

RECOMENDACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES CON ENFOQUE REGIONAL Y EL PROGRAMA DISTRITAL DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES HÍDRICOS CON LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL Y DEPARTAMENTAL 2024-2027 Y DEMÁS INSTRUMENTOS LEGALES Y DE GESTIÓN VIGENTES

1. Análisis de Contexto

A efectos de generar recomendaciones tendientes a armonizar los Lineamientos de Política de Pago por Servicios Ambientales -PSA- con enfoque Regional y el Programa Distrital de Pago por Servicios Ambientales Hídricos con los instrumentos de gobierno local y departamental para el período 2024-2027 y demás disposiciones legales, de planeación y de gestión territorial vigentes, resulta necesario revisar y analizar los alcances que en la materia, fueron previstos en:

- Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027. “Bogotá Camina Segura”
- Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca 2024-2028: “Gobernando: Más que un Plan”
- Nuevas Disposiciones Legales y de Política Pública Nacional relacionadas con el PSA

1.1 Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027. “Bogotá Camina Segura”

El Acuerdo Distrital 927 de 2024 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas para el Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, señala en su artículo 2º que Bogotá será la ciudad del bien- estar y de la igualdad de oportunidades en el marco de la confianza, el respeto y la libertad. Será una ciudad diversa, accesible, incluyente, segura y justa, generadora de acuerdos en los que todas y todos tengamos la posibilidad de ser y hacer.

En esta capital global, incluyente, productiva e innovadora, la ciudadanía será la protagonista de un proyecto de desarrollo sostenible que nos una, comprometido con la acción climática y la justicia ambiental.

El Objetivo Estratégico 5.4 del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas para el Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, señala: 5.4. Bogotá ordena su territorio y avanza en su acción climática, justicia ambiental e integración regional: Bogotá es la capital de Colombia que más acoge a su gente, la más diversa y multicultural, donde se ofrece mayor empleo y servicios para la población; razón por la cual la ciudad debe ser más amable y protectora, un lugar en el que los ciudadanos podamos disfrutar de ella, contar con aire limpio, un ambiente sano y resiliente ante el cambio climático; con una biodiversidad próspera y ecosistemas saludables. Una ciudad donde todos y en especial nuestros niños, niñas y adolescentes tengamos derecho a un hábitat digno, acceso a vivienda y servicios públicos de calidad y, sobre todo, con una movilidad sostenible y segura. Esto es

posible gracias a que, entre otras cosas, contamos con una oferta natural de gran riqueza. Tenemos un sistema de bosques y páramos que, desde la región, abastece de agua a los ciudadanos y ciudadanas.

El artículo 13 del mismo Acuerdo 927 de 2024 establece: Tenemos un sistema de bosques y páramos que, desde la región, abastece de agua a todos los ciudadanos. Sin embargo, el hecho que seamos una ciudad de ocho millones de habitantes nos exige proyectarla a mayor escala. Para ello, se hace necesario asumir un papel activo con el Gobierno Nacional, la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (RMBC) y, en general, con los municipios vecinos. Entre todos debemos visualizar el manejo de la oferta natural, ampliar la protección de las reservas de agua potable y de suelo de alta capacidad agrológica, avanzar en la recuperación ambiental de la cuenca del río Bogotá, la cuenca del río Blanco y la cuenca del Sumapaz, robustecer la conciencia ciudadana sobre la necesidad de cuidar nuestros recursos naturales para mejorar la relación con el sistema de elementos y espacios de vida. El ordenamiento territorial es una práctica esencial para el desarrollo sostenible de Bogotá y su área de influencia, ya que permite la planificación estratégica del uso del suelo y los recursos naturales de manera que se promueva un equilibrio entre el crecimiento económico, la conservación del medio ambiente y el bienestar social. En este contexto, las funciones y servicios ecosistémicos desempeñan un papel crucial, ya que son los beneficios que los ecosistemas proporcionan a los habitantes y que son fundamentales para nuestra supervivencia y calidad de vida. Los servicios ecosistémicos contribuyen al bienestar por medio de la regulación del agua, la provisión de alimentos y materias primas; la depuración del aire y el agua, la regulación del clima y la mitigación de riesgos ante posibles desastres de origen natural; servicios culturales que enriquecen nuestra calidad de vida, como el recreo, el turismo ecológico y el valor espiritual; y servicios de soporte como la formación de suelos y los ciclos de nutrientes, que son esenciales para mantener los otros servicios. En términos regionales, este enfoque nos permite resolver las relaciones urbano-rurales utilizando una relación jerárquica de la regulación hídrica y de suelo para asegurar, entre otras cosas, la protección integral del ciclo del agua. La integración de las funciones y servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial implica reconocer y mapear estos servicios en el área de interés, evaluando cómo las actividades humanas afectan su capacidad para proporcionar beneficios y diseñando estrategias que maximicen su preservación y uso sostenible. Subrayado fuera de texto.

