

**RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN  
MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA EN COLOMBIA.**

**AUTORAS:**

Alejandra Calle Soto

Luisa Fernanda álzate duque

**ASESORA:**

Catalina Vallejo Piedrahita

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA UNAULA  
FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2019

*“Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla mientras el género humano no la escucha”*

Víctor Hugo

## **RESUMEN**

La presente monografía define el régimen jurídico del el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica, con la finalidad de identificar las características de dicho sistema legal para entender la importancia de una correcta construcción normativa armonizada con los postulados constitucionales relacionados con la protección del medio ambiente, y al mismo tiempo analiza la eficacia de dichas normas para describir los resultados encontrados en la investigación relevantes para aquellos actores que deben aplicar los pagos por servicios ambientales en Colombia, con el objetivo claro de crear un insumo académico que fortalezca conceptualmente la importancia del medio ambientes desde una correcta regulación de un mecanismo vigente.

## CONTENIDO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	12
3. OBJETIVOS.....	12
3.1 Objetivo General.....	12
3.2 Objetivos específicos.....	12
4. JUSTIFICACIÓN.....	13
<b>5. METODOLOGÍA.....</b>	<b>14</b>
<b>5.1 Tipo de Enfoque Jurídico.....</b>	<b>14</b>
<b>5.2 Tipo de Enfoque Metodológico.....</b>	<b>15</b>
<b>5.3 Diseño Metodológico.....</b>	<b>16</b>
<b>5.4 Fuentes de Información.....</b>	<b>16</b>
<b>5.5 Técnicas De Recolección De Información.....</b>	<b>17</b>
6. MARCO REFERENCIAL.....	17
6.1 Conceptos Básicos.....	17
6.1.1 Servicio Ambiental.....	17
6.1.2 Biodiversidad.....	18
6.1.4 Contaminantes.....	18
6.1.5 Degradación ecosistémica.....	19
6.1.6 Ecosistema.....	19
6.1.7 Impacto ambiental.....	19
6.1.8 Recursos naturales.....	19
6.2 MARCO JURIDICO DEL EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA.....	20
6.2.1 Legislación específica para EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA.....	23
6.2.3 Aspectos relevantes de La Ley 99 de 1993.....	30
6.2.4 Marco normativo indirecto de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.....	33
6.3 FORTALEZAS Y DEBILIDADES INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.....	36

6.4. DERECHO DE DOMINIO EN LAS TIERRAS QUE DEBEN BENEFICIARSE DE LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.....	37
6.4.1 Titularidad de la tierra, recursos naturales y servicios ambientales. ....	38
6.4.2 Derechos de propiedad colectiva.....	39
6.5. COMO SE CONCRETAN LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES .....	41
7. CONCLUSIONES .....	43
8. BIBLIOGRAFÍA .....	47

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo después del Brasil, ya que alberga el 10 % de la riqueza natural del planeta y aún mantiene el 52 % de su territorio en bosques (Colciencias, 2019). El país cuenta con una variedad de ecosistemas continentales, costeros y marinos y una riqueza hídrica que representa una oferta de agua dos veces superior al promedio de Latinoamérica y cinco veces superior al promedio mundial. Esta riqueza natural además de posicionar al país como una potencia natural, brinda innumerables beneficios que garantizan la supervivencia y el buen vivir de las poblaciones humanas. Estos beneficios, denominados servicios ambientales o ecosistémicos, son definidos como aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio de tipo ecológico, cultural o económico directo o indirecto (UNESCO, 2010) y se relacionan con la regulación y el suministro hídrico, la polinización, la reducción de la erosión, la productividad de los suelos y la captura de carbono, entre otros. El mantenimiento de estos servicios ambientales, garantiza el suministro de agua para consumo humano, reduce la vulnerabilidad a riesgos de desastres y al cambio climático, y permite la producción de más y mejores alimentos (Departamento Nacional de Planeación., 2011).

Sin embargo en el territorio colombiano han sido escasas las implementaciones en materia de los servicios ambientales, y la creación de modelos de ocupación para la protección del medio ambiente, situación que ha sido denunciada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, de acuerdo al documento CONPES 3886, que indica que:

*“Han generado que el 52 % del área nacional continental esté parcial o intensamente transformada y que el 28 % de los suelos tengan un uso inadecuado. Según cifras oficiales, la tasa de deforestación para el año 2015 fue de 124.035 hectáreas y en las últimas dos décadas se ha deforestado un área equivalente a 37 veces el tamaño de Bogotá. Esto sumado a que gran parte de estas transformaciones se presentan en ecosistemas estratégicos como páramos, humedales o áreas que abastecen acueductos, hidroeléctricas y cultivos, hace que la oferta natural de servicios ambientales esté en riesgo en el país” (p.80)*

Aunque en Colombia se cuenta con una serie construcciones normativas de políticas públicas para combatir el deterioro ambiental, esto no ha resultado ser lo suficientemente eficaz, lo cual ha generado problemas de deforestación y transformación constante de los ecosistemas, es en ese contexto en donde cobra mayor valor la determinación del concepto de servicios ambientales, con el objetivo de que dichos servicios ambientales son la oportunidad de generar acuerdos con los propietarios, poseedores y ocupantes de áreas estratégicas que generan servicios ambientales, mediante el cual reciben un incentivo económico, en dinero o en especie, que reconoce acciones de preservación y restauración de ecosistemas en sus predios.

Gran parte de los procesos de gestión ambiental desarrollados en los últimos años, han tenido como base las reuniones internacionales y las cumbres mundiales, destacándose principalmente la conferencia de Estocolmo en 1972, que constituyó un precedente para Colombia, toda vez que a raíz de esta conferencia internacional se desarrolló el decreto ley

2811 de 1974 Código Nacional de los Recursos Naturales, vigente aún y donde se empezó a hablar de medio ambiente humano. La Conferencia de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por su parte resalto la importancia de la gestión local. En la aplicación práctica de los contenidos de la Agenda 21, se recomendó la puesta en marcha de sistemas de gestión ambiental municipal. Esta posición se reforzó en la Asamblea de Ciudades y Autoridades Locales, Conferencia Hábitat II “Estambul 1996”, la cual resaltó el papel de las ciudades y autoridades locales en el diseño e implementación de políticas e instrumentos para la promoción del desarrollo humano sostenible en su ámbito territorial(ONU & Giraldo, 2009).

Una muestra de la importancia dada a la gestión ambiental local resaltada en la Conferencia de Rio, entre otras normas s, la Ley 99 de 1993 que en su Artículo 111 se refiere a la Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales, la cual fue modificada por el art. 106, Ley 1151 de 2007, Modificado por el art. 210 de la Ley 1450 de 2011 y reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, dicho artículo explícitamente indica lo siguiente:

*“Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.*

*Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.”*

De acuerdo al (DNP, 2015) al indagar respecto al avance de la implementación del Decreto 953 de 2013, se observa que dicha implementación ha tenido inconvenientes puesto que la mencionada norma los obliga a destinar el 1% de sus ingresos corrientes, partida presupuestal que han separado todos los años pero que no ha sido posible su ejecución al 100% e incluso han habido años en los cuales no se ha concretado ningún negocio dado que los predios arrojados en la Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica han tenido afectaciones o situaciones jurídicas que no han permitido la compra de los predios o la entrega de los recursos. No existe una claridad o no se visualiza una aplicación de la norma que regula los Pagos por servicios ambientales y la adquisición de predios de interés público.

