



Bogotá, D. C.,

	Al responder por favor cite este número 13002022E2015828	
	Fecha Radicado: 2022-10-26 16:57:46	
	Código de Verificación: c11a6	Folios: 8
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Doctor:

JUAN CAMILO ARROYAVE CÁRDENAS

Vicepresidente de Asuntos Legales

SURAMERICANA S.A.

Correo electrónico: gcabrera@sura.com.co

Asunto: Consulta sobre condiciones de operación de los Pagos por Servicios Ambientales y qué personas pueden intervenir en estos. Rad.: 2022E1039022

Cordial saludo doctor Arroyave:

En atención a la consulta del asunto, y en el marco de nuestras funciones y competencias definidas en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto – Ley 3570 de 2011, nos permitimos emitir respuesta a la inquietud planteada, la cual es de carácter orientativo y no comprende la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares; la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015; en este marco, nos permitimos informarle lo siguiente:

*“(…) Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que no está limitada la participación para la empresa privada en el Pago por Servicios Ambientales, se pregunta a este Ministerio cuáles son las condiciones de operación de los Pagos por Servicios Ambientales, qué personas pueden intervenir en estos y bajo qué requisitos pueden hacerlo.
(…)”*

Inicialmente, es oportuno indicar que mediante el Decreto 1007 de 2018¹, el Gobierno Nacional reglamentó los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos de que trata el Decreto-Ley 870 de 2017² y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993³, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015⁴ y 210 de la Ley 1450 de 2011⁵, respectivamente.³

¹ Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto-ley número 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

² Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación

³ Ídem 1.

⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

⁵ Ídem 2.



En este sentido, el Decreto-Ley 870 de 2017, en su artículo 4, definió el pago por servicios ambientales 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 y beneficiarios de los servicios ambientales”.

El referido Decreto-Ley, determinó en su artículo 5, que el PSA estará constituido por:

“a) Interesados en servicios ambientales: Personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que reconocen el incentivo económico de pago por servicios ambientales de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales.

b) Beneficiarios del incentivo: Propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios ubicados en las áreas y ecosistemas estratégicos, que reciben el incentivo condicionado al cumplimiento de las acciones de preservación y restauración suscritas a través de un acuerdo voluntario.

c) Acuerdo voluntario: Mecanismo a través del cual se formalizan los compromisos entre los interesados en los servicios ambientales y los beneficiarios del incentivo, para el desarrollo de acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

d) Valor del incentivo a reconocer. Para efectos de la estimación del valor del incentivo a reconocer, en dinero o en especie, se tendrá como referente el costo de oportunidad de las actividades productivas representativas que se adelanten en las áreas y ecosistemas estratégicos. Se aplicará este incentivo priorizando a quienes sean propietarios, poseedores y ocupantes de buena fe exenta de culpa de la pequeña y mediana propiedad, basada en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del Sisbén, el censo nacional agropecuario, y los pueblos indígenas y demás grupos étnicos identificados como en peligro de exterminio definidos en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o pueblos indígenas que se encuentren en situaciones similares de vulnerabilidad.

(...)

PARÁGRAFO 3o. El Acuerdo que se suscriba para reconocer el incentivo, condicionado al cumplimiento de los compromisos pactados, tendrá un término definido, prorrogable a fin de cumplir con el objeto del incentivo.

(...)”

De tal manera que, **cualquier personas natural o jurídica (pública, privada o mixta), puede reconocer el incentivo económico de pago por servicios ambientales de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales.**



Ahora bien, respecto a los beneficiarios del PSA, el Decreto-Ley 870 de 2017 y el Decreto 1076 de 2015, regulan el tema de la siguiente manera:

Decreto-Ley 870 de 2017:

“ARTÍCULO 6o. BENEFICIARIOS DEL INCENTIVO. Podrán ser beneficiarios del incentivo los propietarios de los predios o quienes se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Quienes así sea de manera sumaria acrediten una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida conforme a las disposiciones del Código Civil.

b) Quienes ocupando predios baldíos acrediten las calidades y condiciones para ser sujetos de adjudicación conforme lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 o la norma que la modifique o sustituya.

c) Quienes ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, antes de la expedición del presente decreto.

d) Quienes sean integrantes de los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo rom y se encuentren en áreas de titulación colectiva o privada; áreas sujetas a procesos en trámite de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas y consejos comunitarios u otras formas de propiedad colectiva; procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos étnicos, y en general, en territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014.

