


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

<b>Entidad originadora:</b>	Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	19/07/2024
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	“Por la cual se establecen directrices técnicas para la estimación del valor del incentivo de Pagos por Servicios Ambientales en sistemas productivos en las áreas y ecosistemas estratégicos y se adopta la Herramienta de Identificación de Criterios Socioambientales para la estimación del valor del incentivo de Pagos por Servicios Ambientales”

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El literal b) del artículo 2.2.9.8.2.4. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que, dentro de las acciones destinadas a la restauración, se incluyen aquellas que se adelanten en Sistemas Productivos, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, procurando la sostenibilidad de estas actividades a partir de la restauración de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Restauración y para lo cual tendrán en consideración además los lineamientos del Plan Nacional de Negocios Verdes.

En el mismo sentido, el párrafo 1 del artículo 2.2.9.8.2.5 del citado decreto, establece 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.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, en el marco de la presente iniciativa, se establecen, por una parte, los parámetros para la estimación del valor del incentivo a reconocer en sistemas productivos sostenibles en las áreas y ecosistemas estratégicos y, por otra parte, las directrices técnicas para el otorgamiento del incentivo en sistemas productivos sostenibles en las áreas y ecosistemas estratégicos.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO


La presente iniciativa aplica a las autoridades ambientales, entidades territoriales, demás personas públicas o privadas, que promuevan, diseñen o implementen proyectos de Pagos por Servicios Ambientales en sistemas productivos en las áreas y ecosistemas estratégicos.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

El numeral 8 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece, como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos multas e incentivos.

El numeral 43 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece la función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

La Sentencia C-644 de 2017 de la Corte Constitucional señala que los Pagos por Servicios Ambientales buscan el mantenimiento y la generación de servicios ambientales, contribuyendo con el buen estado y funcionamiento de los ecosistemas, al punto que estos puedan estabilizarse y producir el correspondiente servicio ambiental.


El literal d) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017 establece que, para efectos de la estimación 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.

De conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley 870 de 2017, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y adelantar las acciones para la estructuración, implementación y seguimiento del Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales, mediante el cual se establecerán los lineamientos técnicos, operativos, jurídicos, institucionales y financieros para la formulación, el diseño y la implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, que se desarrollen en el territorio nacional de manera articulada con las autoridades ambientales y demás entidades de los diferentes niveles de Gobierno.

De conformidad con el literal b) del artículo 2.2.9.8.2.4. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de las acciones destinadas a la restauración, se incluyen aquellas que se adelanten en Sistemas Productivos, respetando el régimen de uso y manejo del área o ecosistema estratégico del cual se trate, procurando la sostenibilidad de estas actividades a partir de la restauración de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Restauración y para lo cual tendrán en consideración además los lineamientos del Plan Nacional de Negocios Verdes.

El párrafo 1 del artículo 2.2.9.8.2.5 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece 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.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

El literal b) del artículo 2.2.9.8.2.4. y el párrafo 1 del artículo 2.2.9.8.2.5 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran vigentes, así como las demás normas mencionadas en la parte considerativa de la iniciativa normativa.

### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La presente iniciativa normativa no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna disposición normativa vigente.


Se reglamenta lo dispuesto en el literal b) del artículo 2.2.9.8.2.4. y el párrafo 1 del artículo 2.2.9.8.2.5 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El artículo 355 de la Constitución establece que: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-644 de 2017, en la cual se efectuó el control de constitucionalidad del Decreto Ley 870 de 2017, estableció que los PSA no son un auxilio ni una donación, sino que se reciben como contraprestación por llevar a cabo acciones tendientes a garantizar la preservación y restauración de un ecosistema específico y señaló:

*“A través del denominado Pago por Servicios Ambientales (también PSA), el presente Decreto [870 de 2017] busca el mantenimiento y la generación de servicios ambientales, que no es otra cosa que contribuir con el buen estado y funcionamiento de los ecosistemas, al punto que estos puedan estabilizarse y producir el correspondiente servicio ambiental. Justamente, la doctrina internacional más calificada, advierte que el Pago por Servicios Ambientales surge como una “herramienta para internalizar adecuadamente en la toma de decisiones individuales y sociales el valor que poseen y el bienestar que brindan a los individuos y a la sociedad los servicios ambientales resguardados en áreas protegidas”. En tal sentido, el PSA puede ser entendido como “una transacción voluntaria, donde un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio), es comprado por al menos un comprador de servicios ambientales, a por lo menos un proveedor de servicios ambientales, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado”, o en palabras del documento CONPES 3886 que define los lineamientos para su implementación nacional, el Pago por Servicios Ambientales es una herramienta que “consiste en un acuerdo condicionado a resultados con 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*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*ecosistemas en sus predios". Otros autores han señalado que el Pago por Servicios Ambientales corresponde a un sistema de compensaciones y recompensas por servicios ambientales.*

(...)

*El desarrollo sostenible busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, así como proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha señalado que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones."<sup>1</sup> De allí que el desarrollo sostenible busque un equilibrio entre la libertad económica, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, que debe ser conciliado en cada caso particular, con el fin de evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 80 Superior".*

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En desarrollo de lo dispuesto por el el parágrafo 1 del artículo 2.2.9.8.2.5 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, la presente iniciativa normativa tiene por objeto:

1. Establecer directrices técnicas para la estimación del valor del incentivo Pagos por Servicios Ambientales en sistemas productivos en las áreas y ecosistemas estratégicos.
2. Adoptar la Herramienta de Identificación de Criterios Socioambientales para la Estimación del Valor del Incentivo Pagos por Servicios Ambientales, la cual hace parte integral de este acto administrativo.

### 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La presente iniciativa normativa reglamenta el otorgamiento de Pagos por Servicios Ambientales en Sistemas Productivos Sostenibles, los cuales constituyen "incentivos positivos". En consecuencia, no se generarán impactos económicos negativos sobre los agentes regulados, toda vez que estos serán beneficiarios de pagos en dinero o en especie, de conformidad con lo establecido por el Decreto Ley 870 de 2017 y las disposiciones reglamentarias contenidas en la presente iniciativa normativa.

Al respecto, de acuerdo con la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cálculo del costo de oportunidad promedio en el territorio nacional, de conformidad con el artículo

<sup>1</sup> Sentencia T-574 del 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada, entre otras, en las sentencias T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

2.2.9.8.2.5. del Decreto 1076 de 2015, asciende a \$ 2.193.052 hectárea/año, con base en el promedio de todos los proyectos reportados y validados en el sistema de registro de Pagos por Servicios Ambientales, con corte a 31 de diciembre de 2022.

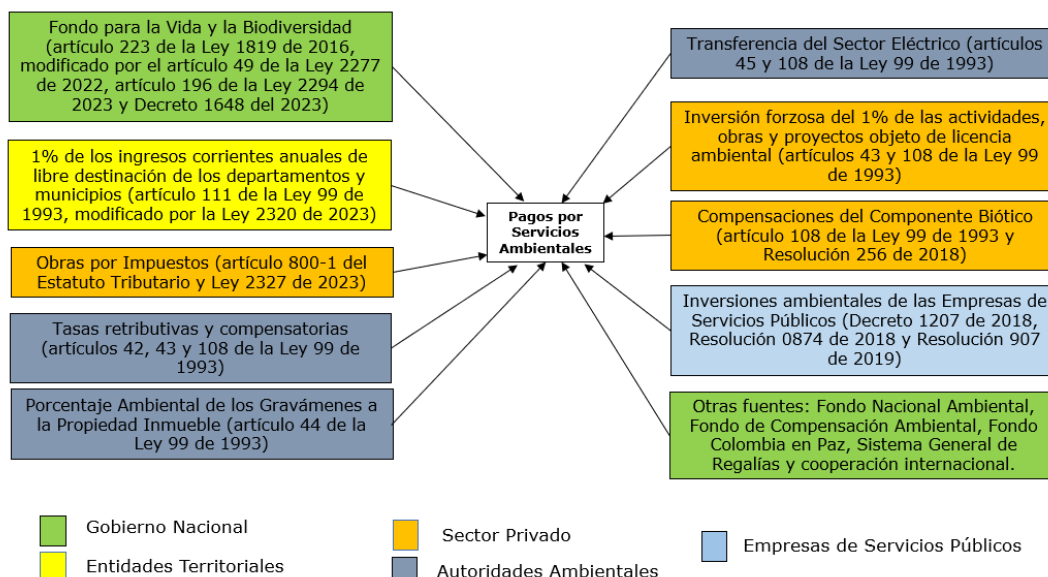
Teniendo en cuenta lo anterior, se estima un Valor del Incentivo de Pago por Servicios Ambientales en Sistemas Productivos Sostenibles –VIPSASP promedio nacional de \$ 1.118.457 por hectárea (reconociendo de forma previa que el mínimo cumplimiento de los criterios socioambientales será de 51%). Así mismo, de acuerdo con las áreas que se encuentran dentro de los registros del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas -RUNAP y del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales -REAA, se considera un potencial de 9.030.198 hectáreas con categorías de usos productivos, las cuales podrían ser beneficiarias del incentivo bajo las disposiciones contenidas en la presente iniciativa.