De las diversas regulaciones que se han expedido para la adquisición de predios de interés público y de los diversos cambios en los esquemas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica se puede afirmar que no se ha podido implementar a cabalidad en los municipios de Colombia un esquema claro para el pago de los servicios ambientales para aquellas personas que limiten su derecho de dominio para cuidar los recursos naturales que se tienen en su territorio ya sea en calidad de propietarios o poseedores quienes no se encuentran recibiendo los recursos que permiten incentivar la sostenibilidad o conservación de los predios de importancia estratégica (Rozo González, 2017).

Por lo anterior es necesario identificar cuáles han sido las principales dificultades que ha tenido el Estado Colombiano a lo largo de su historia para la implementación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 reglamentada por el Decreto 953 de 2013, ya que dicha identificación permitirá proponer soluciones que beneficiarán tanto al ente territorial como a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de importancia estratégica.

A pesar de estos referentes normativos y de la existencia de una política para el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica, la posibilidad de la administración de adquirir predios de interés público, en la actualidad no se cuenta con una política pública que permita impulsar este instrumento mediante acciones articuladas entre los diferentes niveles de gobierno, las entidades privadas, la sociedad civil y la cooperación internacional. En las experiencias en otros países, se evidencia la construcción de un marco normativo y de política pública para los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES los cuales ha permitido implementarlos ordenadamente en su territorio.

Teniendo en cuenta las diferentes problemáticas de degradación ambiental que afronta Colombia, la implementación ordenada de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES tiene un gran potencial para complementar la gestión ambiental y el desarrollo rural, lo cual contribuirá a reducir la degradación de ecosistemas estratégicos, la deforestación y la vulnerabilidad del territorio al cambio climático. Estos esquemas complementan las estrategias de comando y control de las autoridades ambientales, además facilitan la articulación de recursos de todos los niveles de gobierno para hacerle frente a las dinámicas de transformación de ecosistemas y ocupación del territorio. Esta triple finalidad (i) la

conservación y protección ambiental, (ii) la generación de oportunidades de desarrollo local; y (iii) la reducción de la pobreza, motiva a los gobiernos a la aplicación de instrumentos orientados al mercado ambiental como los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES (Muradian , 2010)

Los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES, además de ser un reconocimiento económico se constituyen un mecanismo para incentivar acciones para la conservación ecológica, a diferencia del enfoque tradicional de comando y control, y el principio “el que contamina paga”, como ha sido tradicionalmente enfocada la gestión ambiental en el país. En este sentido los propietarios pasan de ser vistos como contaminadores a proveedores de servicios ambientales. Con base en lo anterior, el desarrollo de la política que aquí se propone, permitirá alcanzar, a nivel nacional y territorial, resultados en términos ambientales, sociales y económicos, especialmente porque los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES hacen parte de las estrategias para la construcción de paz.

Con respecto a lo anterior, los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES están incluidos en el portafolio temático del Fondo Colombia en Paz como alternativas integrales para el desarrollo económico y social de las poblaciones afectadas por el conflicto armado (CONPES, 2015). Adicionalmente, en la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto (CONPES, 2016) se propone el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica como un instrumento para promover alternativas económicas sostenibles que involucren el aprovechamiento de la biodiversidad, la recuperación y conservación los ecosistemas estratégicos. Igualmente, a través de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES se pueden realizar inversiones asociadas a la preservación y

restauración en los territorios involucrados en el programa Bosques de Paz, y aportando al desarrollo de sus comunidades(CONPES, 2017).

Teniendo en cuenta esto, lo anterior se hace necesario estudiar el régimen jurídico que surge a partir del artículo 111 de la ley 99 de 1993, que regulan los Pagos por servicios ambientales, con la finalidad de describir y analizar con profundidad el régimen jurídico las principales normas que regulan el tema, y así poder construir un estudio que ayude a generar conocimiento para la búsqueda de alternativas normativas, o en su defecto de un diagnóstico actual del régimen legal.

## **2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.**

¿Cuál es el régimen jurídico de los pagos por servicios ambientales en Colombia?

## **3. OBJETIVOS.**

### **3.1 Objetivo General.**

Describir y analizar el régimen jurídico para el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica en Colombia

### **3.2 Objetivos específicos**

- 1.** Definir el marco jurídico del pago de servicios ambientales.
- 2.** Especificar desde de las diversas fuentes del derecho el concepto del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica, y su relación con la protección al medio ambiente.
- 3.** Analizar el régimen jurídico que regula el pago de servicios ambientales.

#### **4. JUSTIFICACIÓN**

La utilidad de esta investigación radica en la confección de un conocimiento claro sobre los elementos que integran el régimen jurídico de los Pagos por servicios ambientales en el sistema jurídico colombiano, para que la sociedad se informe de ellos y materialice las finalidades que sustentan la creación de estos mecanismos. Una de las ventajas de delimitar el alcance que puedan llegar a tener la aplicación de los Pagos por servicios ambientales, radica en la definición objetiva desde el punto de vista jurídico para determinar el alcance de los mismos, y observar si ellos son un mecanismo que proteja el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y en especial el medio ambiente.

Las tensiones identificadas en el planteamiento del problema resultan interesantes, en la medida en que se justifica una disertación sobre las mismas a la luz de las normas existentes y su eficacia, lo cual es bastante importante, ya que se analizarían situaciones donde se cuestionaría la capacidad y voluntad del Estado como garante de los derechos fundamentales y medio ambientales en el país.

Esta investigación será una herramienta que fortalecería al sistema democrático porque se crearía un conocimiento concreto que cuestione positivamente una regulación jurídica en específico, para darle cabida al análisis de posturas divergentes sobre la eficacia de los esquemas actuales para el pago de servicios ambientales, por medio del trabajo de compilación que realizaría esta monografía, el análisis de dichas normas y la exposición de los resultados de la investigación.

Esta investigación utilizaría los más óptimos canales de información para difundir el conocimiento, como son el internet en sus diversas bases de datos y un medio físico como sería la creación de una cartilla que condensaría los elementos

## **5. METODOLOGÍA**

### **5.1 Tipo de Enfoque Jurídico**

Esta MONOGRAFÍA tendrá un enfoque socio jurídico, para dar cuenta de la relación que existe entre el derecho y la sociedad, especialmente en la relación que hay entre el régimen jurídico de los la adquisición de áreas de interés público y el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica y la aplicación del mismo, para determinar si estos pueden ser considerados como un es quema óptimo para el cuidado del medio ambiente, y si la falta de funcionamiento del mismo es propiamente una situación ligada a la falta de voluntad de los funcionarios que integran los entes jurídicos que le dan vida a los esquemas. Si se observa el planteamiento del problema de este proyecto de investigación se pueden identificar algunas tensiones que se generan por la práctica jurídica de los la adquisición de áreas de interés público y el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica, esto también da a entender que tanto el derecho como su práctica afectan distintos aspectos de la vida social.

