PROYECTO DE ACUERDO No 539 DE 2016

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESTRATEGIA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN BOGOTÁ D.C Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acuerdo tiene por objeto definir el esquema de pago por servicios ambientales en el Distrito Capital, con la finalidad de establecer una estrategia institucional orientada a sustituir practicas negativas para el medio ambiente mediante un mecanismo de compensación por el cuidado que puedan ejercer los ciudadanos poseedores o dueños legítimos de predios priorizados que ofrezcan servicios ambientales o ecosistémicos.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto de acuerdo ha sido presentado en tres oportunidades que se relacionan a continuación:

PRESENTACIÓN	PONENCIAS	TRÁMITE
Radicado en la Comisión de Hacienda el 4 de febrero de 2016, para las sesiones ordinarias del mismo mes, bajo el número 046 de 2016.	• **Ponencias positivas:** H.C. Diego Fernando Devia y H.C. Ricardo Correa. • **Ponencia negativa:** H.C. Edward Anibal Arias.	Archivado por incumplimiento de términos.
Radicado en la Comisión de Plan el 2 de mayo de 2016, para las sesiones ordinarias del mismo mes, bajo el número 199 de 2016.	• **Ponencias positivas:** H.C. José David Castellanos. • **Ponencia negativa:** H.C. Emel Rojas Castillo.	Archivado por incumplimiento de términos.
Radicado en la Comisión de Plan el 1 de Agosto de	• **Ponencias negativas: H.C Armando Gutiérrez, H.C Jairo**	Archivado por incumplimiento de

2016 bajo el número 355 de 2016.	Cardozo Salazar	términos.

3. MARCO JURÍDICO

La estrategia de Pago por Servicios Ambientales PSA a nivel distrital, se faculta a través de un marco normativo que regula su aplicación, las cuales se relacionan a continuación:

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- **ARTICULO 8. "***Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación."*

Los habitantes del territorio se hacen responsables por lo que ha sido denominado como riqueza, haciendo énfasis en el carácter público de la misma. Es necesario aclarar que la responsabilidad del cuidado de los tesoros nacionales descansa también en el Estado, como ente máximo ente político administrativo. De esta manera el Estado se encuentra en la obligación de desarrollar mecanismos por medio de los cuales la sociedad sea partícipe y facilite el cuidado de los mismos.

ARTICULO 58. *"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio."*

El Estado debe garantizar la protección del interés general, promoviendo y conciliando con los particulares cuando en ello se presenten conflictos, cediendo los particulares ante el interés general; la primacía del interés general ampara también la protección de la propiedad cumpliendo esta una función social entre ella la protección ecológica y ambiental, por lo tanto el Estado regulara y propenderá por garantizar la propiedad privada, sin desproteger el interés general, mediante mecanismos en los cuales se fortalezca la función publica de la propiedad, manteniendo en equidad y justicia los derechos particulares y generales.

ARTÍCULO 79. *"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."*

Los asociados del Estado colombiano, amparados en el marco de un Estado social de derecho tienen derecho a un ambiente sano, escenario que garantizara el mismo Estado y la comunidad fortaleciendo y fomentando la conservación de un ambiente sano.

Artículo 80. *"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas."*

La actividad del Estado por propender por un desarrollo no debe olvidar la sostenibilidad entre los organismos y la comunidad, mediante la planificación manejo y aprovechamiento razonable de los recursos naturales para evitar daños ambientales y deterioro de entorno de los nacionales.

ARTICULO 95. ***"****La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:" Numeral: *"8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*

El hecho de pertenecer a una comunidad, genera también una serie de obligaciones que se deben cumplir con el fin de preservar el territorio y todo lo que conlleva el esquema cultural que se adquiere al nacer colombiano. Dentro de los múltiples deberes, se encuentra la protección de los recursos naturales y culturales, los cuales son de obligatorio cuidado para preservar la vida, las costumbres, la tradición y la identidad ya involucrada en la vida de los ciudadanos.

"Numeral 9°. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad."

La contribución mediante el principio de colaboración es una de las herramientas del Estado democrático para contemplar la participación ciudadana, en los beneficios y fortalecimiento de prioridades de la comunidad atendiendo a los principios de la democracia como la justicia y la equidad.

Artículo 313. *"Corresponde a los concejos: … numeral 9º. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio."*

Artículo 317. "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no

obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción."

3.2. LEYES

- **Ley 99 de 1993. Artículo 65:** *"Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: 1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales."*

La ley que impuso el carácter ambiental en Colombia formalmente, dispuso una serie de funciones que tienen los municipios y los distritos en la materia. Entre ellas la promoción de programas relacionados con el medio ambiente: se convierte en obligación facilitar la relación entre los ciudadanos y el Estado representado en aquellas entidades en las que recae la responsabilidad.

- ***Ley 1450 de 2011*** **"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 – Prosperidad para Todos"** modificó el contenido del artículo 111 de la ley 99 de 1993, el cual dispone: *"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. La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil."