## 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)


No se generará afectación presupuestal, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 del Decreto Ley 870 de 2017 y el artículo 2.2.9.8.3.1. del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, el otorgamiento del incentivo Pago por Servicios Ambientales se formaliza a través de acuerdos de carácter voluntario, entre los interesados en los servicios ambientales y los beneficiarios del incentivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el otorgamiento de Pagos por Servicios Ambientales, incluyendo los que se enmarquen en sistemas productivos, se encuentra sujeto a la voluntad de las partes y condicionado por la disponibilidad presupuestal, de conformidad con las fuentes de financiamiento habilitadas por la ley. Al respecto, cabe señalar que los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales cuentan con las fuentes de financiamiento que se identifican a continuación:

### Fuentes de financiamiento de los Pagos por Servicios Ambientales en Colombia



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014)

## 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales en Sistemas Productivos Sostenibles aportarán a la conservación de ecosistemas y áreas estratégicas, así como de la biodiversidad y el mejoramiento de los servicios ecosistémicos.

Específicamente, con la implementación de la presente iniciativa, se generará una señal económica para promover la incorporación de prácticas sociales y ambientales en sistemas productivos, que promuevan la protección del medio ambiente y la sostenibilidad.

Al respecto, articular los Pagos por Servicios Ambientales con los Sistemas Productivos Sostenibles permitirá la implementación de acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos asociadas a sistemas productivos, donde el régimen del uso del suelo así lo permita.

En este sentido, los sistemas productivos que podrían ser sujetos del incentivo podrían aportar al cumplimiento de las acciones de la Ley de acción climática, tales como metas de restauración, cero deforestación, carbono neutralidad y mitigación y adaptación climática.


A través de los esquemas de incentivos de PSA aplicados a modelos económicos sostenibles asociados a los bosques en pie, se generarían impactos positivos al ambiente, al incluir actividades de uso sostenible de los bosques, conservación, sistemas de producción orgánico, agroecológicos, procesos silvopastoriles y turismo de naturaleza.

De acuerdo con el Plan Nacional de Restauración (PNR, 2015), los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales pueden impulsar: i) la restauración ecológica; ii) rehabilitación; y iii) Recuperación. Además, se contempla que las acciones de restauración pueden asociarse a la sostenibilidad financiera de los sistemas productivos, teniendo en cuenta que la restauración ecológica puede generar ingresos y cadenas de valor, donde se orientan las acciones como actividades económicamente rentables, tales como:

1. Establecimiento y manejo sostenible de especies forestales nativas de valor agregado;
2. Mejoramiento de áreas ganaderas con el establecimiento de sistemas silvopastoriles;
3. Generación de ingresos a corto plazo;
4. Recuperación de cobertura arbórea mediante el establecimiento de sistemas agroforestales;
5. Producción y propagación de semillas de especies forestales nativas (viveros);
6. Generación de otros productos forestales no maderables;
7. Mantenimiento o recuperación de servicios del ecosistema que se puedan tasar en el mercado.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Adicionalmente, las posibilidades descritas anteriormente se vinculan a las líneas productivas del Plan Nacional de Negocios Verdes (2022), las cuales se enuncian a continuación:

I. Bioproductos y servicios sostenibles

1. *Agrosistemas sostenibles*

- Agricultura orgánica
- Agroecología y agricultura sostenible
- Ganadería sostenible
- Acuicultura y pesca

2. *Biocomercio*

- Recursos genéticos y productos derivados
- Productos derivados de la fauna silvestre
- No maderables y maderables

3. *Turismo sostenible*

- Servicios de turismo de naturaleza
- Otros servicios de turismo sostenible

II. Productos por la calidad ambiental

- Negocios asociados con la preservación y restauración de ecosistemas: Preservación, restauración, recuperación y remediación

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

Como parte del desarrollo de la presente iniciativa normativa, se adelantaron pruebas piloto en proyectos de Pagos por Servicios Ambientales, cuyos resultados se describen en el documento anexo *Informe de implementación de Pilotos de la Herramienta para la identificación de criterios socioambientales*.


**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria  
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

N/A

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	N/A
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	N/A

Aprobó:



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

JOSÉ MANUEL PEREA GARCÉS

Jefe Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

Calle 37 No. 8 – 40  
Conmutador +57 6013323400

[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

Bogotá, Colombia