La definición más adecuada de este enfoque la dio (Latorre, 1976) quien manifiesta que:

*“El enfoque socio jurídico consistirá en la investigación intencionada de conocimientos o de soluciones a problemas de carácter científico, y que se ha de desarrollar bajo un método con fines de crear un sistema o red de conocimientos que resuelva o diluya los problemas que surgen de la aplicación, en este caso, del Derecho”. (p.15)*

Este enfoque jurídico es el más prudente para esta investigación, ya que puede dar cuenta de la eficacia de acción y la influencia del derecho, de sus normas e instituciones y teorías como reguladoras de las relaciones sociales, como normas de comportamiento humano obligatorio, por ejemplo la existencia de fuentes del derecho que regulen el comportamiento humano para delimitar un camino de máximos y mínimos para garantizar derechos, y como dichas delimitaciones al mismo tiempo afectan el núcleo esencial de esos mismos derechos, lo cual evidenciará algunas contradicciones del sistema jurídico y los posibles cambios que pueden llegar a surgir por la implementación de un procedimiento jurídico.

## **5.2 Tipo de Enfoque Metodológico**

Esta investigación tendrá un enfoque cualitativo, entendiendo a este como el que estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema(Villabella, 2015). Este enfoque procura por lograr una descripción holística, esto es, que intenta analizar exhaustivamente, con sumo detalle, un asunto o actividad en particular. Tomando como fuente primaria las fuentes del derecho que regulen el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica en Colombia, por ende la labor del investigador es clave en la recolección de datos y el análisis de los mismos a través de un método inductivo, para identificar a todos los actores que pueden influir en la problemática y al mismo tiempo visualizar los componentes jurídicos y sociales que existen(Martínez Carazo, 2006). Esta investigación no tendrá en si un trabajo de campo con los actores que intervienen en el fenómeno descrito, sino que se limitara a estudiar el sistema normativo que regula el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica teniendo como meta la definición del mismo y el análisis de este.

### 5.3 Diseño Metodológico

A continuación por medio de la tabla 1 se realiza una descripción de como será llevado a cabo el diseño metodológico para esta investigación:

<b>Fase</b>	<b>Medio</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Analizar y definir el régimen jurídico del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis crítico descriptivo de todas las fuentes del derecho que regulen el tema.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Definición del marco referencial enfocado en la creación de las categorías conceptuales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis crítico descriptivo de todas las fuentes del derecho que regulen el tema.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis legal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Describir las principales leyes, decretos reglamentarios, y resoluciones que regulen el tema</li></ul>

Tabla 1.

### 5.4 Fuentes de Información

- Conceptos

- Doctrina
- Decretos
- Leyes
- Jurisprudencia
- Artículos de revistas científicas

### **5.5 Técnicas De Recolección De Información**

Teniendo en cuenta que esta investigación tiene un enfoque metodológico cualitativo, se utilizarán todas las herramientas de recolección de datos que vayan en concordancia con la Investigación con el objetivo de lograr una interpretación más global del objeto de estudio; dando un énfasis en la documentación de todo los tipos de información que pueden ir surgiendo. Se aplicarán las siguientes técnicas de recolección de información:

- Análisis legal y documental

## **6. MARCO REFERENCIAL**

### **6.1 Conceptos Básicos.**

#### **6.1.1 Servicio Ambiental**

Los Servicios Ambientales están relacionados con el ambiente que no necesariamente son generados gracias al funcionamiento y manejo de los ecosistemas, sino que están relacionados con el suministro de recursos ambientales o saneamiento ambiental prestados por industrias y organizaciones sociales, como los servicios de alcantarillado, recogida y

disposición de basuras, saneamiento y servicios similares, al igual que servicios de reducción de emisiones de los vehículos y servicios de reducción del ruido. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible., 2017)

### **6.1.2 Biodiversidad**

Según el Convenio de Diversidad Biológica, corresponde con la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y en los ecosistemas. (Andrade, 2011)

### **6.1.3 Conservación**

Es la preservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural o, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad. (Artículo 2.2.2.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015)

### **6.1.4 Contaminantes.**

Son fenómenos físicos, o sustancias, o elementos en estado sólido, líquido o gaseoso, causantes de efectos adversos en el medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana que solos, o en combinación, o como productos de reacción, se emiten al aire como resultado de actividades humanas, de causas naturales, o de una combinación de estas. (Artículo 2.2.5.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015)

### **6.1.5 Degradación ecosistémica.**

Reducción persistente de los ecosistemas en su capacidad de proporcionar servicios.

(Millenium Ecosystem Assessement, 2019)

### **6.1.6 Ecosistema**

Complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y microorganismos y el ambiente abiótico con el que interactúan y forman una unidad funcional. Comunidad o tipo de vegetación, entendiendo comunidad como un ensamblaje de poblaciones de especies que ocurren juntas en espacio y tiempo. (Sistema Departamental de Areas Protegidas, 2019)

### **6.1.7 Impacto ambiental**

Cualquier alteración en el medio biótico, abiótico, socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuida al desarrollo de un proyecto, obra o actividad. (Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015)

### **6.1.8 Recursos naturales**

Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por

procesos naturales. El concepto de “recursos naturales no renovables” es de naturaleza técnica y proviene de la Ecología y de la Economía. (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1997)

## **6.2 MARCO JURIDICO DEL EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA**

En la República de Colombia existe un marco jurídico creado con la finalidad de conservar el medio ambiente, principalmente a los recursos hídricos, dicho marco incluye una serie de disposiciones desde el rango normativo más alto como lo es la Constitución Colombiana, el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 “Por medio de la cual se establece un régimen general para el medio ambiente”, los decretos reglamentarios de cada una de estas leyes entre otras, además se cuenta como una serie de instituciones como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales en cada uno de los departamentos de Colombia y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, todos los actores y las normas propenden por un ambiente más saludable integran el Sistema Nacional Ambiental para darle aplicación a las normas creadas para prevenir el deterioro ambiental.

Dentro del contexto colombiano es importante indicar que desde 1991 cuando se cambia la constitución de la Republica de Colombia, se adoptan una serie de políticas, planes y programas que promueven el correcto uso de los recursos ambientales, esto incluye medidas

para la conservación, restauración y utilización sostenible de los ecosistemas que forman parte esencial del ciclo hidrológico y los servicios ambientales que de este se derivan.

De acuerdo con el CONPES 3886, con relación al marco normativo de protección al que nos hemos referido arriba, se identifica que se tiene una aplicación legal pero presenta una serie de vacíos técnicos que hacen de las normas un mecanismo ineficaz, derivado de la falta de comprensión respecto de la compatibilidad de los Pagos por servicios ambientales con el actual marco jurídico e institucional.

Los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES son un instrumento económico que reconoce y recompensa a los propietarios rurales que valoran los beneficios que los ecosistemas proporcionan a la sociedad (Center for International Forestry Research, 2019). Los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES son una herramienta que tiene como objetivo el mantenimiento de un medio ambiente sano y la conservación del patrimonio medio ambiental en cualquier territorio. Colombia cuenta con experiencia en el uso de instrumentos económicos para la protección ambiental. De acuerdo con Correa, *“los ejemplos incluyen la implementación de instrumentos tales como el cobro de tasas por contaminación y uso del agua, impuestos y contribuciones ambientales, y, recientemente, cuotas negociables por concepto de contaminación del aire”* (Correa Restrepo, 2007, pág. 10). Es importante indicar que el Estado Colombiano, durante muchos años, principalmente desde 1991, ha intentado implementar una serie de programas para darle desarrollo a los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES, (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible., 2017) pero el país ha tenido una serie de dificultades derivados de la falta de interpretación idónea de los

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES y su correcta armonización entre el régimen jurídico y el marco institucional.