El Acuerdo también *reitera la importancia de la conservación de áreas que proporcionan servicios de regulación del agua en la planificación territorial*, (subrayado fuera de texto) se pueden prevenir inundaciones y sequías, asegurando así la disponibilidad de agua para la agricultura y el consumo humano. Del mismo modo, la preservación de áreas con alta biodiversidad puede fomentar el turismo ecológico, lo que a su vez genera ingresos y promueve el empleo local. En suelo urbano esto se expresa en el rediseño y consecución sistémica de estos espacios en su función jerárquica de regulación de agua para reuso y retardo (delay) en picos de lluvia que pueda llevar a que Bogotá tenga un consumo diario promedio de agua que alcance los 15m³ por segundo. Conforme con lo anterior, la propuesta de

este objetivo plantea el reconocimiento y la integración efectiva de las funciones y servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial, no sólo debido a su rol fundamental para la conservación del medio ambiente, sino que también como un enfoque que posibilita el desarrollo económico y social de manera sostenible. Este enfoque holístico asegura que las decisiones de planificación consideren todos los aspectos de la sostenibilidad, beneficiando tanto a las generaciones actuales como a las futuras. Con este objetivo avanzaremos en la acción climática, la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, la movilidad sostenible, activa y multimodal. El territorio bogotano contará con una oferta amplia de servicios sociales, como la generación de infraestructura, actividades culturales, recreativas y deportivas, una movilidad eficaz, cómoda y segura.

El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para el Distrito Capital 2024-2027: “Bogotá Camina Segura” definió en su Programa 25. Aumento de la resiliencia climática y reducción de la vulnerabilidad, el reto de reducir la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, mediante la conservación de la biodiversidad con enfoque regional, la adopción de medidas de acción climática en la ruralidad y las áreas urbanas.En cuanto a la adaptación, se priorizará la conservación, restauración, uso sostenible y el mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal y Áreas de Importancia Estratégica dentro de las zonas urbana y rural, incluyendo la consolidación de Bosques Urbanos, conectores ecosistémicos, ordenamiento ambiental de fincas, y se desarrollarán proyectos de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), entre otros, así como Pago por Servicios Ambientales (PSA) mediante instrumentos económicos y mecanismos financieros con énfasis en pagos por resultados; y acuerdos de conservación, los cuales podrán desarrollarse en la Estructura Ecológica Principal, incluyendo la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen. Las entidades responsables de los proyectos de restauración, recuperación y/o adecuación ambiental, gestionarán la vinculación y participación de la ciudadanía interesada en cada una de las etapas del proyecto ambiental. Subrayado fuera de texto.

1.2 Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca 2024-2028: “Gobernando: Más que un Plan”

El artículo 4º de la Ordenanza No 001 de 2024 mediante la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2024-2028 para Cundinamarca “Gobernando: Mas que un Plan” establece entre otros temas que en lo que se refiere al Ambiente y el cambio climático, de acuerdo con la Tercera Comunicación Nacional de Cambio de Climático – TCNCC4, el departamento de Cundinamarca cuenta con las siguientes características de riesgo y vulnerabilidad: En relación a la Seguridad Alimentaria el Departamento presenta riesgo bajo y medio para mayoría de municipios; en lo que se refiere a Biodiversidad presenta riesgo alto al cambio climático para la mayoría de los municipios; respecto a la variable de Hábitat humano presenta riesgo muy bajo al cambio climático para todos los municipios; en relación al Recurso hídrico presenta riesgo alto y muy alto al cambio climático para la mayoría de

los municipios; respecto a la Salud presenta riesgo bajo y medio al cambio climático para la mayoría de los municipios; y finalmente en lo que se refiere a Infraestructura presenta riesgo muy bajo y bajo al cambio climático para casi todos los municipios.

Adicionalmente señala que el Departamento es rico en su diversidad debido a la presencia de diferentes ecosistemas, según la organización Masbosques, el Departamento cuenta con más de 13.130 especies entre plantas, invertebrados, vertebrados, algas, líquenes y hongos; las áreas protegidas del Departamento se extienden por casi 2 millones cien mil hectáreas (2.097.332 ha.) en ecosistemas como páramos, bosques nublados, bosques alto andino y humedales , y cuenta con el 13% de los ecosistemas estratégicos del país.

En tal sentido el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2028 *hace evidente la necesidad de intervenir en la preservación de los ecosistemas de la región, a partir del cuidado de fuentes hídricas en áreas de interés regional entre otros temas de gestión ambiental, por lo que en su artículo 5º señala como principio de gestión el crecimiento responsable a partir de acciones que equilibren la competitividad, el desarrollo social y la protección del ambiente.* (Subrayado fuera de texto).

Así, dentro de los determinantes de Convergencia Estratégica del Plan se incluye: Cultivando Agua, como referente de gestión mediante el cual reitera que el factor biótico de mayor protección en este gobierno será el agua, pues es el que tiene mayor amenaza por los efectos del cambio climático. Cuidar el ciclo del agua se ha convertido en una labor relevante para proteger la seguridad alimentaria y la productividad del campo, el abastecimiento sostenible y potable del recurso hídrico en los municipios, y para cuidar de la salud de todos los ciudadanos. El agua es un recurso que se requiere en todos los contextos, por lo que es un insumo habilitante para todas las actividades del ser humano. La protección del agua requiere de una acción unificada de todos los sectores, por lo que estructuraremos acciones para el corto, mediano y largo plazo, en las que cada actor y sector de Cundinamarca priorice el cuidado de las fuentes, lugares de reserva y tratamiento del preciado líquido. Con el ejercicio conjunto de sectores promoveremos el aprovechamiento hídrico razonable y sostenible, como también la construcción de acueductos modernos para el almacenamiento y tratamiento óptimo, y la investigación y sanción a quienes hagan un uso irresponsable del recurso.

Para ello, la Línea Estratégica “Bienestar Verde” del Plan de Desarrollo Departamental 2024-2028, tiene como objetivo promover una relación con el ambiente desde la reciprocidad, lo que implica un equilibrio entre el desarrollo del ser humano y la protección del entorno natural, que demanda el reconocimiento del cambio climático como un factor presente en el territorio que exige la adaptabilidad y resiliencia. Representa el Pacto entre el territorio y los pobladores, en el que prevalece el respeto por el uso del suelo bajo la premisa de la conservación de la biodiversidad; un pacto existe un equilibrio entre el desarrollo económico y el ambiente, garantizando con ello un ambiente sano para las presentes y futuras generaciones.

Contempla acciones encaminadas a la preservación y conservación de uno de los recursos más valiosos, como lo es el Agua; la recuperación de bosques, especialmente aquellos que han sido arrasados por los incendios forestales a través de la reforestación; la adaptación al Cambio Climático, como una externalidad que incide en nuestro bienestar y, la reducción de los conflictos ambientales en el territorio. Todo ello a través de la gestión ambiental, que pretende promover la conservación y protección de los activos ambientales del departamento, la conciencia ambiental donde los ciudadanos correspondemos aquello que nos brinda la naturaleza, el incentivo a la generación a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, la apropiación de buenas prácticas agrícolas, el apoyo de negocios verdes, la gestión del riesgo de desastres y el bienestar animal.

De esta forma la “Apuesta por el Agua” del Plan pretende preservar el agua, como activo ambiental del departamento, con acciones que incentiven la protección de las fuentes hídricas. Además, visualizar el agua como bien ambiental básico de la sostenibilidad y el ordenamiento territorial. Es por ello por lo que se espera fomentar el concepto de seguridad hídrica en función de proteger las fuentes acuíferas que son usadas como insumo del servicio público de agua, mitigando su contaminación y usos inadecuados. De igual forma, pretende mejorar la calidad de la prestación del servicio de agua potable para el bienestar de los cundinamarqueses. Para ello, el departamento priorizó para el cuatrienio, la necesidad de fortalecer la estrategia de Pago por Servicios Ambientales mediante el trabajo colectivo con las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Acueductos Veredales, Regionales y Municipales, con el fin de generar mayor impacto socio ambiental en las microcuencas abastecedoras que tiene el Departamento en aproximadamente 12.000 ha. Ubicadas en áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico del departamento de Cundinamarca. Subrayado fuera de texto.

En cuanto a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, creada mediante Acto Legislativo 02 de 2020, el Plan señala que se promoverá el trabajo conjunto con la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, como ese esquema asociativo regional de coordinación, formulación e implementación de proyectos de impacto a escala Supra departamental. En este sentido se apoyará, en el marco de las competencias de la Gobernación de Cundinamarca, la identificación de dinámicas urbano-regionales que serán insumo para la construcción de hechos metropolitanos, entendidos como aquellas dinámicas que superan el ámbito geográfico de los municipios y que tienen un impacto regional y metropolitano. La identificación de estos hechos metropolitanos permitirá acciones coordinadas en las diferentes áreas temáticas en las que tiene competencia la Región Metropolitana: movilidad; seguridad ciudadana, convivencia y justicia; seguridad alimentaria y comercialización; servicios públicos; desarrollo económico; medio ambiente; y ordenamiento territorial.

1.3 Nuevas Disposiciones Legales y de Política Pública Nacional relacionadas con el PSA

Es claro que hoy la formulación de política pública y la definición de esquemas PSA, como estrategia de gestión efectiva de áreas de interés ambiental, debe concebirse desde el análisis del contexto social, económico, cultural y ambiental del territorio, no obstante, es importante señalar que las primeras aproximaciones a excluir áreas del uso productivo para asegurar su protección ambiental, lo constituyó la compra de predios, tal como se expresó en el mandato normativo del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se declararon de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, adicionalmente se facultó a los departamentos y municipios para que dedicarían un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales, conforme la reglamentación que para ello se expidiera.

Si bien durante algunas décadas la adquisición de predios en áreas de interés para el recurso hídrico resultó ser la herramienta más importante para asegurar el mantenimiento de la oferta hídrica de los municipios, hoy, es invaluable el incentivo generado por el PSA, sobre la participación comunitaria en la conservación.

Es así como mediante Decreto 0953 de 2013, se reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, norma que posteriormente fue compilada por el Título 9 Instrumentos Financieros y Económicos y Tributarios, Capítulo 8, Adquisición y Mantenimiento de Predios y la financiación de esquemas de pago por servicios ambientales en áreas estratégicas que surten de agua a los acueductos del Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”; para acotar que cuando se hace mención a las áreas de importancia estratégica, debe entenderse que se refiere a áreas de importancia para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Así mismo el artículo 2.2.9.8.1.4. del Decreto 1076 de 2015 dispuso que para efectos de la adquisición de predios o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, las autoridades ambientales deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico.

En tal sentido, el Gobierno Nacional mediante los Decretos 870 de 2017 y 1007 de 2018 reglamentó la implementación de esquemas PSA, sus modalidades, valor a reconocer a beneficiarios con fundamento

en el cálculo del costo de oportunidad y fuentes de financiación, a fin de posibilitar el uso del instrumento por parte de las entidades territoriales.

Adicionalmente, mediante sentencia C-644 de 2017 proferida por la Corte Constitucional se precisa que en la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales se aplica el principio de posconflicto, construcción de paz y equidad con enfoque territorial señalando: "que el incentivo debe estar priorizado para las áreas y ecosistemas estratégicos con conflictos por el uso del suelo, dentro de los que se encuentran, entre otros, los humedales, bosques, páramos, y manglares. Esta misma prevalencia se predica sobre territorios con presencia de cultivos de uso ilícito y de especial importancia para la construcción de paz", aspectos sobre los cuales es pertinente precisar que, al ser en su mayoría áreas de dominio público, no procederá el reconocimiento de costo de oportunidad de que trata el literal d) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017.

Así, posteriormente, mediante el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 se establecieron los lineamientos de las medidas de contribución a la reparación a las víctimas a cargo de los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, que reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena, por medio de trabajos, obras o actividades con contenido reparador o restaurador. De esta forma los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz objeto de una sanción propia impuesta por el Tribunal para la Paz o respecto de los cuales se establezca alguno de los mecanismos no sancionatorios de definición de su situación jurídica, deberán desarrollar medidas de contribución a la reparación, dentro de las cuales se contemplan aquellas encaminadas a la reparación y preservación del medio ambiente, la naturaleza y el territorio.

Al respecto, el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, " Colombia Potencia Mundial de la Vida" , establece que los Pagos por Servicios Ambientales dispuestos en el Decreto Ley 870 de 2017: "se podrán implementar en el marco de los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador- reparador -TOAR, de conformidad con lo establecido en la Ley 1957 de 2019, siempre y cuando las acciones de preservación y/o restauración de que trata el presente artículo se desarrollen en predios cuyo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa acredite su condición de víctima del conflicto armado".

De la misma forma, el artículo 224 de la mencionada Ley, estableció que para los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz: "(...) el costo de las acciones de preservación y/o restauración podrá formar parte del valor del incentivo Pago por Servicios Ambientales de que trata el Decreto Ley 870 de 2017, siempre que se adelante el seguimiento y verificación de las acciones de preservación y/o restauración a cargo del compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz, por parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación determinado por esta (...)".....*Para los Pagos por Servicios Ambientales que se implementen en desarrollo de los trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador -TOAR, al compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz se le suministrarán los insumos,*

elementos o equipos que se requieran para la ejecución de las respectivas acciones de preservación y/o restauración; mientras que el respectivo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa del predio objeto del incentivo, recibirá su valor, en dinero o en especie, correspondiente con el costo de oportunidad de que trata el literal d) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017 (...)"

El párrafo del señalado artículo determina que también se podrán reconocer incentivos para la conservación a los que se refiere el Decreto Ley 870 de 2017, en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, siempre y cuando sean beneficiarios del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en estas áreas, sin perjuicio del carácter constitucional de ser bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables. En estos casos, el valor del incentivo corresponderá con el costo de las acciones de preservación y/o restauración, con destinación específica al financiamiento de dichas acciones, así como el financiamiento de sistemas productivos sostenibles, donde el régimen del uso del suelo así lo permita.

En virtud de lo anterior y a efectos de reglamentar los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y el incentivo para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1998 de 2023, el cual reitera entre otros temas que, los promotores, diseñadores o implementadores de los proyectos. Sin perjuicio de la normatividad que regula el ciclo de los proyectos, de acuerdo con las fuentes de financiación establecidas por la Ley, así como lo establecido en el literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017, podrán promover, diseñar o implementar proyectos de Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y de incentivos para la conservación en áreas de dominio público, las personas naturales o jurídicas, entidades públicas, privadas o mixtas, que reconozcan el incentivo de forma voluntaria o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales.

En tal sentido, la norma define Pagos por Servicios Ambientales para la Paz, como el incentivo económico, en dinero o en especie, que reconocen los interesados de los servicios ambientales a las víctimas del conflicto armado, que sean propietarias, poseedoras u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios, en los términos del artículo 6 del Decreto Ley 870 de 2017, en los cuales se realicen acciones de preservación y/o restauración, por parte de los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco de trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador - TOAR. No obstante precisa que las víctimas también podrán realizar las acciones de preservación y/o restauración de que trata el presente artículo, en cuyo caso, se podrá reconocer el costo de dichas acciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley, 2294 de 2023, situación que constituye variable diferenciadora de la reglamentación general de PSA.

En consecuencia el mencionado mandato normativo también señala que en la estimación del valor del incentivo de Pago por Servicios Ambientales para la Paz, adicional a lo establecido en el artículo

2.2.9.8.2.5. del presente Decreto o la norma que lo modifique o sustituya, se podrá reconocer el costo de las acciones de preservación y/o restauración como parte del valor del incentivo, determinado con sujeción a lo señalado en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023 y los artículos 2.2.9.8.5.20. y 2.2.9.8.5.22. del presente Decreto.

Respecto del incentivo para la conservación de áreas de dominio público, este se reconoce en dinero o en especie, a los interesados de los servicios ambientales a las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, por las acciones de preservación y/o restauración que estas comunidades realicen, previa celebración de acuerdos voluntarios suscritos con el administrador del área de dominio público a intervenir.

Para la estimación del valor del incentivo en estas áreas, la norma en comento señala que únicamente se reconocerá como valor del incentivo el costo de las acciones de preservación y/o restauración, determinado con base en lo dispuesto en los artículos 2.2.9.8.5.20. y 2.2.9.8.5.22, sin exceder las ciento dieciséis (116) Unidades de Valor Básico -UVB mensuales por familia beneficiada, teniendo como referente el total de familias beneficiadas, en el marco del respectivo proyecto, con destinación específica al financiamiento de las acciones de preservación y/o restauración que realicen los beneficiarios, de conformidad con lo establecido en la norma y que constituirán la base exclusiva del cálculo del valor del incentivo.

Esta reglamentación establece además el listado de actividades que se constituyen acciones de preservación y restauración incluyendo, el seguimiento, monitoreo y evaluación participativa de los acuerdos, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades y de gobernanza comunitaria para la implementación de esquemas PSA.

2. Retos Institucionales en Relación con las Lecciones Aprendidas

Así las cosas, de cara a las metas previstas en los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental para el período 2024-2027 y conforme soporte legal que arroja la reglamentación expedida en el año 2023 por parte del Gobierno Nacional, se realizó análisis de lecciones aprendidas en la implementación del PSAH en el D.C y la región, (soportado en la Resolución 5480 de 2021: Por la cual se establecen los lineamientos para el Programa de Pago por Servicios Ambientales Hídricos del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”) mediante talleres de construcción conjunta con actores institucionales del nivel local, regional y nacional y mediante análisis de información de beneficiarios y de datos relevantes del proceso, encontrando entre otros aspectos,

- Que se observaron en el proceso de implementación del PSAH en el Distrito Capital y la Región (esto es en adelante, los municipios de Sesquilé, Guatavita, Guasca, La Calera y Fómeque) significativas dificultades relacionadas con la priorización y selección de beneficiarios al

interior de las áreas estratégicas para la provisión del recurso hídrico, relacionadas principalmente con la condición de tenencia y propiedad de la tierra. Situación está que fue corroborada por el bajo porcentaje de viabilización de solicitudes de participación (de 180 predios postulados en zona rural de Bogotá en 2023 sobre 71 predios fueron vinculados y 48 acuerdos suscritos; en la región por su parte, se suscribieron 6 acuerdos que vincularon 57 predios).

- Que las dinámicas económicas del área rural de Bogotá y la Región presentan marcadas diferencias territoriales en cuanto la ocupación, uso y productividad de los predios, siendo el cálculo del valor del PSA en algunas ocasiones inequitativo frente a la condición de posibles beneficiarios.
- Que las circunstancias de desabastecimiento hídrico ocurridas en el primer semestre de 2024 señalaron una prioridad inequívoca de gestión conjunta con la Región frente a la protección y gestión integral sobre el recurso hídrico.
- Que tanto las fuentes de financiación como, la capacidad económica y la disponibilidad recursos para la implementación de esquemas PSAH entre Bogotá y los municipios de interés en Región son radicalmente desiguales y desventajosas para los entes territoriales en la región.
- Que la normativa aplicable a la implementación de esquemas PSA del país no reconoce estrategias adicionales post incentivo que permitan la continuidad de las acciones de conservación de las áreas.
- Que los acuerdos regionales que ha venido implementado el D.C. con los diversos niveles territoriales, (Gobernación, Municipios, Nación) han incidido de manera efectiva sobre las áreas que proveen la oferta de servicios ambientales para el D.C, en la garantía del derecho a un medio ambiente sano y al propósito de mejorar el abastecimiento hídrico para la ciudad, no obstante, aún no se cuenta con información de línea base suficiente para toma de decisiones y verificación de impacto de instrumentos de gestión y manejo.
- Que es todavía incipiente la coordinación interinstitucional e intersectorial al interior del D.C y la región para avanzar de manera armónica en la implementación de esquemas PSA y abordar de manera conjunta el seguimiento integral al impacto de las acciones.
- Que las organizaciones sociales en el área rural del D.C son renuentes y reactivas frente a la posibilidad de suscribir acuerdos PSA colectivos y que se hace necesario recabar sobre el origen y sustento de su negativa.
- Que hoy los esquemas PSA que se implementan en el D.C. y la Región no se complementan ni armonizan con otras estrategias integrales de gestión y manejo de recursos naturales en el territorio, especialmente en lo que hace al recurso hídrico.
- Que las comunidades del área rural del D.C. y de los municipios de interés adolecen de estrategias de gobernanza comunitaria sobre el recurso hídrico y de acceso a la información relacionada su estado, disponibilidad, oferta y calidad.

- Que las estrategias de seguimiento y monitoreo a la implementación de esquemas PSA Hídrico en la Bogotá – Región y el en país, enfatizan en la verificación de la gestión frente a los resultados de los acuerdos, pero no así en relación con la incidencia de aplicación del instrumento en la gestión integral de recurso hídrico.
 - Que hoy no existe una estrategia conjunta de información y comunicaciones que permita a las comunidades conocer el instrumento y familiarizarse con sus objetivos y beneficios.
 - Que la información geográfica con que hoy cuenta el D.C. y la Región señalan las áreas prioritarias para el abastecimiento hídrico, pero que no dan cuenta de información puntual sobre la oferta de otros servicios ecosistémicos en el territorio.
 - Que la Región no cuenta hoy con una instancia gestión y manejo de temas PSA más allá de los mecanismos de operativización de convenios y acuerdos marco de cooperación.
- 3. Recomendaciones para la Armonización de los Lineamientos de Política de Pago por Servicios Ambientales con Enfoque Regional y el Programa Distrital de Pago por Servicios Ambientales Hídricos con los instrumentos de planeación y manejo territorial y ambiental para la vigencia 2024-2027**

Así, con el propósito de plantear recomendaciones que atiendan efectivamente a alcanzar las metas de desarrollo territorial previstas en los planes distrital y departamental para la vigencia 2024 – 2027, y acoger los mandatos normativos más recientes sobre el tema de PSA, es indispensable reiterar sobre líneas estratégicas de gestión previstas en los mencionados instrumentos, en relación con la implementación de esquemas PSA, así:

- *Para el D.C. la integración de las funciones y servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial implica reconocer y mapear estos servicios en el área de interés, evaluando cómo las actividades humanas afectan su capacidad para proporcionar beneficios y diseñando estrategias que maximicen su preservación y uso sostenible. Por ello el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 reitera la importancia de la conservación de áreas que proporcionan servicios de regulación del agua en la planificación territorial así como Pago por Servicios Ambientales (PSA) mediante instrumentos económicos y mecanismos financieros con énfasis en pagos por resultados; y acuerdos de conservación, los cuales podrán desarrollarse en la Estructura Ecológica Principal, incluyendo la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen. Las entidades responsables de los proyectos de restauración, recuperación y/o adecuación ambiental, gestionarán la vinculación y participación de la ciudadanía interesada en cada una de las etapas del proyecto ambiental.*

- *En el mismo sentido en Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca propone en el período 2024-2027 fortalecer la estrategia de Pago por Servicios Ambientales mediante el trabajo colectivo con las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Acueductos Veredales, Regionales y Municipales, con el fin de generar mayor impacto socio ambiental en las microcuencas abastecedoras que tiene el Departamento en aproximadamente 12.000 ha. Ubicadas en áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico del departamento de Cundinamarca*

Conforme estos instrumentos de planeación del desarrollo territorial, el análisis de contexto precedente y la retroalimentación de lecciones aprendidas en la implementación del PSAH en el Distrito Capital y la Región, se adelantaron talleres del orden distrital, regional y nacional para discutir técnicamente las necesidades de mejora y ajuste procedimental y operativo a la implementación de PSAH en la regional y se verificaron resultados consolidados del instrumento en la vigencia 2023, incluyendo perfil de beneficiarios, localización, gestión operativa entre otros temas, los cuales dieron como resultado las recomendaciones de armonización y ajuste que se presentan y que estarán sujetas a al examen de pertinencia y a concreción de decisiones de gestión por parte de D.C. y las Autoridades Regionales:

- Si bien, mediante Resolución 6680 de 2011 el Distrito Capital adoptó el Programa de Promoción de la Oferta y Financiación de Servicios Ecosistémicos y Ambientales para el Distrito Capital como estrategia para asegurar la continuidad y sostenibilidad en el tiempo de la gestión ambiental, señalando entre otros la necesidad de consolidar el establecimiento de acuerdos de pago o reconocimiento por los servicios ecosistémicos y ambientales, a la fecha solo se ha avanzado e la implementación y operativización de esquemas PSA hídrico, por lo que valdría la pena analizar en el mediano plazo, la pertinencia de implementación de esquemas de pago de otros servicios ecosistémicos relevantes para la ciudad.
- En concordancia con el ítem anterior y conforme lo señala el PDD 2024-2027 resultaría importante para la gestión ambiental distrital identificar y georreferenciar otras áreas prioritarias para la provisión de servicios ecosistémicos en la Bogotá -Región, además de las áreas de importancia estratégica hídrica ya definidas, incluyendo la evaluación de las posibilidades y mecanismos de implementación de otras modalidades de PSA en áreas rurales del D.C.
- En cuanto a selección de beneficiarios del PSAH se sugiere la aplicación de criterios de focalización y priorización asociados a predios ubicados en las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos, predios con vecindad y continuidad ecosistémica en áreas de importancia para la provisión del recurso hídrico, además de variables relacionadas con preferencia de población vulnerable (a incluir también en el criterio de cálculo del valor del

incentivo y no solo en la selección final), la prelación a la pequeña y mediana propiedad entre otros temas definidos en el Decreto 1998 de 2023.