La aclaración que realiza el nuevo grupo de gobierno, implementa la necesidad de utilizar un porcentaje no menos al 1% con la única destinación de apropiar terrenos que sean de gran utilidad en cuanto a calidad hídrica. Lo anterior se adhiere a la estrategia de Pago por Servicios Ambientales, pues el mismo Estado protege las zonas que son consideradas como vulnerables. Es interesante resaltar, que la administración de estas adquisiciones queda a cargo del municipio o del distrito dependiendo del caso, haciendo énfasis en la mayor responsabilidad que deben asumir los mismos en el mantenimiento y tratamiento de este tipo de propiedades.

- ***Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'."** en su artículo 174, modifica el artículo 108 de la ley 99 de 1993, el cual quedó: "Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil."

La función de la modificación realizada por el último Plan de Desarrollo radica en la apropiación de los sistemas de Pago por Servicios Ambientales, su estructuración y puesta en marcha. Además de eso se establece el papel del Registro Único de Ecosistemas y

Áreas Ambientales el cual será creado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3.3. DECRETOS

- **Decreto 953 de 2013 "Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011".**

En desarrollo de lo dispuesto por el cambio en el 2010 del artículo en la ley ambiental colombiana hecha por el gobierno encabezado por Juan Manuel Santos, se establece como objetivo imponer una política que ampare y adquiera los terrenos vitales para abastecer de agua o con otro tipo de cualidades ambientales fortuitas. Lo anterior se condensa en el decreto 953, que desarrolla sus objetivos en forma de metas, que se pueden comprender a partir de los siguientes cinco lineamientos básicos.

OBJETIVOS Y ALCANCE DEL DECRETO 953 DE 2013
Garantizar las áreas de importancia para el abastecimiento de acueductos y su conservación.
Establecer lineamientos técnicos y metodológicos para la adquisición y mantenimiento de predios y la implementación de PSA en áreas estratégicas.
Reglamentación de áreas a ser requeridas dónde se implementarán PSA por parte de las autoridades ambientales.
Articular la gestión de las entidades territoriales con las autoridades ambientales en el marco de planificación de cuencas e inversión de recursos.
Fomentar la cooperación técnica y financiera entre entidades territoriales, autoridades ambientales y otros actores para la conservación de estas áreas estratégicas.

- **Decreto 2811 de 1978 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente." Artículo 1. "*El ambiente es patrimonio común.***

El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social."

Se resalta de nuevo la necesidad que encuentra el Estado en los habitantes del territorio. Es importante hacer énfasis en este tipo de líneas normativas, pues el cuidado del medio ambiente representa la prolongación tanto de la cultura como de la misma especie..

- **Decreto 109 de 2009 "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones"** *f. Formular y orientar las políticas, planes y programas tendientes a la investigación, conservación, mejoramiento, promoción, valoración y uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales del Distrito Capital y sus territorios socio ambientales reconocidos. g. Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo del Distrito Capital. q. Fortalecer los procesos territoriales y las organizaciones ambientales urbanas y rurales.*

Si bien el Estado impone deberes para los ciudadanos, también se autoimpone una serie de lineamientos que desarrollen las estrategias a las cuales la sociedad podrá acudir y se facilitará el proceso de cuidado del medio ambiente. Este decreto establece una serie de funciones que adquiere la nueva Secretaría Distrital de Ambiente, dentro de las cuales es menester resaltar algunas: la formulación de estrategias, en general, para desarrollar uso sostenible de los recursos naturales; en donde encaja la estrategia propuesta mediante este proyecto de acuerdo oportunamente. La protección del recurso hídrico; esta función articulada también con el decreto 953 de 2013, anteriormente ilustrado. Por último el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que respeten el tema y que tengan por objeto general la preservación del medio ambiente.

3.4. RESOLUCIONES

- **Resolución 6680 de 2011 "Por la cual se adopta el Programa de Promoción de la Oferta y Financiación de Servicios Ecosistémicos y Ambientales para el Distrito Capital de Bogotá"**

El objeto de esta resolución es básicamente el mismo objetivo que se impone con la presentación de este proyecto de acuerdo; es el desarrollo de la estrategia de Pago por Servicios Ambientales a nivel Distrital. Esto se logra planteando los mecanismos de compra de terrenos y demás, para lo cual la Secretaría de Ambiente dispuso sus idóneos recursos humanos. Ahora bien, en la respuesta al derecho de petición enviado en el cual se indaga sobre los avances de dicha resolución, la Secretaría Distrital de Ambiente indica que la resolución **no procede; no porque haya sido derogada, sino porque quedó invalidada cuando el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, desarrolló y argumentó la estrategia mediante el decreto 953 de 2013 dándole cuerpo a una política pública desde el nivel nacional.** Por lo tanto, la estrategia no ha tenido avance alguno, pues se están esperando aun los lineamientos para que el decreto sea aplicado en el Distrito Capital.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los efectos negativos del cambio climático y el deterioro acelerado del medio ambiente, han incentivado a las administraciones públicas a generar estrategias orientadas a la protección del medio ambiente y a definir políticas de carácter preventivo y adaptativo en contraposición a la cultura de respuesta posterior y de atención de desastres ambientales.