Para el actual régimen legal de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES se tiene como punto de partida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, ya que este tratado internacional fue un punto arquidemicas para darle importancia a la filantropía y a la importancia de los recursos naturales desde punto de vista formal, prueba de ello es la creación estatutos ambientales para la conservación y utilización sostenible de estos recursos en Colombia (en particular, el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente).

Pero en el contexto jurídico actual, las normas con mayor transcendencia fueron las que trajo la Constitución de 1991, principalmente la carga teleológica que se genera para el Estado Colombiano en el sentido de tener que desarrollarse sosteniblemente, teniendo en cuenta una serie de prerrogativas con el medio ambiente; expresamente se puede indicar que en el artículo 8 de la Constitución del 91 se prescribe que los recursos naturales del país son un activo estatal y que los bienes y servicios que se generen por medio de ellos son una propiedad pública en cabeza del Estado, desde dicha norma, y teniendo en cuenta la ley 99 de 1993, en especial el artículo 100, los **PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES** están llamados a financiar actividades de conservación para proteger activos ambientales del Estado que generan un servicio a la población, es por ello que el papel del Estado no puede ser pasivo y tiene la obligación de generar políticas publicas eficaces para la protección del medio ambiente.

De la lectura de la constitución realizada en esta investigación, se pueden señalar algunos aspectos importantes. Uno de ellos es que la protección del medio ambiente es una obligación compartida entre el Estado y los ciudadanos, aunque la mayor responsabilidad está bajo la batuta del Estado, y que el derecho a un ambiente sano está ligado a la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas.

### **6.2.1 Legislación específica para EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA**

Uno de los referentes normativos vigentes para los Pagos por servicios ambientales se encuentra en el decreto 900 de 1997 *“por medio del cual se reglamenta el certificado de incentivo forestal (CIF) y los certificados de incentivos para la reforestación (CIR)”* la finalidad de esta norma consistía en propende por la conservación de los bosques naturales y para la promoción de activadas productivas que reforesten los territorios impactados ambientalmente.

Con relación al CIFel Gobierno Nacional ha indicado que este se basa en el concepto de pagar por las externalidades positivas que proporcionan los bosques naturales en términos del almacenamiento de carbono o agua, suelos, y servicios relacionados con la biodiversidad, puntualmente es un intento para abordar las necesidades de los propietarios de bosques conforme evalúan los costos y beneficios de la protección de los bosques en comparación con otros usos de sus tierras forestales que conducirían a la degradación de los bosques(Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

El CIF es producto de la Ley 139 de 1994, que plantea una serie de condiciones técnicas, jurídicas y financieras para reconocer los costos directos o indirectos en que incurren los propietarios de las tierras para la conservación de los ecosistemas forestales naturales, es decir, que el certificado fomenta la conservación de los bosques ubicados en propiedades privadas y a cambio de ello se recibe una remuneración económica a manera de estímulo para solventar los costos derivados de las actividades de conservación.

Pero desde la perspectiva de Greiber se destacan las principales debilidades y conclusiones identificadas por las diversas evaluaciones acometidas por numerosas entidades y expertos:

- 1.** Incertidumbre financiera en cuanto a la disponibilidad de fondos para la financiación del instrumento durante el período de ejecución.
- 2.** La falta de distinción entre los diferentes requisitos de los actores regionales y locales para alcanzar los objetivos de conservación (los costos de oportunidad propuestos son uniformes en la práctica para todos los actores económicos, independientemente de la escala, en lugar de que sean las autoridades ambientales regionales las que determinan el valor de los CIF con base en los estudios socioeconómicos regionales y locales y la situación de los ecosistemas en su jurisdicción).
- 3.** Falta de recursos técnicos (capacidad y perfiles profesionales adecuados) y financieros en determinadas autoridades ambientales para la adecuada implementación y seguimiento de los programas de conservación de los ecosistemas forestales.

4. Falta de información actualizada sobre la cobertura forestal en muchas autoridades ambientales para establecer prioridades para las zonas de intervención.
5. Falta de capacidad entre las entidades nacionales para comprender el potencial de los CIF como mecanismos para la cofinanciación de actividades de conservación con la participación de los sectores productivos interesados en los servicios ambientales (por ejemplo, el abastecimiento de agua, el control de procesos de erosión y sedimentación, la belleza del paisaje terrestre y marino, etc.). (Greiber, 2007)

De acuerdo con el documento CONPES 3886, que realiza un análisis histórico de la dinámica de la financiación para los CIF, han existido algunas fallas presupuestales para una debida aplicación de este pago por servicio ambiental generada por la falta de priorización de recursos, pero en contraste se señala que la implementación del incentivo para la reforestación comercial (CIFR) la cual está en manos del Ministerio de Agricultura, ha tenido unas mayores partidas presupuestales.

Otro de los referentes normativos encontrados está en la Ley 1151 de 2007 relacionada con los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES en la cual se otorgan competencias para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para implementar esquemas económicos para motivar el conocimiento, la conservación y el desarrollo sostenible en la biodiversidad ambiental.

El referente actual que regula el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica diferentes de los existentes en la ley 99 de 1993 se encuentra en

el Decreto-ley 870 de 2017, el cual en su literal b) del artículo 7° define claramente cuáles son las modalidades de los pago por servicios ambientales que podrían implementarse se destacan las siguientes:

*a) El pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica:*

Corresponde al pago por los servicios ambientales asociados al recurso hídrico que permiten el abastecimiento del agua en términos de cantidad o calidad. Esta modalidad de pago se orienta prioritariamente a áreas o ecosistemas estratégicos y predios con nacimientos y cuerpos de agua.

*b) El pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica para*

*la conservación de la biodiversidad:* corresponde al pago por los servicios ambientales que permiten la conservación y enriquecimiento de la diversidad biológica que habita en las áreas y ecosistemas estratégicos. Esta modalidad de pago se orienta prioritariamente a las áreas y ecosistemas estratégicos y predios que proveen o mantienen el hábitat de especies importantes o susceptibles para la conservación y/o grupos funcionales de especies.

*c) El pago por servicios ambientales en modalidad de reducción y captura de gases*

*efecto invernadero:* Corresponde al pago por los servicios ambientales de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se tendrá en consideración para la aplicación de esta modalidad las áreas y ecosistemas estratégicos y predios cuya cobertura vegetal cumpla una función esencial en dicha mitigación.

*d) El pago por servicios ambientales culturales, espirituales y de recreación:*

Corresponde al pago por los servicios ambientales que brindan beneficios no materiales

obtenidos de los ecosistemas, a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas.

De dichas definiciones se observa que no solo los servicios ambientales están estrictamente ligados a la protección del medio ambiente en sentido estricto, sino que se tiene una visión más amplia que se extiende a servicios recreativos, espirituales y culturales, lo cual permite afirmar que se tiene como objetivo la generación de conciencia en la población para el cuidado del medio ambiente. El decreto en mención trae una novedad importante, la cual consiste en la inclusión de actores privados que estén interesados en el consumo de servicios ambientales, aumentando directamente el rango de actores que tengan conciencia ambiental.

El decreto 1007 de 2018 tiene por objeto reglamentar el incentivo del pago por servicios ambientales e implementa lo referente a el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible , define en el decreto el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica como el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados de los servicios ambientales y beneficiarios del incentivo. Según el decreto, podrán ser beneficiarios del incentivo del pago por servicios ambientales en los propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas y ecosistemas estratégicos descritos en el artículo 60 del Decreto Ley 870 de 2017. Directrices

para el diseño de proyectos Según lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los proyectos del pago por servicios ambientales se focalizarán en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional. Se atenderán de manera predominante aquellas áreas o ecosistemas estratégicos con riesgo de degradación de la cobertura natural y áreas o ecosistemas estratégicos degradados y en conflicto del uso del suelo, con énfasis en aquellas que se localicen en municipios priorizados para el posconflicto.

Modalidades de pago El decreto considera cuatro ítems en este apartado: regulación y calidad hídrica, conservación de la diversidad, reducción y captura de gases efecto invernadero, el cultural, espirituales y de recreación. En cuanto a la estimación del valor del incentivo de la resolución anota que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá expedir directrices técnicas para la estimación del valor del incentivo a reconocer, así como para el otorgamiento del incentivo por acciones de restauración en los sistemas productivos en las áreas y ecosistemas estratégicos. También señala que corresponde a la autoridad ambiental competente realizar la evaluación y el seguimiento y monitoreo respecto a la aplicación del pago por servicios ambientales, como medida para el cumplimiento de la obligación impuesta.

La ley 1930 de 2018 *“por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”* propone impulsar, dentro de los páramos, la construcción participativa de un modelo de El pago por servicios ambientales que no implique la mercantilización de la naturaleza a través del diseño de nuevas fuentes de financiamiento o modos de pago, ni la ausencia de responsabilidad de quien paga, respecto a la mitigación y/o

disminución de sus actividades contaminante. La Ley de Páramos establece que las actividades agropecuarias de alto impacto deben ser reemplazadas progresivamente por otras de bajo impacto, con el fin de proteger los páramos y sus funciones ecosistémicas. Sin embargo, no se define exactamente cuáles son las actividades de bajo impacto que pueden continuar en el páramo, por lo que el Ministerio de Ambiente acaba de publicar una propuesta de resolución que define una metodología para identificar las actividades agropecuarias debajo impacto que pueden continuar en el páramo, aspecto que es de vital importancia para encontrar un equilibrio entre las prácticas campesinas tradicionales y la conservación del páramo, y otra de las obligaciones que impone la ley en mención es la reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente de la reglamentación del el pago por servicios ambientales en dichos paramos pero hasta la fecha dicha reglamentación no se ha realizado con precisión, ya que el artículo 26 de esta ley prescribe que se debe destinar el 25% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1o del Decreto-ley 691 de 2017 para al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al el pago por servicios ambientales.

La Sentencia C-329 de 2019 de la Corte Constitucional de la Republica de Colombia, realizo un juicio de constitucionalidad de la ley 1930 de 2018, la cual declaro exequible en el entendido de *“cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo se deberá agotar el procedimiento de consulta previa”* y con relación al el pago por servicios ambientales no

realizó ningún tipo de pronunciamiento relevante que modifique el marco jurídico de los mismos.

### **6.2.3 Aspectos relevantes de La Ley 99 de 1993**

La Ley 99 de 1993, indica que la autoridad competente para generar políticas publicas relacionadas con el medio ambiente, será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, pero principalmente esta ley fomenta el uso de herramientas o medios económicos para la conservación me medio ambiente, por medio de compensaciones, incentivos económicos y exenciones.

Dentro de esta ley y en especial el artículo 111 de la misma no se menciona de manera expresa cuales son los esquemas de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA pero si genera un régimen legal para el desarrollo normativo de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES, puntualmente dicho artículo indica lo siguiente:

***ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES.*** *<Artículo modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.*

*Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas del pago por servicios ambientales.*

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

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

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

Fue hasta el año 2017 cuando se reglamentaron de una manera más idónea los artículos de la ley citada, toda vez que, al no tener en cuenta normas de carácter técnico, existía un problema de eficacia normativa, lo cual formalmente fue subsanada por la expedición del decreto ley 870 de 2017.

El artículo 45 de la Ley 99 de 1993 Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, establece la obligación del sector hidroeléctrico de transferir el 6% de las ventas brutas de generación de energía a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y a los municipios. La Empresa Generadora de Energía destina: 3% a la CAR que tenga jurisdicción sobre la cuenca donde se ubica la represa (el dinero se destina a la protección del medio ambiente y la defensa de la cuenca y la zona de influencia del proyecto) y 3% a los municipios y distritos ubicados en la cuenca, distribuido de la siguiente manera: – 1,5% para los municipios y distritos donde se encuentra la represa; y – 1,5% para los municipios y distritos de la cuenca que abastece el reservorio del agua de la represa. Con relación a la modificación realizada por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-407 del 2019 declaró exequible dicho artículo donde se identifican y fijan a los actores que administraran algunos recursos para servicios ambientales relacionados con los páramos.

De otra parte, el artículo 8 del Decreto 1933 de 1994, derogado por el artículo 26 del decreto 1729 del 2002, estipula, además, que estos recursos financieros deben destinarse a la protección del medio ambiente y la defensa de la cuenca hidrográfica y la zona de influencia del proyecto, de conformidad con el plan de gestión de cuencas hidrográficas. El plan de

gestión ha de contener un plan de inversiones a ser elaborado por el CAR. No se podrá utilizar más del 10% de la transferencia para financiar los gastos de operación de CAR. La posibilidad de utilizar estos fondos para financiar iniciativas de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA depende de un análisis caso por caso. En muchas autoridades ambientales regionales - CAR, esta es la principal fuente de ingresos y estos fondos financian su operación y la mayor parte de su inversión. Es poco probable que esas CAR apoyen la inversión de un porcentaje fijo de sus ingresos en actividades de conservación, que reduciría la flexibilidad de invertir su principal fuente de ingresos.

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, el cual en la actualidad establece la obligación de los distritos de riego de dedicar el 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. En algunas regiones, esta inversión obligatoria podría constituir una importante fuente de financiación que permitiría a las autoridades ambientales regionales invertir en iniciativas de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA.

#### **6.2.4 Marco normativo indirecto de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES**

Esta sección presenta los mecanismos de compensación incluidos en el marco regulatorio ambiental que podrían servir como fuentes de cofinanciación para planes de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA hídricos. Dichos mecanismos están regulados por los Decretos 1220 de 2005 y el 500 de 2006, ambos Derogado por el art. 52 del Decreto 2820 de 2010, en dichas

creaciones normativas se indica cual será la responsabilidad de los usuarios del medio ambiente para la generación de compensaciones por las consecuencias negativas que no puedan ser prevenidas, dichas medidas deben incluirse en los Planes de Manejo Ambiental de los usuarios para cada una de sus actividades propuestas acompañadas de un estudio ambiental.

Desde la perspectiva de Greiber, en los regímenes de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA hídricos, es factible utilizar estos mecanismos de compensación para financiar las actividades de conservación en el área de influencia del proyecto e incluirlos como obligaciones en la licencia ambiental para cualquier actividad que la requiera. Esto acarrearía que las CAR´S autoricen el impacto ambiental y que los usuarios que generen el daño como por ejemplo una deforestación, realicen el respectivo aporte al fondo para el pago por servicios ambientales. (Greiber, 2007).

