

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

“AÑO DEL BICENTENARIO DEL NATALICIO DE JUAN PABLO DUARTE”

Santo Domingo D.N.

DETEREL 102/2013.

A la : Comisión Permanente de Recursos Naturales y Medio Ambiente

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood** .
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Wenel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley de Pago por Servicios Ambientales.

Ref. : Oficio **No. 000657 y 000110** de fecha 08 de abril del 2013
Expediente **No. 01442-2013-PLO-SE.**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Ley de Pago por Servicios Ambientales, mediante el cual se busca establecer un instrumento de carácter económico, que contribuya a preservar los recursos naturales de las necesidades de los humanos, de manera que se protejan en vez de hacer un uso inadecuado y/o destruirlos.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Senador de la Provincia La Vega, Ing. Euclides Rafael Sánchez Tavarez, depositado en fecha 2 de abril del 2013.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece:

“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: ***“Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”.***

Desmante Legal

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República.
- b) La Ley 64-00 de fecha 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- c) La ley No. 202-04 de fecha 24 de julio del 2004, Ley Sectorial de Áreas Protegidas.
- d) La Ley No. 57-07 de fecha 17 de enero del 2007, sobre incentivo al desarrollo de fuentes renovables de energía y de sus regímenes especiales.
- e) La Ley No. 1-12 de fecha 25 de enero del 2012, Sobre Estrategia Nacional de Desarrollo.

- f) El Decreto No. 79-01 de fecha 16 de enero del 2001, que establece en los distritos de riego del país el método de cobro volumétrico del agua, así como el establecimiento de una tarifa a los usuarios de agua potable y de generación eléctrica para la creación de un fondo permanente de reforestación.
- g) El Decreto No. 226 -07 de fecha 19 de abril del 2007, que autoriza al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales utilizar recursos captados directamente para la implementación del proyecto Quisqueya Verde.
- h) El Decreto No. 601-08 de fecha 20 de septiembre del 2008, que crea el Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio.
- i) El Decreto No. 783-09 del 21 de octubre del 2009, que emite el Reglamento de aplicación del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales (FONDOMARENA)”

Legislación Comparada

Costa Rica. Es uno de los países con más avances en el reconocimiento de dichos servicios. En este País, el pago por servicios ambientales (PSA) en cuencas se basa en el esquema estatal oficial establecido en la Ley Forestal y su reglamento, en esquemas particulares con respaldo legal establecidos por empresas, y en convenios entre el Estado y empresas públicas o privadas.

En cuanto al esquema estatal, la Ley Forestal 7575 de Costa Rica introduce el concepto de servicios ambientales como “los que brindan los bosques y plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente” Esta ley reconoce cuatro servicios ambientales: protección de la biodiversidad, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, belleza escénica y protección del recurso hídrico.

Los servicios ambientales se pagan a propietarios privados de tierras que desarrollen en ellas actividades de reforestación, protección de bosques, o manejo de bosques naturales. En el 2002 se incorporó, mediante un decreto ejecutivo, a las plantaciones agroforestales.

Los costarricenses están de acuerdo en pagar por los servicios ambientales de los bosques; el servicio mejor valorado por la población es la protección del agua.

Esta Ley crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), órgano adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), que entre otros, tiene el objetivo “captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerá en el reglamento de esta Ley”. Esta Ley también le da

contenido presupuestario al pago de servicios ambientales (PSA), al establecer que un tercio de lo recaudado por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles y otros hidrocarburos (3.5% a partir del 2001) debe dedicarse a programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que esos sistemas brindan.

Porteriormente mediante El Decreto Ejecutivo No. 30762 del 9 de octubre del 2002, centraliza en FONAFIFO todo la gestión estatal de PSA, siendo actualmente responsable de recibir, evaluar y aprobar las solicitudes de los propietarios que deseen someter sus fincas y bosques al programa, así como de definir las áreas prioritarias para la ejecución del programa y hacer el control y seguimiento de los proyectos aprobados.

En este esquema estatal, son sujetos del PSA, aquellas personas físicas o jurídicas que de muestren que son dueños de una propiedad y voluntariamente comuniquen el deseo de someter sus tierras bajo alguna modalidad de producción forestal. Esta relación entre el Estado y el propietario privado se formaliza mediante un contrato, estipulado en el manual de procedimientos para el PSA, en el cual se definen, ente otros elementos, las características de la propiedad, del propietario, la modalidad de producción forestal, el plazo del contrato, el monto y distribución de los pagos y los compromisos del propietario.

El sistema se financia, principalmente, bajo el principio de cobrar por los servicios ambientales a quienes se benefician de ellos, y transfiriendo estos recursos (pago) a los dueños de bosques, plantaciones forestales y agroforestales que los producen, al mantener sus tierras con esas coberturas.

El manual de procedimientos para el pago de servicios ambientales de Costa Rica (MINAE, 2000) establece tres modalidades de combinación de usos de la tierra y sistemas de producción que son sujetos de este reconocimiento: protección de bosques, reforestación y manejo de bosques (actualmente esta última modalidad está excluida desde el año anterior, 2002).