Sin embargo, la integración del ciudadano en la concientización de la problemática se ha consolidado como un reto de enormes dimensiones para las administraciones a la hora de complementar los programas de gobierno y de generar impactos significativos derivados de las estrategias definidas. En otras palabras, la política ambiental, la cual ha sido integrada con éxito a los programas de gobierno de las administraciones, no ha logrado ser trasladada a la cultura ciudadana de manera efectiva. La indiferencia de los ciudadanos a la gravedad de la problemática ambiental, genera que los esfuerzos de las administraciones se vean altamente limitados al no existir una cultura que integre a la ciudadanía en las dinámicas benévolas para el medio ambiente.

Frente a este contexto, una de las estrategias que ha resultado más eficiente la hora de integrar al ciudadano en la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, ha sido la definición de esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA). Estos esquemas, consisten en otorgar beneficios en dinero o especie, a los ciudadanos que se

comprometan voluntariamente a la protección, conservación y recuperación de ecosistemas naturales. Evidentemente, los esquemas de PSA, contemplan una estructura mínima con unos componentes definidos que se explicarán más adelante.

Colombia ha tardado en establecer las condiciones de operación para los esquemas de pago por servicios ambientales mediante una normatividad precisa que regule la materia, por lo cual, las entidades territoriales no han contado con herramientas para la definición de esquemas de pago por servicios ambientales en sus correspondientes jurisdicciones. La participación el sector privado en la financiación de los esquemas y la definición de las condiciones de los acuerdos de voluntad, han sido solo algunas de las dificultades que ha experimentado la estrategia que ha resultado exitosa en el panorama internacional.

Hace aproximadamente tres años, el Gobierno Nacional expidió el decreto 953 de 2013, el cual desarrolla el artículo 111 de la ley 99 de 1993, en lo que corresponde a los recursos para la financiación de esquemas de pagos por servicios ambientales y a la priorización de áreas de importancia estratégica. Ante esta normatividad, la ciudad de Bogotá no ha tomado acciones concretas para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales y no existe una norma procedente en el nivel distrital sobre este particular, ante lo cual, se hace necesario que se expida alguna disposición normativa que permita a la administración: 1) destinar los recursos- dentro de su rango de discrecionalidad y respetando los límites dispuestos por la ley y las normas- para la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales; 2) priorizar las áreas y predios de importancia estratégica que podrían eventualmente someterse a los acuerdos voluntarios dentro de los esquemas de pago por servicios ambientales; y 3) establecer la mayor cantidad de acuerdos voluntarios posible, que generen, por una parte, la protección, conservación y recuperación de ecosistemas naturales, y por otra, la divulgación generalizada de una cultura ciudadana activa y participativa en la política ambiental de la capital.

La presente iniciativa, tiene por objeto entonces, definir la estrategia de Pago por Servicios Ambientales en la ciudad de Bogotá. Para justificar la necesidad del establecimiento de dicha estrategia, se plantean a continuación algunas categorías

temáticas que evidencien la efectividad de los esquemas de pagos por servicios ambientales en la protección, conservación y recuperación de ecosistemas naturales.

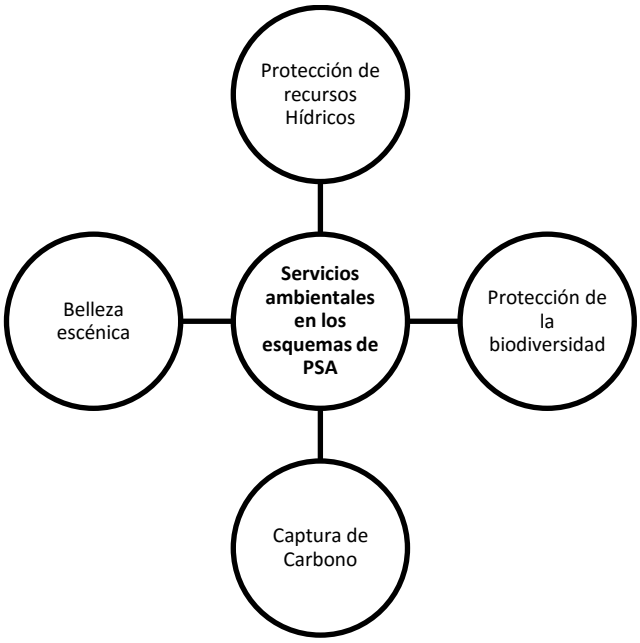
4.1. INTRODUCCIÓN AL TÉRMINO "SERVICIOS AMBIENTALES" Y POSIBLE CARACTERIZACIÓN.

