tal cual están estructurados en el momento; veamos:

Servicio Ambiental	PSA	Impuesto
"Los beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas" ⁸⁵	Transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento) ⁸⁶	"El impuesto es una prestación pecuniaria obtenida de las personas naturales o jurídicas de derecho privado y, eventualmente de derecho público, según su capacidad contributiva, por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida determinada, para la cobertura de las cargas públicas del Estado y de las demás colectividades territoriales o para la intervención estatal" (MEHL, L., Science et Technique Fiscales, P.56) ⁸⁷

⁸⁵ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit

⁸⁶ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, op. cit

⁸⁷ CUSGÜEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario: Elementos sustanciales y procedimentales. Cuarta edición. Bogotá D.C.: Leyer, 2002, 33p.

La principal diferenciación que se encuentra en las anteriores definiciones, es que, el impuesto es considerado como un **hecho impositivo** por parte del Estado en virtud del poder de imperio que éste tiene, mientras que cuando se habla de PSA, se hace referencia a una transacción de carácter **voluntario**, en donde una persona reconoce un servicio o beneficio que le presta un ecosistema. Es esta una diferencia primordial; para poder hablar de un PSA, debe primar la voluntariedad de la persona, el reconocimiento a ese beneficio que presta el medio ambiente, el efecto que genera el PSA, dependerá siempre de la voluntad vs beneficio ecosistémico, ya que dependiendo de ello, será la contraprestación que la persona pague por el beneficio obtenido; lo que va al traste con el carácter impositivo de los impuestos, ya que los efectos que éstos generan dependen del monto que se cobre y de los bienes o servicios sobre los cuales éstos recaigan.

Ahora bien, al detenerse en la definición de PSA, se obtienen algunas características propias de éste, que no se podrían apreciar en la naturaleza de un impuesto especialmente en lo que hace referencia al elemento de la transacción, veamos:

En primera medida el PSA, es una transacción voluntaria, es decir, para que éste se dé, debe mediar la presencia de una persona denominada comprador del servicio y otra persona denominada vendedor del servicio, sin ello no habría un PSA. Mientras que en el impuesto no se puede hablar de una transacción, ya que es algo impuesto por el Estado, no existe por lo tanto la figura de comprador y vendedor, sino de Estado impositor y contribuyente.

En segundo lugar, el objeto de la transacción en el PSA es el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental determinado o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio o beneficio. Es decir, la transacción se daría directamente sobre la actividad o uso del suelo que afecta un servicio ambiental definido; mientras que el impuesto, se da de una obligación tributaria, es decir nace

de un hecho que lo genera y que es establecido por la ley, en donde se impone a la persona la realización de un pago o prestación pecuniaria.

En tercer lugar, en el PSA, la transacción consiste en el reconocimiento económico por el desarrollo de una actividad asociada al servicio ambiental, mientras que, en el impuesto, no se puede hablar de un reconocimiento por una actividad asociada a un servicio, sino por el contrario se habla es de un pago que se realiza al Estado cuando la persona –contribuyente-, se encuentra dentro de los casos contemplados en la ley como gravados.

En cuarto lugar, dentro de los PSA, se habla de la figura de comprador (quien paga por la obtención del beneficio del ecosistema) y proveedor del servicio ambiental (propietario, tenedor o poseedor de un predio, que por medio de una actividad o uso del suelo, provee, mantiene o aumenta un servicio ambiental de un ecosistema ubicado en el predio); en materia de impuestos, se habla de un lado del contribuyente el cual tiene su origen desde la constitución, pues es deber de todo ciudadano aportar y contribuir al sostenimiento del Estado⁸⁸. Según el Estatuto tributario en su artículo 2, se dice que el contribuyente es todo aquel sujeto, respecto de quienes se realiza el hecho generador del tributo, es decir que cualquier persona sea natural o jurídica que esté dentro de lo establecido por la Ley como un hecho generador de determinado impuesto, debe contribuir con su respectivo pago, lo que lo convierte en contribuyente de ese impuesto. En el otro extremo de la relación se encuentra el Estado, quien con fundamento en su poder de imperio fija los impuestos y su forma de recaudarlos.

Por último, la transacción es condicional a la provisión del servicio ambiental; es decir, que si el servicio ambiental no es prestado no sería reconocido. Por su parte cuando se habla de impuesto estamos hablando de una obligatoriedad del pago, es decir, una vez se da el hecho generador del impuesto, este debe ser pagado.

⁸⁸ Al respecto ver artículo 95 numeral 9 de la Constitución Nacional de Colombia.

Ahora bien, si se miran los elementos de la obligación tributaria (sujetos, hechos, bases y tarifas), con respecto a los PSA, tenemos que:

El hecho generador en materia de impuestos, resulta del presupuesto establecido por la ley como impuesto, cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria por parte del sujeto pasivo, mientras que en el PSA, no está presente esta ficción legal, pues se parte de un servicio o beneficio ecosistémico que alguna persona voluntariamente quiera reconocer, si no existe tal reconocimiento, no se acarrearía ninguna consecuencia jurídica, contrario a lo que sucede con el impuesto, pues el no pago de estos acarrea sanciones.

El sujeto activo en los impuestos, es el acreedor de la obligación tributaria, es decir el Estado; mientras que, en los PSA, no hay acreedor, se habla es de vendedor del servicio.

El sujeto pasivo de los impuestos sería el deudor de la obligación tributaria, es decir el contribuyente, en los PSA, se habla de comprador, no de contribuyente, es decir si depende de la voluntad de éste, pagar o no un servicio, no media una imposición legal.

El sujeto pasivo de derecho, en materia de impuestos es el responsable del recaudo del impuesto, en los PSA, este tipo de sujeto se podría equiparar al denominado operador del esquema de PSA, quien es la persona encargada de manejar los mecanismos financieros que pretenden la recolección de los recursos para los beneficiarios de los PSA y los pagos que se realizan por éstos.

La base gravable, en los impuestos, corresponde a la medición del hecho gravable, a la cual se le aplica la tarifa para determinar la cuantía de la obligación, en el PSA, no se podría hablar de base gravable, pues el pago se realiza dependiendo de la aplicación de un método determinado que es aplicado en cada

esquema de PSA y ello da como resultado un valor a compensar, sin que medie para ello un valor, porcentaje o tarifa fija a pagar como es el caso de los impuestos; además de que debe mediar un contrato.

Sumado a lo anterior, se podría decir que la diferencia principal entre impuesto y un pago por servicio ambiental, radica en su finalidad; en los impuestos, la finalidad es cubrir el gasto público, es decir el Estado al recaudar impuestos lo que busca es obtener los recursos necesarios para las diferentes inversiones que debe realizar en beneficio de su población y el cubrimiento de los propios gastos, mientras que en los pagos por servicios ambientales, la finalidad principal es la preservación de los ecosistemas, para lo cual se le da un valor a los beneficios ambientales derivados de los recursos naturales, de forma tal que los propietarios de la tierra cuiden de ellas y las conserven.

Finalmente, si el Estado pretendiese considerar los PSA, como un impuesto o tasa, al establecerse la necesidad de un cuidado obligatorio del medio ambiente, haciendo uso de su poder fiscal, y con base en lo establecido en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia, según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad; tendrían que modificarse en su esencia éstos tal cual han sido concebidos y conocidos por los países donde se han desarrollado éstos.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Desde la Constitución Política del 91, se han asignado unos deberes y responsabilidades, tanto al Estado como a las personas, con el fin de participar en la preservación, protección, restauración y cuidado del medio ambiente, asignándosele muy especialmente al Estado la responsabilidad de definir los mecanismos, para que se pueda cumplir con ello, constituyéndose los pagos por servicios ambientales en un espacio en el que se puede concretar dicha participación.

Es evidente la desidia que ha tenido el Estado en el desarrollo y reglamentación de figuras como los incentivos por pagos ambientales, han trascendido más de 40 años, sin que se tenga un desarrollo adecuado en la materia, dándose estipulaciones fraccionadas, que solo involucran algunos de los recursos naturales. Los desarrollos legislativos en torno al medio ambiente, van encaminados al desarrollo e implementación de cómo otorgar a las personas la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciéndoles cargas para su utilización.

Sin embargo, la conciencia ecológica que se ha creado por el daño al medio ambiente, ha llevado a que se miren nuevamente alternativas que le permitan al Estado su conservación. Por ello mediante el establecimiento de impuestos como la tasa retributiva por vertimientos y tasa por uso del recurso hídrico, se pretende que el particular compense con ello, la utilización que realiza de los recursos naturales, desagraviando de alguna manera el daño que pueda ocasionar con ello. Sin embargo, más allá que la fijación de un impuesto, se puede generar una alternativa distinta como el pago por servicios ambientales, de forma tal que las personas tengan la oportunidad de compensar por la utilización de los

ecosistemas, generándole una conciencia ambiental que puede influir positivamente en la conservación del medio ambiente.

No en vano se han prendido las alarmas mundiales por el llamado cambio climático, que sumado al conflicto armado, la deforestación como consecuencia de la siembra de cultivos ilícitos, la minería ilegal, el abandono de las tierras, las quemas a los bosques, la falta de protección de las cuencas hidrográficas, entre otros, hace que se piense en la forma de conservación del planeta, lo que lleva a que se tome conciencia, no solo por parte del Estado, sino también por parte de las personas, de la forma que ello se llevaría a cabo y, el pago por servicios ambientales, puede resultar una forma de persuasión y concientización para que las personas asuman con responsabilidad el cuidado del medio ambiente, no solo en cumplimiento de un mandato constitucional y legal, sino como medio de protección del futuro de la naturaleza, para que más adelante todos puedan disfrutar de ella.

Urge que el Estado tome acciones frente al tema, ya que los pocos desarrollos legislativos que hay en Colombia, tales como las tasas ambientales, que no son considerados pagos por servicios ambientales, acercándose un poco tal vez, los denominados certificados de incentivos forestales que van encaminados es a la compensación por bosques plantados y la reciente reglamentación del art 111 de la Ley 99 de 1993 -Decreto 953 de 2013- que solo hace referencia al recurso hídrico, no son suficientes, para la conservación y preservación de todos los recursos naturales de Colombia, máxime cuando se es uno de los países con mayor variedad y riqueza natural. El Estado, por lo tanto, debe atender el llamado que se realiza desde el nuevo Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” y entrar a reglamentar esta materia, en donde se incluya la compensación de pagos por servicios ambientales o ecosistémicos, en un sentido completo, es decir, que se contemplen todos los recursos naturales: agua, aire, suelo; evitando

que se quede como tantas otras normas que ameritan una reglamentación, solamente en un mandato.

La conciencia frente a evitar la degradación del medio ambiente, debe ser un llamado global, no solo para Colombia, tal como se pudo evidenciar en la presente investigación; una vez dada una mirada a la legislación de otros países frente al desarrollo de los pagos por servicios ambientales, se puede concluir que, en su mayoría, los países no cuentan con un marco legal apropiado que permita el desarrollo de éstos; tienen normas dispersas que les han permitido realizar proyectos en torno a ello de forma disgregada, pero sin contar con un adecuado marco normativo para ello.

Países como Costa Rica y Perú han realizado grandes esfuerzos para el adecuado desarrollo de los esquemas de pagos por servicios ambientales, obteniendo con ello no solo una mejora en la conservación y preservación del medio ambiente, sino también obteniendo beneficios económicos, sociales y culturales. En torno a ello, se mueven gran cantidad de interés que, a la postre, sirven para mejorar la calidad de vida y el entorno de aquellas personas prestadoras del servicio ambiental.

Costa Rica, ejemplo del manejo de pagos por servicios ambientales en este lado del continente, ha sido consciente de la importancia del medio ambiente y ha generado políticas y marcos jurídicos que han permitido el desarrollo de pagos por servicios ambientales, tanto por parte del Estado como de los particulares. Pero resulta de gran importancia que no solo le deja la responsabilidad del pago por conservación, protección o restauración a los particulares, sino que llama la atención que se tenga destinado el 3.5 del impuesto al consumo de gasolina, para ser invertidos directamente en los pagos por servicios ambientales, lo que es obligatorio; mientras que en Perú y Colombia no se tiene destinación específica de algún rubro presupuestal del Estado de forma obligatorio, (lo deja en un deberá o

un podrá); así en Perú se dice que se le permite a los gobiernos regionales y locales que consideren dentro de sus presupuestos el financiamiento de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, de tal forma que puedan promover y facilitar la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos; en Colombia, con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se establecieron algunos ítems de los cuales se podrá realizar inversión para pagos por servicios ambientales, no estableciéndose que porcentaje puede ser invertido en ello.

Hoy por hoy, con las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en torno a una Política Verde, parece que se está dando una mirada innovadora al desarrollo legislativo de los pagos por servicios ambientales; ya por lo menos, se le ha dado vida al traerlos en el Plan Nacional de Desarrollo actual, así les haya quedado la carga de establecer su reglamentación, y es precisamente allí donde se encuentra la gran oportunidad de fijar normas claras y parámetros adecuados que permitan una inversión sería por parte del Estado y los particulares, para la financiación de los esquemas de pagos por servicios ambientales.

Colombia, cuando reglamente el pago por servicios ambientales, deberá tener en cuenta que éstos se mantengan operativos, para lo cual deberá diseñar fuentes de financiación estables a fin de que los usuarios beneficiarios de los programas de pagos por servicios ambientales tengan el incentivo continuo y así poder brindar el servicio ambiental. La política de incentivos debe apuntar a ser periódica y mantenerse en el largo plazo, con el fin de que los beneficiarios se mantengan año tras año, dentro del programa; para ello, podría tener dentro del presupuesto anual de la nación un rubro de inversión forzosa en pagos por servicios ambientales.

Tal como está contemplada la figura de los pagos por servicios ambientales, no es posible pensarlo como un impuesto, ello desdibujaría su carácter de voluntario, en el que media un contrato entre un comprador y un vendedor del servicio ambiental,

tal vez la opción sería crear dentro del presupuesto del Estado un rubro de destinación específica que le permita a los entes Estatales hacer uso de esos recursos para la implementación de pagos por servicios ambientales, así como el que tiene Costa Rica en el impuesto a la gasolina.

Atendiendo a la finalidad principal del impuesto y del pago por servicio ambiental, sabiendo que con el recaudo de impuestos los que se busca es cubrir el gasto público, obtener los recursos necesarios para las diferentes inversiones que debe realizar en beneficio de su población y el cubrimiento de los propios gastos, se podría pensar precisamente en la destinación de algún rubro por parte del Estado para la financiación de los pagos por servicios ambientales, pues con éstos, lo que se busca es la preservación de los ecosistemas, para lo cual se le da un valor a los beneficios ambientales derivados de los recursos naturales, obligación que también está a cargo del Estado.

Más allá de lo anterior, se debe buscar también la forma de que los propietarios de la tierra cuiden de ellas y las conserven, e igualmente el ciudadano del común se concientice que por el mero hecho de existir está haciendo utilización de los diferentes recursos naturales, y es por lo tanto su responsabilidad y obligación constitucional, la conservación de ellos, lo cual puede hacer a través de la compensación de los servicios ambientales que los ecosistemas nos brindan, pero para ello urgen acciones por parte del Estado, en donde no solo se regulen realmente éstos, sino que sea el mismo Estado quien también aporte económicamente en un esquema adecuado de pagos por servicios ambientales.

Los pagos por servicios ambientales en Colombia están llamados a convertirse en un mecanismo para una internacionalización positiva de externalidades ambientales que buscará generar ingresos que sean sustentables y sostenibles; las acciones para ello, se concretarán de manera paulatina, en la medida que ellos se fortalezcan, serán más sostenibles financieramente y maximizarán sus efectos, tanto ambiental como socialmente, procurando, preferiblemente, la participación

de aquellas comunidades o personas que sean de escasos recursos, o que quieran vivir en la legalidad, dejando de lado la actividad dañina que causaban al medio ambiente.

Es una gran misión y responsabilidad, la que tiene el Estado Colombiano por delante, ya que tiene la gran tarea de entrar a reglamentar los pagos por servicios ambientales, Colombia es un país con gran diversidad biológica que debe ser protegida y aquellos resultan ser una herramienta sencilla y eficaz que permitiría tal fin, sin necesidad de desdibujar tal figura llevándola al rango de impuesto.

BIBLIOGRAFIA

AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL. Reglamento No. 01-2009 del 28/01/2009. [En línea]. 6 de marzo 2009. [21 de junio de 2015] disponible en: (www.fonafifo.go.cr)

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. [En línea]. 1991 [13 de diciembre de 2014] disponible en: (www.alcaldiadebogota.gov.co)

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Ley 7575. [EN línea]. 5 de febrero de 1996. [19 de junio de 2015] disponible en: (www.fonafifo.go.cr)

BANCO DE LA REPÚBLICA. Impuestos. [En línea]. [31 de mayo de 2016] disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/impuestos>

CASAS, Adriana. Marcos Legales para el Pago por Servicios Ambientales en América Latina y el Caribe. [En línea]. Diciembre de 2008. [enero de 2015] disponible en: (www.oas.org)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753 de 2015. [En línea]. 9 de junio de 2015 [MAYO DE 2016] disponible en: (http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

CORTÉS MONTES, Carolina. Valoración económica de servicios ecosistémicos, pagos por servicios ambientales y pagos por compensaciones. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: (15 de enero de 2013)

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia Nacional para pagos por servicios ambientales 2008. [En línea]. [1 de junio de 2014] disponible en: (www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/.../Estrategia_PSA.do)

CUSGÜEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario: Elementos sustanciales y procedimentales. Cuarta edición. Bogotá D.C.: Leyer, 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planes Nacionales de Desarrollo 1994 a 2016. [En línea]. [mayo de 2016] disponible en: (www.dnp.gov.co)

DÍAZ, Msc y MORENO, Luz. Pago por servicios ambientales, la experiencia de Costa Rica. [En línea]. 2005. [junio de 2015] disponible en: (www.inbio.ac.cr/otus/pdf/informe-servicios-ambientales.pdf)

DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA-DAF CONTABILIDAD. Historia de los impuestos en Colombia. [En línea]. [31 de mayo de 2016] disponible en: <https://prezi.com/0u-4bmq0egnj/historia-de-los-impuestos-en-colombia/>

El medio ambiente en la constitución colombiana: La “Constitución Ecológica”. [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en: (www.cedat.cat/_pdf/coloquios/info.pdf)

ESQUIVEL, Elsa. Mecanismos Nacionales e Internacionales de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) existentes. [En línea]. [julio 2015] disponible en: (www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/.../PSA%20intls%20-EEsquivel.pdf)

FONAFIFO, CONAFOR, MINISTERIO DE AMBIENTE DEL ECUADOR. Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pagos por servicios ambientales e incentivos para la conservación. [En línea]. 2012. [junio 2015] disponible en: (www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/PSALeccionesREDD-June2012.pdf)

GARAY RODRÍQUEZ, Johanna. Marco Legal de los Servicios Ambientales en las Áreas Naturales Protegidas. [En línea]. Diciembre 2010. [julio de 2015] disponible en:

http://valorandonaturaleza.org/documents/marco_legal_ambiental_de_los_servicios_ambientales_en_las_reas_naturales_protegidas_1

GAYOSO, Silvana. El Estado del arte de pago por servicios ambientales en Chile. [en línea]. 2010.[junio 2015] disponible en: (<https://cmsdata.iucn.org/downloads/psachile.pdf>)

GERENCIE.COM. Obligación tributaria sustancial. [En línea]. [7 de junio de 2016] disponible en: (www.gerencie.com/obligacion-tributaria-sustancial.html)

GOBIERNO NACIONAL. Ley 99 de 1993: Artículo 1 numeral 7, [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en: (www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297)

GOBIERNO NACIONAL. Ley 1450 de 2011. [En línea]. 16 de junio de 2011. [09 de enero de 2015] disponible en: (www.colciencias.gov.co)

HOCHSCHILD F. La paradoja ambiental del acuerdo de paz. En: El Espectador. Bogotá: (20 de enero, 2015)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA IICA. Los Servicios Ambientales en Costa Rica. [En línea]. 2010.[19 de junio de 2015] disponible en: (www.iica.int)

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT. Informe sobre el estado de los recursos naturales renovables y

del ambiente, coomponete de biodiversidad, 2010-2011. [En línea]. 2012. [febrero de 2015] disponible en: (www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/)

BLANCO ECOVERSA, Javier. La experiencia colombiana en pagos por servicios ambientales. [En línea]. [enero de 2015] disponible en: (www.cifor.org)

MARJOLAINE COTE, et al. El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de las Naciones Unidas. [En línea]. 01 de 2010. [enero de 2015] disponible en: (www.pnud.org.co)

MALAVASI ORTIZ, Edgar.. Sistema de cobro y pago por Servicios Ambientales en Costa Rica: Visión General. [En línea] 2003 [diciembre de 2014] disponible en: (www.biodiversitylibrary.org)

MALAVASI ORTIZ, Edgar, et al. Impacto del Programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales. [En línea] 2003 [diciembre de 2014] disponible en: (www.unpan1.un.org)

MEJÍA VASQUEZ, Crisitna Francisco. Pago por servicios ambientales hídricos (PSAH) síntesis de los requerimientos necesarios para su implementación. [En línea]. 2013. [junio de 2015] disponible en: (repositorio.uchile.cl/handle/2250/116360)

MINAE, SINAC, FONAFIFO. Resolución No. 8. Manual de Procedimientos para pago de los servicios ambientales. [En línea]. 17 de abril 2001. [21 de junio de 2015] disponible en: (www.fonafifo.go.cr).