- La focalización y priorización de posibles beneficiarios podría sumarse a otras modificaciones de procedimiento relacionadas con la ejecución de estudios de previabilidad y acercamiento a predios de interés en las cuencas y microcuencas priorizadas, incluyendo si a ello hay lugar, la realización de visitas de verificación y definición de alcances y beneficios del instrumento con propietarios o tenedores de buena fe.
- Si bien no está clara en la reglamentación jurídica la posibilidad del pago diferencial del incentivo sería viable analizar con el Gobierno Nacional criterios relacionados con la importancia del recurso o servicio ecosistémicos a proteger y el cálculo del costo de oportunidad frente a la productiva efectiva de los predios. La fórmula para calcular el costo de oportunidad, si bien prioriza niveles bajos de SISBEN en la selección de beneficiarios, no permite pago diferencial, por lo que se recomienda proponer su ajuste para consolidar beneficio neto entre producir y conservar.
- En la misma línea y ante los inconvenientes suscitados en la selección de beneficiarios en la vigencia 2023 podría analizarse procedimiento para suscribir acuerdos PSA con poseedores y ocupantes de buena fe, en el entendido del interés de garantizar la oferta y mantenimiento del servicio ambiental independiente de la calidad del beneficiario. No obstante, debe salvaguardarse jurídicamente el procedimiento al tenor de lo señalado en el artículo 5º Decreto Ley 870 de 2017.
- De conformidad con las posibilidades señaladas en la ley 1998 de 2023, el PSAH podría orientarse también a áreas y ecosistemas estratégicos con conflictos por el uso del suelo, y de especial importancia para la construcción de paz en la Bogotá – Región procurando el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y la mitigación de conflictos en el territorio. En tal sentido, se recomienda verificar la aplicación del instrumento a áreas de dominio público en las cuales las comunidades reconocen arraigo territorial y cultural y que representan relictos de ecosistemas estratégicos en los cuales se pueden adelantar acciones de preservación y/o restauración especialmente de la localidad de Sumapaz y municipios de interés en la región.
- Ante las desventajas comparativas de las fuentes de financiación del instrumento para el D.C. y los municipios de interés en la Región, resultaría importante fortalecer las alianzas público - privadas para aunar esfuerzos técnicos y financieros entorno a la conservación del recurso hídrico en áreas de importancia estratégica para el recurso hídrico, inclusive asumiendo aportes diferenciales de grandes usuarios de agua en la Región.

- En esta perspectiva, los entes territoriales en la Región han sugerido promover la reglamentación de un mecanismo financiero regional para financiar implementación de esquemas PSA, en atención a las limitaciones de la normatividad actual frente al manejo y operativización de recursos. Adicionalmente han solicitado la unificación criterios regionales para tasar el costo de oportunidad en el cálculo del valor del incentivo, incluyendo el costo de las acciones de preservación y restauración hoy viabilizadas a través del Decreto 1998 de 2023.
- En este orden de ideas se sugiere analizar con el Gobierno Nacional la posibilidad de ajustar reglamentación PSA a fin de incluir todos los gastos directamente asociados a la implementación de esquemas PSA en los territorios, en el entendido de las limitaciones que presenta la financiación con recursos del artículo 11 de la Ley 99 de 1993 y sus posteriores modificaciones. Lo anterior, en relación con la investigación asociada a los servicios ecosistémicos y la biodiversidad en el territorio.
- Adicionalmente resultaría significativo para las metas de conservación ambiental y abastecimiento hídrico de la Bogotá – Región, avanzar en la comprensión de los sistemas socio-ecológicos de los municipios que proveen agua a Bogotá para generar estrategias, incentivos e instrumentos económicos adicionales, que contribuyan a la conservación de las coberturas vegetales que proveen servicios de regulación hídrica y a la reconversión hacia procesos productivos de bajo impacto ambiental.
- En tal sentido y teniendo en cuenta que la oferta hídrica del D.C, no reside en su territorio rural sino que deviene principalmente de la recarga superficial en la región circundante, es prioritaria la coordinación con la Región para asegurar la gestión integral del recurso hídrico, bajo mecanismos conjuntos de gestión y manejo, incluyendo mecanismos de compensación con los municipios y las áreas abastecedoras si a ello hay lugar.
- Ello implica la necesidad de armonización de los esquemas PSA con otros instrumentos de gestión implementados por los entes territoriales y autoridades ambientales en la región para consolidar una gestión territorial efectiva en el tema, entre los diferentes niveles y autoridades territoriales y ambientales.
- Así, en el entendido de la importancia de la provisión y mantenimiento de los servicios ecosistémicos en la Bogotá - Región resultaría importante prever y garantizar la concurrencia de intervenciones territoriales en áreas focalizadas, de tal forma que se garantice el desarrollo integral de las comunidades, el cierre de brechas sociales y la protección de medio ambiente.

- De este forma, surgiría la necesidad de generar una instancia permanente de planeación, ejecución, canalización y retroalimentación de los procesos PSA en la Bogotá - Región, más allá de las instancias previstas para ello en los convenios y acuerdos marco de cooperación, con miras a contar con un escenario de armonización de intervenciones que podría concretarse de cara a lo preceptuado en la Ley 2199 de 2022, en una Agencia Regional PSA o cualquier otra instancia de gestión regional en el tema.
- Ante la falta de claridad que hoy tienen las comunidades en relación con el alcance y beneficios del instrumento es fundamental el aprestamiento de beneficiarios priorizados y la definición conjunta con la región, de estrategias de formación y comunicación sobre el tema, dirigidas a las organizaciones sociales de base, con prioridad en organizaciones del área rural de Bogotá las cuales han sido renuentes a participar de los procesos PSA colectivos, especialmente.
- En relación con el fortalecimiento de capacidades para la gobernanza comunitaria sobre el recurso hídrico y demás servicios ecosistémicos, resultaría importante que el D.C. señale una ruta de trabajo con la región en la que se incluya la operativización y acceso comunitario a sistemas de información asociados al instrumento y demás temas de interés.
- No obstante y a efectos de garantizar la gestión integral sobre el recurso hídrico, que permita la evaluación del impacto de las intervenciones, incluido el instrumento de pago por servicios ambientales es fundamental la consolidación de una línea base de estado de recurso en la región.

Para ello puede resultar favorable tomar como punto de partida los estudios adelantados en la región, por Conservation International, como parte de la estrategia del corredor de conservación de los páramos de Chingaza-Sumapaz-Guerrero-Guacheneque, para implementar prácticas responsables, preservación cultural, alternativas sostenibles, restauración ecológica, planificación participativa, manejo de áreas protegidas, monitoreo, incentivos económicos e intervenciones de conservación.

Dado que esta estrategia integró temas de mitigación y adaptación al cambio climático, haciendo hincapié en la implementación de Soluciones Basadas en la Naturaleza para la gestión del agua, se cuenta con información importante de las comunidades rurales que residen en estas zonas ricas en agua y cuya actualización y complementación con datos específicos y de la zona rural de Bogotá y municipios de interés es relevante para fines del PSAH y para mejorar la resiliencia hídrica de los ecosistemas de la Bogotá-Región.

- En este sentido cobra relevancia el análisis de datos de ex -ante- de información relacionada con la estimación de retención hídrica en áreas de interés hídrico priorizadas en la región, la consolidación de datos para verificación de impacto de acciones integrales y el diseño e implementación de un protocolo de monitoreo por acuerdo y por microcuenca que permita avanzar de la evaluación de resultado hacia la evaluación de impacto integral sobre el recurso hídrico.
 - Lo anterior, supone, que la evaluación del impacto del instrumento sobre la disponibilidad y calidad del recurso hídrico se realiza en complementariedad con otras estrategias de gestión regional para el manejo y gestión de este. En consecuencia, se recomienda establecer una batería diferenciada de indicadores de gestión e indicadores de impacto agregado que de manera gradual y progresiva y con fundamento en la consolidación de línea base y datos temporales permita verificar la incidencia y necesidades de retroalimentación de las acciones ejecutadas en función tanto de la oferta del servicio ecosistémico como del abastecimiento hídrico de la Bogotá – Región.
 - En procura de lo señalado, es necesario tener en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra desarrollando un batería de indicadores para cada una de las modalidades de PSA previstos en la ley y cuyos resultados se prevé estén listos para socialización hacia el mes de agosto de 2024. Esta información resultara fundamental para las actividades de seguimiento y monitoreo al PSAH que pretende implementar la Secretaría Distrital de Ambiente en la Bogotá – Región.
 - Finalmente y para garantizar el cumplimiento efectivo de los propósitos del instrumento y consolidar su entendimiento por parte de las comunidades, organizaciones sociales y entes de control, se sugiere el diseño e implementación de un programa de capacitación dirigido a estos grupos de interés, lo mismo que uno de asistencia técnica a beneficiarios del PSAH.
- 4. Ruta de Trabajo para la Armonización de los Lineamientos de Política de Pago por Servicios Ambientales con Enfoque Regional y el Programa Distrital de Pago por Servicios Ambientales Hídricos con los instrumentos de planeación y manejo territorial y ambiental para la vigencia 2024-2027**

A efectos de incorporar estas recomendaciones en los documentos mencionadas es necesario establecer una ruta de trabajo que consolide la gestión institucional en el tema, así:

RECOMENDACIÓN	TAREAS	PLAZO 2024-2025											
		A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J
1. Análisis de pertinencia y discusión Distrital y Regional de estrategias técnicas y presupuestales para la implementación de esquemas PSA para otro tipo de servicios ambientales, incluyendo mecanismo financiero y definición de instancia técnica regional encargada del tema	Identificación y georeferenciación de áreas estratégicas para la oferta de servicios ambientales relacionados con bienes culturales, biodiversidad, captura de carbono entre otros		X	X									
2. Ejecución de estudios técnicos regionales tendientes a la comprensión de socio ecosistemas y oferta de servicios ecosistémicos en función del modelo regional de ocupación y las perspectivas de oferta - demanda de bienes y servicios ecosistémicos y su armonización con otros instrumentos de gestión ambiental y planeación territorial	Conformación Mesa de Trabajo Regional para PSA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Definición de temas y áreas prioritarias de investigación y gestión para implementación de esquemas PSA				X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Retroalimentación y ajustes al procedimiento actual de implementación de PSA Hídrico conforme los análisis y recomendación del proceso adelantado por la SDA a nivel, Distrital, Regional y Nacional, incluyendo aplicación del instrumento en áreas de dominio público de que trata la Ley 1998 de 2023 y la implementación de estrategias de información y comunicaciones a nivel Distrital y Regional	Conformación de Mesa Interna de Trabajo SDA	X											
	Análisis interno desde perspectiva técnica y jurídica		X	X									
	definición de ajustes y actualización procedimiento			X	X	X							
4. Definición técnica de indicadores de impacto del instrumento junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, la academia, entidades de investigación y expertos en el tema.	Gestionar dialogo Distrital con MADS	X	X	X	X	X							
5. Coordinación y análisis con el nivel nacional de las necesidades de reglamentación jurídica de los temas prioritarios, relacionados especialmente con el pago diferencial a beneficiarios, seguridad jurídica en el caso de tenedores y poseedores de buena fe, inclusión de gastos operativo en la formula de pago, entre otros	Desarrollar escenario de dialogo con expertos				X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Consolidar propuesta técnica de batería de indicadores y propuestas de reglamentación para implementar proyecto piloto				X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Gestión y consolidación de alianzas público - privadas para implementación de esquemas PSA Hídrico en la Bogotá -Región, con aportes significativos de grandes usuarios del agua	Identificación del mecanismo financiero y de actores privados a vincular		X	X	X	X	X						
	Definición de posibilidades de gestión y procedimientos de actuación conjunta con la región				X	X	X	X	X	X	X	X	X