Los servicios ambientales son un término ambiguo y generalmente subestimado. Éstos, se refieren fundamentalmente a la acción propia de la naturaleza que brinda a la sociedad algunas herramientas básicas de supervivencia, dentro de las cuales se encuentran: la garantía de los flujos, suministro y purificación del agua en cantidades confiables, suelos productivos, comportamientos climáticos previsibles y estabilización climática, conservación de la biodiversidad, entre otros. La acepción más práctica del término *servicios ambientales* es aquella que los define como "los beneficios que las sociedades obtienen de los ecosistemas" (Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe - RedLAC, 2010)

Ahora bien, existe una amplia gama de servicios ambientales definidos por la Millennium Ecosystem Assessment, la cual los categoriza en: servicios de suministro (alimentos, productos bioquímicos, agua potable, etc.); de reglamentación (intervención estatal para contrarrestar las practicas negativas para el medio ambiente); culturales (generación de ecoturismo, o de valores ambientales); y de apoyo (ciclos de nutrientes y fotosíntesis).

Sin embargo, la Millennium Ecosystem Assessment, lejos de la lógica mercantil y de la oferta de servicios en los esquemas de pagos por servicios ambientales, los ha categorizado en las dimensiones más amplias posibles. Para efectos de entender cuales serás los servicios ambientales potencialmente transables en la estrategia que pretende regular el presente proyecto de acuerdo, se han definido cuatro grandes bloques de servicios ambientales que podrían ajustarse a la voluntad de los propietarios o tenedores legítimos de predios que presten servicios ambientales, que se resumen en el siguiente gráfico:

Ilustración 1 Servicios ambientales ofertados en los esquemas de PSA



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobi, J (2010)

El principal servicio ambiental que suele asociarse con los esquemas de PSA, es el de protección del recurso hídrico, el cual tiene unos efectos muy puntuales en materia de beneficios para las sociedades. Todos los ecosistemas de la tierra funcionan dentro de una cuenca, y la protección de ellas garantiza el flujo de beneficios desde los proveedores hasta los beneficiarios de los servicios ambientales hídricos que pueden traducirse- entre otros- en los siguientes: suministro de pescado y agua potable, producción de cultivos y frutas, generación de energía hidroeléctrica, prevención de inundaciones, control de la erosión y la sedimentación, etc. (UICN, 2010)

En segundo lugar, los servicios asociados a la protección de la biodiversidad, hacen referencia a la protección de las especies y ecosistemas estratégicos que puedan contribuir a la generación de un medio ambiente sostenible. La demanda de este tipo de servicios no suele generar una contraprestación tangible para los beneficiarios, por lo cual el establecimiento de mercados ligados a este tipo de servicio ambiental, suele encontrarse limitado y su expansión no se da en mayor medida. (Gobbi, 2010)

Un tercer servicio ambiental que es susceptible de incorporación en los esquemas de PSA es la captura de carbono. El dióxido de carbono es posiblemente uno de los gases efecto invernadero que mayor incidencia tiene en el cambio climático y el calentamiento global, y las conservación de los bosques o la plantación de nuevos árboles contribuye a la llamada "captura de carbono" mediante el proceso de fotosíntesis. El manejo forestal, y la silvicultura, son entonces alternativas de reducción de la presencia de dióxido de carbono en la atmósfera, que se constituyen en los mecanismos por medio de los cuales se presta el servicio ambiental de captura de carbono. (Ordoñez Díaz, 2008)

Por último, el servicio ambiental de belleza escénica o de paisaje, se asocia principalmente al valor estético o cultural asignado a sitios de importancia estratégica definidos. Este tipo de servicio ambiental ha venido tomando un lugar estratégico en el ecoturismo, y se inclina mucho más a la protección estética del paisaje ecológico, que a su relevancia ambiental (Unisféra International Centre , 2004)

Una vez descritos los principales servicios ambientales, se procederá a definir los esquemas de pago por servicios ambientales, sus principales componentes, y los criterios generales de operación.