Los montos y plazos de pago son diferentes para cada una de las modalidades. Los montos se establecen en el primer trimestre de cada año y deben actualizarse según la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar. Para todas las modalidades los pagos se realizan en un plazo de cinco años, los contratos tienen diferentes plazos. Los contratos de PSA-Protección tienen una duración de cinco años; los de PSA-Manejo: 10 años y los PSA-Reforestación: un plazo igual al tiempo de cosecha de la especie, siempre que ésta no exceda de 15 años, en cuyo caso sería el plazo de vigencia.

La protección del recurso hídrico es uno de los servicios más importantes por su valor estratégico para la sociedad, principalmente en aquellos casos en que el bosque protege el agua que es utilizada para la producción de energía hidroeléctrica y consumo humano, uso doméstico, industrial y productivo.

Algunos estudios muestran que el servicio mejor valorado por la población es la protección del agua. Además la población considera que la protección del agua es un servicio que le beneficia directamente, mientras que otros como la protección de la biodiversidad, la mitigación de gases de efecto invernadero y la belleza escénica son beneficios indirectos.

Aunque la legislación vigente establece el reconocimiento de los servicios ambientales, sin embargo su cobro no es de carácter obligatorio. Por esta razón, FONAFIFO en alianza con otras instituciones, organizaciones y empresas se ha dado a la tarea de establecer convenios y contratos que han generado una importante experiencia, algunos de los cuales se relacionan directamente con el PSA en cuencas hidrográficas.

En conclusión, Costa Rica muestra avances importantes en el PSA en cuencas, tanto a través del esquema estatal como de convenios con empresas públicas y privadas. Estas experiencias pueden servir de ejemplo a otros países de América Latina que quieran promover estos esquemas de manejo y conservación de los recursos naturales y de equidad social.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. El proyecto de Ley enumera una serie de textos legales que han servido de sustento para el mismo, sin embargo en cuantos a estos Vistos debemos señalar lo siguiente: La Ley No. 64-00; en su redacción presenta una estructura incompleta, en virtud de que la misma no ha sido citada la fecha de su promulgación, tal como establece el Manual de Técnica Legislativa que presenta una estructura de lo que deben llevar los antecedentes legales para ser identificado tales como: su número, fecha y nombre, datos que nos encontramos ordenados en la forma que sugiere la técnica legislativa, por lo tanto sugerimos reestructurarlo tomando en cuenta estas sugerencias.
2. El proyecto de ley en su artículo 11 establece quienes serían los miembros del Consejo, sin embargo debemos señalar que hemos observado que la integración que sugiere el artículo en el numeral 11, 12 y 13 establecen la institución como miembros del Consejo, designación que resulta ambigua, en virtud de que no se determina cuantas personas lo representaran, lo que resulta inoperativo para el buen funcionamiento y desarrollo de dicho consejo, en tal virtud, tenemos a bien recomendar una revisión en la que se establezca quienes de esas instituciones serían los representantes del consejo.

En ese mismo orden, es oportuno sugerir la eliminación de la palabra “**mismas**” del numeral 14, en virtud de que el texto normativo correcto tiene que ser: preciso, claro y conciso, por lo que hacer la referencia de ellas mismas resulta sobreabundante.

El párrafo del artículo 11 establece: “***El reglamento establecerá la modalidad en que será escogido el numeral 14 del presente artículo***”, sin embargo debemos sugerir la readecuación del presente párrafo a fin de especificar a cual reglamento se refiere el artículo, modificar el singular por el plural ya que se refiere a dos representante, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna: “***El reglamento General establecerá la modalidad en que serán escogidos el numeral 14 de este artículo***”

3. El artículo 12 del proyecto de ley se refiere en su párrafo al Consejo Consultivo sin embargo al citarlo tiene su nombre en minúscula, y atendiendo a los criterios establecido para la técnica legislativa en la redacción de los textos legales sugerimos su modificación, tomando en cuenta las reglas establecidas por la Real Academia de La Lengua Española.

4. El proyecto de Ley en su Disposición Transitoria primera establece dos párrafos, sin embargo debemos señalar que atendiendo a la naturaleza de su contenido tiene mas de una norma, y según lo plasmado en el Manual de Técnica Legislativa, “los artículos deben contener una sola norma”, (Principio de Uninormatividad del artículo), por lo que sugerimos la división de este artículo en dos y la creación de un artículo Segundo y Tercero, tomando en cuenta que su introducción cambia sucesivamente el orden del articulado.

5. El proyecto de ley en su presentación de incisos, hemos observado que los establece con puntos o paréntesis, sin embargo la técnica legislativa, sugiere una homogenización de la forma de presentación de estos incisos, por lo que sugerimos su modificación.

Después de lo analizado y expresado en los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados

Atentamente,

Wenel D. Félix. F.
Director

WF/RC