(...)”

Decreto 1076 de 2015:

“Artículo 2.2.9.8.1.4. Pago por Servicios Ambientales. *En concordancia con lo establecido en el Decreto-ley número 870 de 2017, el pago por servicios ambientales constituye 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.”*

“Artículo 2.2.9.8.1.5. Beneficiarios del incentivo. *Podrán ser beneficiarios del incentivo de pago por servicios ambientales los propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas y ecosistemas estratégicos descritos en el artículo 6o del Decreto-ley número 870 de 2017.*

PARÁGRAFO 1o. *Dentro de los beneficiarios del incentivo descritos en los literales a) y b) del artículo 6o del Decreto-ley número 870 de 2017, se encuentran quienes*



sean objeto de restitución o del instrumento de compensación en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, dentro de los beneficiarios descritos en el literal c) del artículo 6 del Decreto-ley número 870 de 2017, se encuentran quienes estén ubicados en áreas de protección y de manejo ambiental especial - incluidas las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), antes de la entrada en vigencia del Decreto-ley número 870 de 2017.

Las autoridades ambientales y los que a cualquier título administren alguna de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, deberán incorporar dentro de su gestión, la caracterización de los beneficiarios del incentivo y la definición de planes o instrumentos de manejo aplicables en cada caso.

PARÁGRAFO 2o. *Los propietarios, poseedores y ocupantes de los predios que se beneficien del incentivo, deberán respetar el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate.*

PARÁGRAFO 3o. *Para efectos de la circunstancias de preferencia prevista en el párrafo 2o del artículo 6o del Decreto-ley número 870 de 2017 relacionada con los propietarios poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de pequeña y mediana propiedad basado en el nivel de vulnerabilidad acorde a los indicadores del Sisbén, el otorgamiento del incentivo de pago por servicios ambientales tendrá en cuenta lo establecido en el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el censo nacional agropecuario u otra fuente que cumpla con el mismo fin.*

La implementación del incentivo podrá otorgar como prerrogativa la circunstancia que esta clase de beneficiarios se agrupen en las diversas formas organizativas que establezca la ley.”

En este marco jurídico, se colige que solo pueden ser beneficiarios del PSA, los propietarios de los predios o quienes se encuentren en cualquiera de las circunstancias (posesión, ocupación, titulación colectiva o privada, áreas sujetas a procesos en trámite de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas y consejos comunitarios u otras formas de propiedad colectiva; procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos étnicos, y en general, en territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014) señaladas en el artículo 6 del Decreto-Ley 870 de 2017.

Así las cosas, a contrario sensu, quien no sea propietario o no cumpla con alguna de las anteriores circunstancias, no puede ser beneficiario del PSA.

No obstante lo anterior, es imperativo señalar que el Decreto-Ley 870 de 2017 que se expidió con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del



Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; por tal motivo, además de las reglas definidas para determinar los sujetos que pueden ser beneficiarios del PSA, se debe tener en cuenta las motivaciones que fundamentaron la expedición del Decreto-Ley, por ello, el parágrafo 2 del artículo 6 del referido Decreto -Ley determina que:

“Se aplicará este incentivo de manera preferente a quienes sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de pequeña y mediana propiedad con un criterio de priorización basado en el nivel de vulnerabilidad establecido por los indicadores del Sisbén, el censo nacional agropecuario, y los pueblos indígenas y demás grupos étnicos identificados como en peligro de exterminio definidos en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o pueblos indígenas que se encuentren en situaciones similares de vulnerabilidad.”

Respecto al “Acuerdo voluntario”, téngase en cuenta que es uno de los elementos constitutivos del PSA, es el mecanismo a través del cual se formalizan los compromisos entre los interesados en los servicios ambientales y los beneficiarios del incentivo.