En la normatividad Colombiana existen otros impuestos relacionados al uso del agua, derivados del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, donde existen varios impuestos relacionados con este uso, dentro de los cuales se destaca la tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica, la cual tiene sustento jurídico en el Decreto 1594 de 1984, y en la Ley 99 de 1993, así como en los Decretos 901 de 1997, 3100 de 2003, y 3440 de 2004, la importancia de esta radica en que se creó con la finalidad de financiar costos de mitigación o control de impactos medio ambientales dañinos para los recursos hídricos a consecuencia de los vertimientos, es por ello

que los sujetos que consuman agua de dichos vertimientos deben pagar la carga DBO (demanda biológica de oxígeno) y la sumatoria de los suspendidos en dicha actividad.

La tasa por utilización del agua tiene su sustento jurídico en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 0155 de 2004, según lo establecido por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003), define la asignación de recursos bajo el concepto de tasas por uso del agua como impuestos para “la protección y recuperación de los recursos hídricos de conformidad con los respectivos planes de ordenación y gestión de cuencas hidrográficas”.

Con relación a esta tasa se hace importante analizar el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 establece que:

*“cualquier proyecto que implique el uso de agua tomada directamente de fuentes naturales, ya sea para el consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agrícola, deberá asignar no menos del 1% de la inversión total para el mejoramiento y monitoreo de la cuenca que alimenta la respectiva fuente de agua”.*

La destinación de los recursos del 1% de la inversión, es un requisito sin el cual no se puede otorgar una licencia ambiental para determinado proyecto y la regulación reglamentaria de este se encuentra en el decreto 1900 de 2006, norma que define los requisitos que debe cumplir el proyecto y su inversión teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Que el recurso hídrico sea tomado de una fuente natural.
- Que la ANLA haya otorgado la respectiva licencia ambiental para el proyecto.

- Que el proyecto use el recurso hídrico en fase de ejecución, construcción y operación del proyecto.
- El recurso hídrico tiene que tener la finalidad de solventar las necesidades humanas, agrícolas e industriales que deben estar debidamente determinadas en el proyecto.

La identificación de estas fuentes de ingresos para efectos de esta investigación es de gran importancia, ya que todos los recursos que se recauden se utilizan para el financiamiento de las políticas públicas actuales de EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MODALIDAD DE REGULACIÓN Y CALIDAD HIDRICA. Los Pagos que realizan los dueños de los proyectos no tienen un carácter de ser una simple imposición sino que dichas tazas están pensadas para mitigar las afectaciones medioambientales por medio de la inversión que realice el proyecto, es decir es un rubro obligatorio que se debe presupuestar antes de la ejecución de los proyectos. Una de las limitantes que se identificó en esta categoría investigativa, consiste en que solo aquellos proyectos que tengan licencia ambiental serán lo que tengan que pagar dicha tasa por ello la financiación de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES se mira limitada.

### **6.3 FORTALEZAS Y DEBILIDADES INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.**

Desde el rastreo normativo realizado es posible manifestar que el Sistema Nacional Ambiental, está configurado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos administrativos vinculados a estos, las CAR´S, las Alcaldías y las Gobernaciones, todos ellos conforman una estructura publica que debe estar articulada para poder aplicar todas las reglamentaciones legales que existen para una correcta administración de los recursos económicos que se tienen para los PAGOS POR SERVICIOS

AMBIENTALES y que los mismo cumplan con su finalidad de proteger el medio ambiente. Cuando se reparten diversas competencias ambientales en el territorio nacional se está realizando una descentralización y desconcentración de competencias y funciones, fenómeno que crea un reto para los funcionarios públicos a cargo de las políticas y funciones públicas en cabeza de cada entidad, ya que tienen que funcionar coordinadamente para que los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES sean una realizada y cumplan su función. Pero desde la perspectiva de la (OEA, 2016) existe una falta de regulación precisa para una correcta practica de los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES, y que se necesita una legislación más práctica y clara por lo menos en los siguientes aspectos:

- los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES pueden ser utilizados como una medida opcional para compensar los impactos ambientales generados por los proyectos sujetos a licencia ambiental o planes de manejo ambiental impuestos por las autoridades
- Es preciso modificar el marco normativo aplicable a las licencias ambientales.
- El sistema de licencias debe definir los procedimientos de implementación, tales como la línea de base a partir de la cual se ha de calcular los impactos ambientales.
- Los servicios ambientales que pudieran ofrecer compensaciones, las regiones y zonas en las que se permitiría la compensación a través del el pago por servicios ambientales.

#### **6.4. DERECHO DE DOMINIO EN LAS TIERRAS QUE DEBEN BENEFICIARSE DE LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES**

En esta categoría investigativa se estudia los aspectos más relevantes sobre el derecho de propiedad en los territorios que generan servicios ambientales y los recursos que estos proporcionan las cuales están llamadas a ser un beneficiario directo de los pagos por servicios ambientales por la prestación de sus servicios ambientales, los cuales deben tenerse en cuenta en la aplicación y diseños de los esquemas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica.

#### **6.4.1 Titularidad de la tierra, recursos naturales y servicios ambientales.**

Desde la definición de la propiedad privada en la Constitución Política de 1991, y su directa relación con las normas del Código Civil, la jurisprudencia y la doctrina, cada uno de los individuos que detente el derecho real de dominio sobre determinado territorio puede usar y gozar del mismo, disponiendo de los recursos que tenga dicho bien, pero con relación al medio ambiente existen una serie de limitaciones en aquellas zonas que son declaradas de importancia ambiental por los activos ambientales que se encuentran en ese territorio, ya que es la misma constitución la que indica que la propiedad privada cumple una función social y ecológica, por ello el derecho de dominio no es absoluto en las zonas de importancia ambiental, además los recursos naturales no renovables y renovables están en cabeza del Estado, dichos recursos son protegidos y vigilados por cada una de las autoridades ambientales a cargo en los diferentes territorios es decir las CAR'S.

En el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974, existe un capítulo exclusivo sobre el procedimiento que se tiene que implementar para que se pueda explotar los recursos naturales renovables por particulares, procedimiento obligatorio que tienen que realizar los particulares sean propietarios de la tierra donde se

encuentra el recurso natural o no, en este punto es importante resaltar lo manifestado por (Wunder, Wertz-Kanounnikoff, & Moreno-Sánchez, 2010) quienes manifiestan que *“los pagos por servicios ambientales se centran exclusivamente en las acciones (o inacciones) de las personas que mejoran o mantienen un servicio ambiental determinado. En otras palabras, la estrategia no recomienda pagos directos para la prestación de los servicios ambientales, por cuanto los recursos renovables y sus servicios son propiedad de la nación.”* Para el caso de los particulares que obtienen el permiso de la explotación de recursos naturales al ser esta una actividad económica que genera ingresos que en un porcentaje son pagados a la Nación, los pagos por servicios ambientales no aplican para estos particulares, ya que son ellos mismos quienes deben tener un programa de manejo ambiental que los obligue a generar actividades de prevención y de compensación ambiental.

#### **6.4.2 Derechos de propiedad colectiva**

Otro de los tópicos importantes con relación directa para los pagos por servicios ambientales radica en aquellos derechos de propiedad colectivos, donde se tiene que analizar si los usos de estos territorios y su relación con los recursos naturales que tienen los mismo, para verificar el grado de incidencia en los pagos por servicios ambientales, ya que Colombia por medio de su Constitución Nacional otorga expresamente una serie de derechos a aquellas comunidades ancestrales reconociendo el territorio y los asentamientos que tienen estos grupos como se evidencia en el artículo 55 de dicha constitución, el cual fue reglamentado por la ley 70 de 1993, esta norma establece los territorios de propiedad colectiva y se crean una serie de procedimientos para que dichas comunidades detenten el título colectivo de dominio por medio de la creación de consejos comunitarios para la administración d dichas

propiedades, en dichos consejos se tienen que realizar como mínimo las siguientes actividades:

- Demarcación de las tierras propuestas para título colectivo;
- Un plan de desarrollo social, cultural y económico.
- Reglas para el uso y transferencia de las tierras asignadas a familias e individuos.

Cada Consejo Comunitario contara con un representante de acuerdo al decreto 1745 de 1995, por medio del cual se reglamenta la Ley 70 de 1993, dichos representantes de acuerdo a las normas citadas tendrán la facultad de administrar sus territorios adquiriendo derechos, obligaciones y manejar los beneficios derivados de cada territorio, estas funciones estarán en cabeza tanto del representante legal como del Consejo Comunitario, por ello todos los contratos que se firmen en virtud de los pagos por servicios ambientales serán estudiados por estos actores. A pesar de que existe esta autonomía en las propiedades colectivas cuando se vaya a implementar un determinado proyecto en dichas zonas autorizadas por el Consejo Comunitario y su representante legal, se deberá contar con los permisos que entrega la CAR competente y la ANLA dependiendo de las actividades que ejecutaría dicho proyecto.

De acuerdo al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se solicita a cada uno de los Estados que refrendaron el tratado internacional a reconocer la propiedad y derechos de uso sobre las tierras que los pueblos indígenas ocupados históricamente, y tiene que aplicar una serie de políticas públicas que garanticen la protección de los bienes colectivos, es por ello que en el contexto colombiano se creó el mencionado decreto 2164 de 1995, en dicha norma se resalta la obligación a cargo de cada

comunidad para formular un plan de desarrollo (denominado plan de vida), para reglamentar el uso de la tierra asignada a cada comunidad por medio de la autoderminacion de sus organismos de decisión en ese sentido cada uno de los pagos por servicios ambientales dentro de un territorio colectivo tiene que ajustar sus elementos a los usos del suelo en una reserva indígena han de ajustarse a las condiciones de uso de la tierra y las restricciones establecidas en el plan de desarrollo de la reserva. En la construcción de esta categoría investigativa se observó que existen algunas tensiones generadas entre las comunidades y el Gobierno con relación a la explotación de los recursos naturales que se encuentran en los territorios colectivo, a consecuencia de la intervención de las autoridades ambientales para la no explotación por medio de la minería ilegal, ya que algunas comunidades piensan que al tener el título del territorio esto les permite explotar el mismo indiscriminadamente, en contraste existe otra tensión entre estas comunidades y el Estado Colombiano, ya que este último quiere generar proyectos de desarrollo en los territorios de estas colectividades pero estas se oponen al detrimento de su medio ambiente, de ahí se deriva la obligatoriedad de la consulta previa.

## **6.5. COMO SE CONCRETAN LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES**

Una vez definido el marco jurídico que regulan los pagos por servicios ambientales y después de conocer las finalidades de los mismos, se pasara a estudiar cómo se concretan los pagos por servicios ambientales en la realidad, todo inicia con la creación de un acto jurídico, donde se define el objeto del contrato indicando específicamente cual sería el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica que se va a prestar, la duración del mismo, el valor de dicho servicios, y la definición de obligaciones correlativas entre las partes dicho contrato puede ser de carácter privado, mixto o publico dependiendo de

las calidades jurídicas de los actores que intervienen en la celebración del contrato. En la actualidad el referente normativo para calcular el valor de los pagos por servicios ambientales se encuentra en la Guía de aplicación de la valoración económica ambiental, creada por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la cual se deben aplicar las siguientes fases metodológicas:

- Primera Fase: identificación y caracterización
- Segunda Fase: selección de la metodología de valoración
- Tercera Fase: aplicación de la metodología de valoración y estimación del valor

Esta guía metodológica desarrolla de una mejor manera todos los aspectos técnicos, lo que intento realizar la Resolución 1478 de 2003 del Ministerio de Medio Ambiente. En este apartado es importante resaltar lo manifestado por (Rodríguez Becerra, 2019) que indica que:

*“los métodos se han usado principalmente para establecer multas por daños ambientales causados por los proyectos de desarrollo, también podrían ser aplicables a la valoración de los beneficios de la conservación de los recursos naturales, por lo que se podrían utilizar para establecer un precio para los servicios ambientales. Como lo demuestran las diferentes formas en que las modalidades contractuales se han establecido en los casos del pago por servicios ambientales hídricos examinados, se puede establecer que no existe una metodología o proceso de negociación de los contratos del pago por servicios ambientales hídricos.”*

Los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES son un sistema que entrega una contraprestación económica a los individuos que otorguen un beneficio ambiental para la conservación de un medio ambiente sano, es decir que los PAGOS POR SERVICIOS

AMBIENTALES modifican la lógica del desarrollo insostenible por la del desarrollo sostenible, donde se asumen funciones para cuidar los ecosistemas que dependen de la vida humana y que están en un alto riesgo de ser destruidos por terceros que desean explotar sus recursos sin restricción, un claro ejemplo de un esquema del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica son las familias guardabosques que reciben una remuneración económica mensual por cuidar el bosque que este en su territorio.

## **7. CONCLUSIONES**

La protección del medio ambiente siempre entregara externalidades positivas por ello los costos necesarios para la conservación del patrimonio ambiental nunca podrán ser tomados como una mala inversión y por ello se justifica fomentar la creación de esquemas de fondos y proyectos para el pago de servicios ambientales en todo el territorio colombiano, dichas políticas publicas potencian al sector agrícola nacional lo que permite responder a la demanda de bienes y servicios que solo los recursos ambientales pueden brindar a la población. Una correcta implementación del pago de los servicios ambientales permite conservar las áreas donde existen asentamientos urbanos y rurales y evita la expansión en aquellos territorios con un alto potencial ambiental, por ello los pagos por servicios ambientales si pueden ser considerados una herramienta eficaz para la protección del medio ambiente, pero que en la práctica ha sufrido una serie de modificación porque las normas que han regulado a los mismos no han podido ser implementadas desde el punto de vista técnico, ya que se tienen que armonizar las competencias de cada uno de los actores que intervienen en todo el proceso de la aplicación de los esquemas por pago de servicios ambientales. En la actualidad, las fallas de mercado para internalizar los beneficios de la conservación, resultan

en costos asumidos por los propietarios de la tierra, ya sean estas entidades privadas o públicas, dicha situación genera una falta de legitimación en la población para la conservación de los ecosistemas naturales, lo cual genera una depreciación alta para los activos ambientales. Por esta razón es necesario encontrar financiamiento que permita garantizar la permanencia de áreas silvestres, para cubrir el costo de oportunidad de las mismas y que esta fuente de financiamiento esté sustentada en los beneficios económicos que se obtienen por el uso de los bienes y servicios de los ecosistemas.