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Manual operativo de CIF. [En línea]. 04 de noviembre de 2013 [diciembre de 2014] disponible en: (www.minagricultura.gov.co)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA DE CHILE. Decreto Ejecutivo No. 25721. [En línea]. [21 de junio de 2015] disponible en: (www.fonafifo.go.cr)

MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. Decreto Supremo No. 012.2009 Política Nacional del Ambiente. [En línea]. 2009. [junio de 2015] disponible en: (www.minam.gob.pe)

MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. MINAM lanza el Pre Registro de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos. [En línea] 10 de mayo de 2016. [1 de julio de 2016] disponible en: (www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/pre-registro-de-mecanismos-de-retribucion-por-servicios-ecosistemicos/)

MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. ¿Qué es el Pre-Registro de MRSE y qué encontrarás en él?. [En línea] [1 de julio de 2016] disponible en: <http://serviciosecosistemicos.minam.gob.pe/contenido/41>)

MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308. [En línea]. 2000. [5 julio de 2015] disponible en: (www.minam.gob.pe)

MINISTERIO DE AMBIENTE DE PERÚ. Resolución Ministerial No. 165-2015. [En línea]. 24 de junio de 2015. [15 julio de 2015] disponible en: (www.minam.gob.pe)

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia nacional para el pago de servicios ambientales. [En línea]. Julio de 2008 [diciembre de 2014] disponible en: www.parquesnacionales.gov.co

ORJUELA, Gladys. Clasificación de los impuestos. [En línea]. [mayo de 2016] disponible en: <http://www.gerencie.com/clasificacion-de-los-impuestos.html>

PEREA VELÁSQUEZ, Francisco Antonio. Legislación básica ambiental. [En línea]. [22 de junio de 2014] disponible en:(www.colombiaaprende.edu.co/html/.../articles-178898_archivo.doc)

PRECIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 953 de 2013. [En línea]. 17 de mayo de 2013 [23 de enero de 2015] disponible en: (www.activolegal.com)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3100 de 2003. [En línea]. 30 de octubre de 2003. [25 de enero de 2015] disponible en: (www.oab.ambientebogota.gov.co)

PRECIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2811 de 1974. [En línea]. 18 de diciembre de 1974 [13 de diciembre de 2014] disponible en: (www.alcaldiadebogota.gov.co)

PIZA RODRIGUEZ, Julio Roberto. 25 años de historia tributaria. [En línea]. [31 de mayo de 2016] disponible en: (<http://www.revistaslegis.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/impuestos%20153.pdf>)

RAMOS CHAGOYA. Métodos y técnicas de investigación. [En línea]. [24 de junio de 2014] disponible en: (www.gestiopolis.com/economia/metodos-y-tecnicas-de-investigacion.htm)

RÜGNITZ MARCOS, Tito. Aprendiendo sobre pagos por servicios ambientales. [En línea]. 2011. [julio de 2015] disponible en: (http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=2430)

SANCHEZ, Ernesto. et al. Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia, un análisis ambiental. [En línea]. 2006. [11 de febrero de 2015] disponible en: www.cepal.org/ilpes/noticias

SÁNCHEZ TRIANA, Ernesto, et al. Producciones ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia, un análisis ambiental. [En línea]. 2006. [11 de febrero de 2015] disponible en: (www.cepal.org/ilpes/noticias)

VEEN, Martijn. Oportunidades para pagos ambientales en la amazonía peruana. [En línea]. 2007. [junio de 2015] disponible en: (www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.../op_psa_amazonia_peruana.pdf)

WUNDER, Sven, et al. Pagos por servicios ambientales: una nueva forma de conservar la diversidad. En: Gaceta Ecológica. Ed., 84-85 (07 de 2007).

WWF COLOMBIA. Top 4: anuncios imperdibles de Colombia en la Cumbre del Clima. [En línea] 09 diciembre 2015. [3 de mayo de 2016] disponible en: (www.wwf.org.co)