4.2. ESQUEMAS DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES.

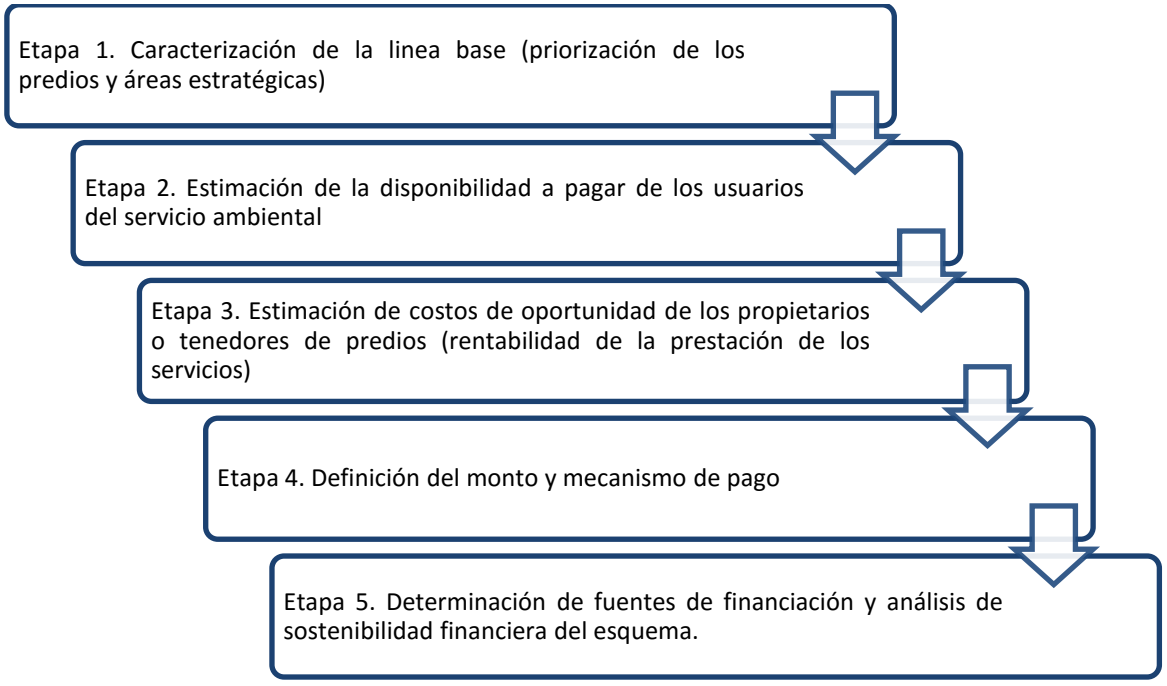
Los servicios ambientales que fueron mencionados en el apartado anterior, se concretan mediante acuerdos de voluntades en donde proveedores de servicios ambientales, reciben una contraprestación económica o en especie por parte de los beneficiarios. En esencia, aunque se trate de la protección, conservación o recuperación de ecosistemas naturales, la lógica de los esquemas de PSA es comercial, y responde a transacciones propias del mercado.

Por lo tanto, la definición de un esquema de PSA, debe ir necesariamente acompañada de una valoración económica que favorezca a las partes vinculadas en el acuerdo de voluntades. Se trata de establecer un equilibrio, en donde la provisión de servicios ambientales "…genere al menos, tantos beneficios (revelados o expresados a través de las preferencias de las personas) como costos en los que se incurre para proveerlos" (León Rodriguez & Castiblanco, 2012)

Existe un proceso definido para evaluar la viabilidad económica de un esquema de Pago por Servicios ambientales, el cual se recomienda tener en cuenta una vez se definan los pormenores técnicos para la procedencia de la estrategia propuesta en el presente proyecto de acuerdo.

Las etapas de dicho proceso se relacionan en el siguiente gráfico:

Ilustración 2 Etapas para la evaluación de la viabilidad económica de un esquema de Pago por Servicios Ambientales.



Fuente: Adaptado de León y Castiblanco (2012)

Es necesario aclarar que las etapas descritas no constituyen por sí mismas el esquema de Pago por Servicios Ambientales, únicamente están destinadas a determinar la viabilidad económica del mismo. Una vez se establezca que el esquema de PSA es económicamente viable agotando las etapas descritas, puede pensarse en la consolidación de los componentes mínimos del esquema.

De esta manera, los esquemas de pago por servicios ambientales, aunque varían de acuerdo al contexto aplicado, suelen compartir algunos componentes estructurales comunes.

Dichos componentes son: 1) un mecanismo de financiación; 2) un mecanismo de pago; y 3) un mecanismo de administración. (Gobbi, 2010)

El componente de financiación se asocia al recaudo y manejo de los recursos que aseguren la sostenibilidad financiera del esquema de pago por servicios ambientales, es decir, este componente determina las fuentes de ingresos para estar en la capacidad de adquirir los beneficios de los servicios ambientales. Para el caso Bogotano y de todo el territorio Nacional, los recursos se han asegurado mediante la ley 99 de 1993, la ley 1450 de 2011 y el Decreto 953 de 2013, en donde se establece la obligación de destinar 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.**" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

El segundo componente de los esquemas de pagos por servicios ambientales, es el mecanismo de pago, que es el que se encarga de asegurar el flujo los recursos apropiados mediante el mecanismo anterior, hacia los proveedores del servicio ambiental en cuestión. En este caso, la Administración Distrital definirá el mecanismo para la contraprestación por el servicio ambiental más conveniente. Lo anterior puede materializarse en los acuerdos de voluntades plasmados en una relación contractual.

Por último, el mecanismo de Administración corresponde a la estructura organizacional que define las reglas de juego y supervisa el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Este mecanismo, define responsables y establece lineamientos de operación. Para el caso particular de Bogotá, se propone que este mecanismo, sea el resultado de un trabajo coordinado interinstitucional, en donde participe la Secretaría Distrital de Ambiente, para los temas específicos de priorización y determinación de la valoración de las condiciones biofísicas de los predios; con el apoyo técnico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, quien establecerá la metodología de determinación de los valores a pagar y el

desarrollo comercial y mercantil adecuado de la estrategia de Pago por Servicios Ambientales

Una vez planteada la estructura genérica de los esquemas de PSA, resulta conveniente plantear algunas experiencias a nivel internacional y nacional sobre esquemas de pagos pos servicios ambientales, que han evidenciado resultados positivos para el medio ambiente. El siguiente cuadro relaciona las características básicas de cada uno de los casos y señala un análisis de eficiencia que brinda algunos elementos de juicio para evaluar los beneficios del esquema:

NOMBRE DEL SERVICIO AMBIENTAL	DESCRIPCIÓN	PAÍSES INVOLUCRADOS	NOMBRE DEL ESQUEMA	ANÁLISIS DE EFICIENCIA
PROTECCIÓN DE CUENCAS HIDROLÓGICAS	Son las funciones que algunos usos de la tierra de conservación de sueles y aguas desempeñan para mantener la calidad y cantidad del agua dentro de los parámetros requeridos por los usuarios de un sitio en particular. Entre ellos: la prevención de desastres, la regulación hídrica, la oferta de agua, la retención de sedimentos, las actividades de producción y el control de la erosión.	*República Dominicana*	"Manejo y conservación de los recursos naturales de la cuenca alta del Río Yaque"	Se buscó la conservación de recursos hídricos, fomentando sistemas forestales, agroforestales y agrícolas, además de participación comunitaria.
		Perú	No está formalmente establecido	Actualmente en la región amazónica del país, la municipalidad paga a la comunidad por el servicios de control y vigilancia de una zona de conservación para la provisión de servicios hídricos.
		Costa Rica	"Comercialización y generación de valor agregado del aire y agua" Cuenca del Río San Fernando y dos Cuencas del Río Sarapiquí	La explotación de fuentes de agua en pro de energía eléctrica y consumo humano, han sido permeadas por esta dinámica. Se han firmado acuerdos voluntarios con empresas privadas y estatales que aportan recursos económicos para proyectos ambientales. En su legislación, Costa Rica define puntualmente que **el Estado debe compensar a los propietarios de los bosques por los servicios ambientales que éstos dan, para retribuir los valores que la sociedad les otorga** tanto en el ámbito local como en el internacional.
		El Salvador	"Parque Nacional El Imposible"	Las familias que se benefician del sistema de agua potable pagan una tarifa mensual para financiar la administración, la operación, el mantenimiento del sistema y el trabajo de dos guardias promotores del medio ambiente en el parque.

		Ecuador	"PSA hídrico en la Provincia de Tunguragua"	El propósito fue mejorar la disponibilidad y el servicio del agua, optimizando un mejor manejo de la misma, por medio del desarrollo de estrategias integrales de manejo de cuencas para mantener la oferta y la demanda, conservar el recurso.
		Colombia	"Laguna Fúquene"	Estudio de caso. Analizó detalladamente las externalidades relacionadas con la dinámica hidrológica, con el fin de apoyar una nueva forma de desarrollo rural a partir de transferencias del sector urbano.
		Nicaragua	Río Chiquito	Se compensa al propietario para que no corte el bosque. El valor de la oferta hídrica se estimó a través del valor de la protección y mantenimiento del bosque y el valor del agua según su uso directo.
		Guatemala	Valoración económica del servicio ambiental de regulación hídrica del bosque en la Sierra de las Minas	El principal propósito era estimar una tarifa exacta del agua. Destacó dos postulados: en primer lugar, establecer un precio mínimo para el agua, que compensa principalmente a los propietarios de las partes altas de la cuenca. Ahora bien, el segundo escenario plantea que el costo marginal del agua reflejó los costos de reforestación y sus implicaciones en las áreas de recarga hídrica.
		México	PSA manejado por campesinos	Iniciativa en la creación de un Parque Nacional, en pro de cuidar el bosque y proveer sistemas de riego, suministro de agua para los mismos y obtener una presa hidroeléctrica de la misma.

CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	El mercado se halla en un punto intermedio entre el ser local o global, haciendo extremadamente difícil la identificación de beneficiarios dispuestos a pagar por los servicios. Existe una gran variedad de mercados de biodiversidad que genera una multiplicidad de demandas que aumentan la complejidad de la creación de un esquema de pagos y la fijación de valores para los servicios por la biodiversidad.	***Colombia***	"Valoración y diseño de políticas económicas para la gestión de biodiversidad a nivel local"	Desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación DNP y el Instituto de Investigaciones Alexander von Humboldt. Se evaluaron los límites y alcances de cada una de las técnicas disponibles de valoración económica, los aspectos ligados a la descentralización y sus implicaciones en materia de gestión local de los recursos naturales.
CAPTURA DE CARBONO	En vista del actual cambio climático, se han definido estrategias que buscan amortiguar sus efectos, entre ellas la adaptación, que se refiere al mejoramiento de la capacidad de ajuste de un sistema para acomodarse a las nuvas condiciones	*Costa Rica*	"Servicios de limpieza del aire"	Las experiencias exitosas no se han hecho esperar. El esfuerzo científico utilizado para poder realizar ventas de este tipo, implica una gran calidad de talento humano en cuanto a ingeniería y demás carreras afines, lo cual implica la formulación de proyectos amplios a escala nacional; lo anterior genera buenos precios y rentabilidades por la venta, por ejemplo, de la tonelada métrica de aire.

	climáticas con el fin de disminuir daños potenciales, y la mitigación. El mercado para la fijación de carbono y los servicios de adaptación y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero es global, con demandas impulsadas por el Protocolo de Kioto, políticas nacionales de reducción de emisiones y oportunidades para compras individuales de compensación.	***Colombia***	"Modelo de financiación alternativo para el manejo sostenible de los bosques de San Nicolás"	Se ejecuta en el oriente de Antioquia. Tenía el principal objetivo de reducir la degradación de los recursos naturales a través del diseño de un modelo de financiamiento que combinara el manejo sostenible de los bosques con fuentes de financiación alternativas tales como la inversión privada, entre otras.
BELLEZA ESCÉNICA	Se asocian principalmente con el valor estético o cultural que se otorga a sitios específicos; lo anterior puede incluir, por ejemplo, protección de lugares de patrimonio natural.	*El Salvador*	Iniciativas	Donación mínima que se cancela por parte de los visitantes nacionales y extranjeros, que disfrutan por ejemplo, de la belleza del Parque Nacional El Imposible.

Fuente: Elaboración propia a partir de González y Riascos (2007)

Se han descrito hasta el momento, las aproximaciones genéricas de los servicios ambientales, los beneficios que estos pueden generar en la coyuntura ambiental de permanente riesgo actual, y las condiciones básicas de operación de los esquemas de pagos por servicios ambientales.

De tal forma, se propone un último apartado de la justificación del proyecto de acuerdo, en donde se indique: la necesidad de expedir una disposición normativa sobre la materia, ante la ausencia de la misma a nivel distrital y la importancia del derecho y la definición de políticas sobre esta temática; y la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública asociada a los esquemas de PSA. (UICN, 2010)

4.3. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES Y LA NECESIDAD DE DEFINIR UNA DISPOSICIÓN NORMATIVA DE PSA EN EL DISTRITO CAPITAL

Por último, para cerrar la justificación del proyecto de acuerdo, es necesario realizar un análisis sobre el rol de las instituciones que implementarán la estrategia de pago por servicios ambientales en el Distrito Capital.

La ciudad, aun carente de una consolidada cultura ambiental en sus ciudadanos, ha sufrido de hecho una tragedia a finales de 2015 con el incendio en los cerros orientales. Estimaciones tempranas indican que los cerros podrían tardar de 20 a 30 años en recuperase debido a las hectáreas consumidas por el incendio. Lo anterior adicional a las altas temperaturas que han azotado desde diciembre la capital, ha incrementado el afán por desarrollar tácticas que coadyuven en las consecuencias que trae consigo el calentamiento global.

Este tipo de episodios no son atribuibles a una falta de cultura ambiental ciudadana, pero sí al riesgo permanente de emergencias ambientales debido a las condiciones climáticas cambiantes y a los fenómenos difícilmente previsibles. La integración del ciudadano en las buenas prácticas ambientales, a cambio de algún incentivo, genera un desarrollo socioeconómico sostenible, que además contribuye a proteger el medio ambiente.

Como se ha señalado anteriormente, es preciso que las principales entidades responsables de la definición de la estrategia de Pago por Servicios Ambientales, sean la

Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, pero al extenderse su alcance y consolidación, deberán hacerse participes algunas entidades del Distrito que aporten elementos valiosos al desarrollo de la iniciativa.

Por otra parte, existen algunos elementos complementarios a la estrategia relacionados con la gobernanza para su éxito. En primer lugar, es posible identificar que los esquemas de pagos por servicios ambientales deben, necesariamente, apoyarse en el derecho para la definición de sus condiciones de operación. Si bien podría prestarse este tipo de servicios por medio de acuerdos de voluntad, la normatividad ofrece la certeza de operación adecuada y la armonización de las prácticas que se lleven a cabo, con los estándares internacionales para la recuperación, protección y conservación de ecosistemas naturales. En este contexto, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales indica que el derecho y las políticas relacionadas con PSA, pueden:

- Identificar actores estatales clave involucrados en transacciones de PSA;
- Aclarar sus funciones y competencias relacionadas con el desarrollo y la gestión de esquemas de PSA;
- Definir las reglas para el establecimiento y operación de instituciones que
- Establecer directrices administrativas generales (UICN, 2010)

Para finalizar, una vez establecida la importancia de generar una norma a nivel distrital para la estrategia de Pago por Servicios Ambientales, es necesario señalar la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en los esquemas de PSA. Sobre este particular, la UICN indica que la transparencia en el proceso genera confianza entre los proveedores del servicio y los beneficiarios, y específicamente, señala lo siguiente: “La transparencia y el acceso a la información son esenciales tanto durante la etapa de planificación de un programa de PSA como una vez que el programa avanza hacia la implementación. En proyectos ejecutados a escalas más reducidas y más manejables, será más fácil lograr transparencia y acceso a la información”.

Es por este motivo, que en el articulado se propone la creación de una base de datos de acceso público que permita hacer un seguimiento adecuado a los compromisos pactados entre proveedores y beneficiarios.

Concluido el apartado de justificación de la necesidad de la expedición de una norma para definir la estrategia, se analizarán a continuación las atribuciones del Concejo de Bogotá para la expedición del presente acuerdo.

5. COMPETENCIA DEL CONCEJO

De conformidad con lo establecido por el Decreto 1421 de 1993, el Concejo de Bogotá es competente para la implementación de la estrategia Pago por Servicios Ambientales, debido a que se entiende como su atribución las siguientes:

"1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (…)"

"7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente."

Por lo anterior, se concluye que el Concejo de Bogotá cuenta con plena competencia para expedir el acuerdo que se propone, al darle cumplimiento a dos de las atribuciones señaladas en el Estatuto Orgánico de Bogotá.

6. IMPACTO FISCAL

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.", en todo proyecto de acuerdo que ordene gasto, "…deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."

Aunque el presente proyecto de acuerdo busca generar un mecanismo de incentivos para los propietarios o poseedores legítimos de predios que puedan prestar servicios ambientales, no genera gastos adicionales a los apropiados por esta, o cualquier Administración Distrital. Lo anterior, debido a la regulación previa de las disposiciones legales y reglamentarias de la ley 99 de 1993, de la ley 1450 de 2011 y del Decreto 953 de 2013, ordenan lo siguiente: "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"** (Subrayado y Negrilla fuera de texto)

Se aclara, que los ingresos corrientes con los que cuenta la ciudad, con corte a 31 de septiembre de 2015, de acuerdo a datos extraídos del Consolidador de Hacienda e Información Públicas-CHIP, teniendo en cuenta el Formato Único Territorial-FUT de ingresos, son los siguientes: 8.463.820.570.031, por lo cual la ciudad deberá destinar una suma no inferior a 84.638.205.700 para los efectos descritos anteriormente.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe - RedLAC. (2010). *Fondos Ambientales y Pagos por Servicios Ambientales.* Rio de Janeiro: The Katoomba Group.

Gobbi, J. A. (2010). *PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES: ¿QUÉ SON Y CÓMO FUNCIONAN?* Chaco: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

González, Á., & Riascos, E. (2007). Panorama Latinoamericano del pago por Servicios Ambientales. *Gestión y Ambiente*.

León Rodriguez, N., & Castiblanco, C. (2012). *Intrumentos Económicos y Pago por servicios Ambientales.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ordoñez Díaz, J. A. (2008). Cómo entender el manejo forestal, la captura de carbono y el pago de servicios ambientales. *Redalyc*.

UICN, U. I. (2010). *Pagos por Servicios Ambientales: Marcos Jurídicos e Institucionales.* Rheinbreitbach: Thomas Greiber .

Unisféra International Centre . (2004). *Pago por servicios ambientales: Estudio y evaluación de esquemas vigentes.* Montreal: Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) .

Cordialmente,

RUBEN DARIO TORRADO PACHECO
Concejal de Bogotá D.C

DAVID BALLÉN HERNÁNDEZ
Concejal de Bogotá D.C

NELLY PATRICIA MOSQUERA MURCIA
Concejal de Bogotá D.C

RICARDO ANDRÉS CORREA MOJICA
Concejal de Bogotá D.C

PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2016 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESTRATEGIA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN BOGOTÁ D.C Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONCEJO DE BOGOTA, DISTRITO CAPITAL,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial por las conferidas en el Numeral 1 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y por los artículos 4 y 9 del Decreto 953 de 2013

ACUERDA:

Artículo 1.Creación: Establézcase en el Distrito Capital la estrategia de pago por servicios ambientales.

Artículo 2. Definición: Entiéndase por estrategia de pago por servicios ambientales como el mecanismo por medio del cual el Distrito Capital otorgará incentivos, en dinero o especie, a los propietarios o tenedores legítimos de los predios de importancia estratégica, que adquieran un compromiso voluntario para garantizar la conservación, protección o recuperación de los ecosistemas naturales.

Artículo3. Priorización de áreas y predios de importancia estratégica: La Secretaría Distrital de Ambiente, como autoridad ambiental del Distrito Capital, adelantará la priorización de las áreas y predios de importancia estratégica para la conservación, protección o recuperación de los ecosistemas naturales, de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del Decreto 953 de 2013.

Artículo 4. Responsables: La determinación de los predios objeto de los incentivos, del valor del incentivo a reconocer y de la formalización de los acuerdos de voluntad, estará a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente, con el apoyo técnico de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico o la entidad que haga sus veces.

Artículo 5. Seguimiento: La Secretaría Distrital de Ambiente diseñará una base de datos de acceso público, en donde se divulguen periódicamente los predios que han sido sometidos mediante acuerdos de voluntad al esquema de pago por servicios ambientales y las condiciones de los acuerdos para la verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Vigencia: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los _____ días del mes de _____ de dos mil dieciséis (2016).