La legislación colombiana en tiene articulado un sistema para los servicios hídricos ambientales en todas las jerarquías normativas desde la Constitución, leyes, decretos, resoluciones a distintos niveles –nacional, regional y local, todas estas construcciones normativas promulgan por la correcta administración y uso de los recursos naturales pero no se evidencio que los Pagos para financiar a los propietarios de tierras o los poseedores de las mismas sean implementados a nivel local de una manera idónea, producto del exceso de normatividad y la falta de armonización de procedimientos, por esto se concluye que debe existir una unificación del sistema normativo que regula los pagos por servicios ambientales para que estos se convierta en una efectiva herramienta de protección del medio ambiente.

La creación de esquemas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica debe estar pensada no solo para que sea manejada por el Estado por el contrario debe adecuarse a las dinámicas de mercado y tener un modelo claro que pueda adaptarse a las dinámicas privadas que estén bajo la vigilancia y control de la autoridad ambiental competente. Los mecanismos para su implementación han de ser simples y fáciles

de aplicar. Los acuerdos entre las partes deben ser claros y jurídicamente adecuados. Una estrategia sólida y pragmática del pago por servicios ambientales debe, como mínimo:

- Establecer conceptos claros;
- Desarrollar una estrategia ligada a los objetivos de la política ambiental;
- Definir las acciones y el marco de procedimental para los PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES;
- Definir el papel de las diferentes entidades e interesados directos de los planes, programas o proyectos del pago por servicios ambientales;
- Identificar fuentes potenciales de financiación para el pago por servicios ambientales
- Identificar y desarrollar los instrumentos necesarios para la implementación de la estrategia. En la práctica, es evidente que el marco jurídico general de Colombia permite la participación de todo tipo de organizaciones y partes interesadas en las iniciativas del pago por servicios ambientales.

Dependiendo de la naturaleza del programa o de los fondos del proyecto, sin embargo, la ejecución y los procedimientos difieren en términos del marco jurídico de las partes implicadas (entidades públicas, privadas, organizaciones comunitarias, grupos indígenas, fuentes de financiación). La estrategia y sus instrumentos jurídicos deben diferenciar los programas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica que involucran entidades públicas participantes de aquellos que involucran exclusivamente actores privados. Esta diferenciación se basa en el hecho de que las primeras deben tener una mayor seguridad jurídica de sus intervenciones e inversiones y al utilizar

fondos públicos para pagar por los servicios ambientales, deben garantizar que estos recursos se apliquen con transparencia, eficiencia y eficacia.

Por otro lado, cuando una iniciativa del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica es entre particulares, una reglamentación excesiva podría constituir un obstáculo para su participación. Sin embargo, las iniciativas privadas también necesitan orientación y compatibilidad con las políticas públicas y sus objetivos ambientales. Sin embargo, uno de los principales factores que pueden afectar la correcta implementación de las iniciativas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica es la falta de claridad que existe en el marco normativo que designa las funciones y responsabilidades de las entidades públicas. En algunos casos, el marco normativo puede ser suficiente, pero la falta de criterios unificados de interpretación desalienta la aplicación de instrumentos nuevos e innovadores para la gestión ambiental. Es por ello que, a pesar de la existencia de un marco normativo general, es importante aclarar el marco jurídico institucional, teniendo en cuenta que, en virtud del derecho público o privado, las entidades naturales o jurídicas pueden participar en iniciativas del pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica. Es importante contar con un marco normativo claro y práctico para que los pagos por servicios ambientales implementen mandatos legales y políticas ambientales hídricas. Además de aclarar las funciones y responsabilidades de las entidades públicas, el apoyo político puede describir el papel de todos los actores, los procesos y procedimientos básicos para la ejecución de proyectos, y las metodologías necesarias para avanzar con el adecuado apoyo científico y técnico.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Andrade, G. (2011). Estado del conocimiento de la biodiversidad en Colombia y sus amenazas. consideraciones para fortalecer la interacción ciencia-política. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*. Vol 35, 50-55.

Center for International Forestry Research. (2019, agosto 8). *www.cifor.org*. Retrieved from *www.cifor.org*: [https://www.cifor.org/pes/\\_ref/sp/sobre](https://www.cifor.org/pes/_ref/sp/sobre)

Colciencias. (2019, agosto 6). *www.colciencias.gov.co*. Retrieved from *www.colciencias.gov.co*: [https://www.colciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo)

CONPES. (2015). *Documento CONPES 3850 Fondo Colombia en Paz*. Bogotá D.C: Institucional.

CONPES. (2016). *Documento CONPES 3867 estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. Bogotá D.C: Institucional.

- CONPES. (2017). *Documento CONPES 3886 lineamientos de política y programa nacional de el pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hídrica para la construcción de paz*. Bogota D.C: Institucional.
- Correa Restrepo, F. (2007). Regulación ambiental en Colombia: el caso de la tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica. *Semestre Económico*, 10.
- Departamento Nacional de Planeacion. (2011). *Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo*. Bogota D.C: Institucional.
- DNP. (2015). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas y el mejoramiento*. Bogota D.C: Institucional.
- Greiber, T. (2007). Pagos por Servicios Ambientales, marcos jurídicos e institucionales de latinoamerica. *UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No. 78*, 203.
- Hueting, R. (1998). Sustainability is an objective concept. *Ecological Economics Vol.27*, 139-147.
- Latorre, A. (1976). *Introducción al Derecho. Séptima edición*. . España.: I.G. Seix y Barral Hnos., S.A.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 165-193.
- Millenium Ecosystem Assessement. (2019, agosto 10). [www.ecosystemvaluation.org](http://www.ecosystemvaluation.org). Retrieved from [www.ecosystemvaluation.org/glossary.htm](http://www.ecosystemvaluation.org/glossary.htm)
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Certificado de Incentivo Forestal - CIF 2018*. Bogota D.C: Institucional.

- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*. Bogota D.C: Institucional.
- Muradian , R. (2010). econciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*.
- Ecological Economics*, 69.
- OEA. (2016). *Guía Conceptual y Metodológica para el Diseño de Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales en Latino-América y el Caribe*. Washington D.C: Institucional.
- ONU, & Giraldo, F. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano*. Bogota D.C: ONU HABITTAT.
- Rodriguez Becerra, M. (2019, septiembre 27). [www.manuelrodriguezbecerra.org](http://www.manuelrodriguezbecerra.org). Retrieved from [www.manuelrodriguezbecerra.org](http://www.manuelrodriguezbecerra.org):  
<http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo11.pdf>
- Rozo González, Y. (2017). *El pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hidrica como alternativa para la conservación del servicio ambiental hídrico provisto por el Páramo de Rabanal*. Bogota D.C: Universidad Nacional.
- Sistema Departamental de Areas Protegidas. (2019, Julio 25). [www.sidap.cvc.gov.co](http://www.sidap.cvc.gov.co). Retrieved from [www.sidap.cvc.gov.co](http://www.sidap.cvc.gov.co): <https://sidap.cvc.gov.co/es/node/97>
- UNESCO. (2010). *Servicios De Los Ecosistemas Y Bienestar Humano*. Bilbao: ETXEA.
- Villabella, C. (2015). *Los métodos den la investigación jurídica. Algunas precisiones. 2a edición*. . La Habana: Editorial Feliz Varela.
- Wunder, v., Wertz-Kanounnikoff, S., & Moreno-Sánchez, R. (2010). El pago por servicios ambientales en modalidad de regulación y calidad hidrica:una nueva forma de conservar. *Gaceta Ecológica*, núm. 84-85, 39-52.