Ahora bien, en relación con los diseños de los proyectos, el artículo 2.2.9.8.2.1 del Decreto 1076 de 2015, establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.9.8.2.1. Focalización de áreas y ecosistemas estratégicos. Los proyectos de pago por servicios ambientales se focalizarán en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional. En estas áreas y ecosistemas estratégicos, para efectos de la aplicación del incentivo se atenderán de manera predominante aquellas que cumplan una de las siguientes condiciones:

- a) *Áreas o ecosistemas estratégicos con riesgo de degradación de la cobertura natural especialmente por expansión de la frontera agropecuaria, con énfasis en aquellas que se localicen en municipios priorizados para el posconflicto;*
- b) *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.*

PARÁGRAFO. *Cuando las personas públicas o privadas pretendan implementar el incentivo en áreas del territorio nacional que no se encuentren incluidas en los mencionados registros, deberán acudir a la autoridad ambiental que tiene en su jurisdicción el área o ecosistema, para determinar su viabilidad e incorporación en los mismos de acuerdo a lo que establezcan las reglamentaciones para tal fin.”*

De lo consignado en dicho artículo se colige:



1. Los proyectos de PSA se focalizarán en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

En estas áreas y ecosistemas estratégicos, para efectos de la aplicación del incentivo se atenderán de manera predominante aquellas que cumplan una de las condiciones señaladas en los literales a) o b) del artículo.

2. Lo anterior, sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional.

En este último caso, señala el parágrafo, que los interesados deberán acudir a la autoridad ambiental que tiene en su jurisdicción el área o ecosistema, para determinar su viabilidad e incorporación en los mismos, de acuerdo a lo que establezcan las reglamentaciones para tal fin.

Para efectos de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, las Reservas Forestales establecidas en la Ley 2ª de 1959 **no son áreas protegidas** sino estrategias de conservación in situ como lo establece el entonces Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015. artículo 2.2.2.1.3.1., el cual indica que las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables, entre ellas las reguladas por la Ley 2ª de 1959, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan, no considerándose las mismas **como áreas protegidas sino como estrategias de conservación in situ** aportando a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

En este orden de ideas, el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015⁶ ordenó a esta Cartera Ministerial, la creación del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales – REAA, en el cual se incluyen los ecosistemas estratégicos y las demás categorías de protección que no se encuentren registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP. El REAA identifica y prioriza ecosistemas y áreas ambientales del territorio nacional, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Área Protegidas (RUNAP), en las que se podrán implementar Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos y/o instrumentos orientados a la conservación, veamos:

“ARTÍCULO 174. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Modifíquese el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:
(...)

PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales**, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA)

⁶ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022



*en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales **áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Runap.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de **implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)** y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción". (se resalta).*

Ahora bien, ¿Qué incluye el registro único de ecosistemas y áreas ambientales REAA?

El Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales -REAA-, es una herramienta dinámica, y está sujeta a un proceso continuo de actualización. Este Registro contiene:

- Ecosistemas o áreas ambientales priorizadas a escala nacional, con base en la información oficial incluida en el Geovisor del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ecosistemas o áreas ambientales priorizados a escalas regionales y locales, a cargo de las Autoridades Ambientales (Regionales y de Grandes Centros Urbanos), según la aplicación de los criterios definidos para tal fin, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Áreas asociadas a la iniciativa de Bosques de Paz, que buscan implementar un modelo sostenible en los territorios para propiciar la restauración ambiental y la reconciliación entre las comunidades víctimas y su entorno, así como aportar al mejoramiento de las condiciones ambientales y productivas que permitan construir una paz estable y duradera. Con esta iniciativa se espera que Bosques de Paz se conviertan en monumentos vivos de paz.

Entre otras áreas podemos encontrar las siguientes:

Paramos (Atlas de Páramos y Páramos delimitados)

Humedales RAMSAR

Bosque Seco Tropical

Manglares

Pastos Marinos

Arrecifes coralinos

Reservas Forestales de Ley 2 de 1959 (Zona Tipo A)⁷

⁷ Cada una de las Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959 cuenta con su propia resolución de zonificación y régimen de usos, las cuales pueden ser consultadas a través del siguiente enlace: <https://www.minambiente.gov.co/hormativa/F-E-SIG-26-V4>. Vigencia 08/08/2022



Áreas Susceptibles a Procesos de Restauración Ecológica

**Áreas de proyectos Bosques de Paz orientados a la restauración ambiental
y reconciliación de víctimas**

Quiere decir lo anterior, que, de acuerdo con la información registrada en el REAA, en principio se podrían implementar pagos por servicios ambientales en Zonas tipo A de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, bajo el cumplimiento del marco normativo del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural; dicha información puede ser consultada a través del siguiente enlace: <http://www.ideam.gov.co/web/siac/reaa>

Sobre las fuentes de financiación de los PSA, corresponde estar dispuesto a lo reglado por el artículo 18 del Decreto-Ley 870 de 2017.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON
Jefe Oficina/Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez
Revisó: Claudia F. Carvajal M.

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente