

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo D.N.

DETEREL 151/2017.

A la : Comisión Permanente de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

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

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

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

Ref. : Oficio **No. 001345** de fecha 24 de abril del 2017
Expediente **No. 00208-2017-SLE-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 una iniciativa de Ley sobre Pago por Servicios Ambientales, mediante la cual se busca establecer un instrumento de carácter económico, que contribuya a garantizar la preservación de los recursos naturales de las necesidades de los seres humanos, de manera que se protejan en vez de hacer un uso inadecuado y destruirlos.

SEGUNDO: Este proyecto ha sido presentado por el Senador de la República por la Provincia La Vega, Ing. Euclides Rafael Sánchez Tavarez, depositado en fecha 23 de enero del 2017.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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”.*

Desmonte Legal

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

- a) La Constitución de la República.
- b) La Ley No. 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Legislación Comparada

Costa Rica. Es uno de los países con más avances en el reconocimiento de dichos servicios. 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.

El Decreto Ejecutivo No. 30762 del 9 de octubre del 2002, centraliza en FONAFIFO toda 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, entre 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

La Iniciativa legislativa sobre Pagos por Servicios Ambientales, viene como respuesta a lo que esta dice la Carta magna en su artículo 15: ***“El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencia para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de política efectiva para la protección de los recursos hídricos de la nación”***

Párrafo: Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos

para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playa, y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al Derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas."

Es decir, la Constitución de la República establece que se deben crear políticas públicas para la protección del recurso hídrico, definir las condiciones, formas y acceso para el disfrute del mismo, por lo que la presente iniciativa esta consoné con estos criterios.

Análisis Legal

El Artículo 10 del proyecto de Ley establece la creación del consejo consultivo: *"Se crea el Consejo Consultivo de Pago y Compensación por Servicios Ambientales como órgano asesor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para todo lo relacionado con la aplicación de la presente ley"*. Sin embargo debemos señalar que la Ley No. 247-12 en su artículo artículo 35 establece como debe ser creados los consejos consultivos y la información que debe definir la ley tales como: organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio a fin a su misión, por lo que sugerimos sea readecuado atendiendo a los criterios establecidos por la ley de Administración Pública.

Análisis Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. En virtud de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.1.-**Encabezado**, conforme el Art. 108 de la Constitución, todas las leyes se encabezan de la siguiente forma:

El Congreso Nacional.]
En nombre de la República.

2.- Es Oportuno señalar que en el proyecto de Ley en su artículo 24 hace referencia sobre una remisión externa directa de la norma, mediante la cual identifica con precisión el artículo de la ley a que se remite, sin embargo aunque este tipo de remisiones no son las más recomendadas por la técnica legislativa, en virtud de que el texto legal corre el riesgo de que si la ley a la que se remite es modificada o abrogada, ya la referencia no puede ser aplicada, lo que trae consigo

inseguridad jurídica, por lo que nosotros recomendamos se haga una remisión externa a la ley sobre la naturaleza del tema, para evitar su inaplicabilidad en el tiempo.

3. hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2 que habla sobre las "**Formas Verbales**" y establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba; tal como establece en su literal "**b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.**", por lo que siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos futuros realizados en el proyecto de ley .

Por tanto, **SOMOS DE OPINION**, luego de analizado y estudiado el presente proyecto, que la Comisión encargada del mismo pueda abocarse a su estudio, pudiendo observar lo indicado y rendir informe favorable.

Atentamente,

Welnel D. Félix. F.
Director.

WF/rc

LEY DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

CONSIDERANDO PRIMERO: Que los principios de la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00, en lo concerniente en que los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que se aspira a incorporar el concepto de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), como una forma de generar el apoyo para externalidades positivas (que se producen cuando las acciones de un agente aumentan el bienestar de otros agentes de la economía), por medio de la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de ciertos servicios hacia quienes los proveen o son fiduciarios de los mismos, en este caso concreto en beneficio directo de los recursos ambientales de las provincias donde existen bosques nativos, áreas vedadas, parques nacionales y/o cuencas hidrográficas que generan recursos hídricos, extendiendo la posibilidad de generar pagos por servicios ambientales que generen las plantaciones forestales establecidas en la provincia.

CONSIDERANDO TERCERO: Que las prácticas hídricas son también objetivo de numerosos esquemas de PSA. Los servicios hídricos proporcionados por los ecosistemas forestales incluyen: La regulación de flujo, mantenimiento en temporada de sequía y control de caudal; mantenimiento de calidad hídrica, control de carga de sedimentos; control de erosión y sedimentación; reducción de salinidad del suelo, regulación de tabla de agua, y mantenimiento de hábitats acuáticos.

CONSIDERANDO CUARTO: Que los servicios de la diversidad biológica están también con frecuencia asociados a esquemas de PSA, la biodiversidad puede por tanto, medirse en términos de ecosistemas, especies y diversidad genética. La lista de los servicios biológicos que pueden ser parte de los esquemas de PSA incluye la

protección de ecosistemas de valor particular, hábitats naturales, especies, recursos genéticos y otros.

CONSIDERANDO QUINTO: Que los servicios de belleza escénica podrían incluir la protección de lugares de patrimonio natural, áreas naturales protegidas, reservas privadas o incluso formas de vida tradicional, como parte del enfoque de protección combinado entre cultura y medio ambiente. La inserción de estos servicios ambientales, crece en la medida en que aumenta la industria turística mundial y la consciencia cultural.

CONSIDERANDO SEXTO: Que por medio de la instauración del Certificado de Conservación de Recursos Ambientales (C.C.R.A), se pretende facilitar el movimiento de los fondos nacionales del "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos y Protección de las Cuencas Hidrográficas ", otorgando a la Nación un documento válido, resultado de una evaluación previa y acreditación.

CONSIDERANDO SEPTIMO: Que las provincias y los municipios como sujetos beneficiarios de la compensación por la conservación de los servicios ambientales que generan nuestros bosques nativos, tendrán todos los derechos y deberes que le asisten en el cumplimiento de las normas ambientales.

Vista: La Constitución de la República Dominicana

Vista: La Ley 64-00 de fecha 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales

Vista: La ley No. 202-04 de fecha 24 de julio del 2004, Ley Sectorial de Áreas Protegidas.

Visto: 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.

Visto: 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)"

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

CAPÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un sistema nacional de pagos y compensación por servicios ambientales con la finalidad de garantizar la conservación, preservación, restauración, recuperación y uso sostenible de la diversidad biológica y recursos naturales (los ecosistemas) del país.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. . La presente Ley se aplica en el territorio nacional a todas las personas físicas y morales, públicas y privadas que ejerzan actividades que se beneficien de los servicios ambientales objeto de reconocimiento y aquellas actividades que se encuentren señaladas en esta ley.”

Artículo 3.-. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1. **CCRA:** Certificado de conservación de Recursos Ambientales. Documento que acredita la titularidad, superficie y deslinde del inmueble, categoría de conservación a la cual pertenece en el caso de bosques nativos, tiempo de establecimiento del bosque implantado y servicios ambientales que genera con su conservación.
2. **Compensación por servicios ambientales.** Es un instrumento flexible y adaptable a diferentes condiciones que procura la compensación indirecta a un grupo o comunidad no diferenciabile, técnica o legalmente, e individual por el mantenimiento o provisión de un servicio ambiental o ecosistémico.
3. **PSA:** Pago por servicios ambientales. Es un mecanismo flexible y adaptable a diferentes condiciones que establece un pago directo por el mantenimiento o provisión de un servicio ambiental por parte de los usuarios del servicio el cual se destina a los proveedores.
4. **Servicios Ambientales:** los beneficios tangibles e intangibles, generados por ecosistemas del bosque nativo o de plantaciones forestales establecidas, necesarios para la protección y el mejoramiento del medio ambiente, supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de las cuencas hidrográficas y áreas vedadas.”

CAPÍTULO II SERVICIOS AMBIENTALES

Artículo 5. Servicios ambientales.- Los principales servicios ambientales considerados a los efectos de la presente ley son:

- a) Regulación hídrica;
- b) Conservación de los ecosistemas y hábitat de la vida silvestre;
- c) Conservación del suelo y de calidad del agua;
- d) Fijación, reducción, almacenamiento y absorción de emisiones de gases por efecto de invernaderos.
- e) Belleza Escénica;

Artículo 6.- Sistema Nacional de Servicios Ambientales Los siguientes criterios deben ser tomados en cuenta en la definición de un Sistema Nacional de Servicios Ambientales:₂

- 1) Incluir los diferentes tipos y modalidades de servicios ambientales identificados;
- 2) Determinar los mecanismos para la definición de políticas, planes y estrategias nacionales en materia de servicios ambientales;
- 3) Desarrollar los criterios técnicos y de zonificación para la valoración y retribución;
- 4) Identificar los mecanismos para la definición de prioridades nacionales de inversiones en retribución por los servicios ambientales; y
- 5) Determinar los mecanismos de monitoreo, control y auditoria para la verificación del adecuado uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO III

CONSEJO CONSULTIVO DE PAGOS O COMPENSACIONES POR SERVICIOS AMBIENTALES

Artículo 7.- Órgano de Aplicación.- El órgano de aplicación de la presente Ley, es el Ministerio Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, asistida por la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), El Ministerio de Estado de Turismo y la Corporación del Acueducto que rija para la (s) provincias que interactúan con una cuenca determinada.

Artículo. 8 Creación del Consejo Consultivo. Se crea el Consejo Consultivo de pagos y compensaciones ambientales, como órgano asesor del Ministerio de Medio Ambientes y Recursos Naturales, para tratar lo concerniente a la materia objeto de esta ley.

Artículo. 9 Integración del consejo. El consejo consultivo de pagos y compensaciones ambientales está integrado por:

1. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales(quien lo presidirá)
2. La Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)
3. El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI),
4. El Ministerio de Estado de Turismo

Párrafo: Las Corporaciones de Acueductos y Alcantarillados de las provincias que rijan para la (s) provincias que interactúan con una cuenca determinada.

Artículo 10. Atribuciones del consejo consultivo. Mediante la presente Ley, se le otorgan al Consejo Consultivo, las facultades siguientes:

- 1) Establecer un Sistema Nacional de Servicios Ambientales
- 2) Recibir y evaluar las solicitudes de pagos por servicios ambientales.
- 3) Emitir anualmente, los Certificados de Conservación de Recursos Ambientales (C.C.R.A).
- 4) Firmar convenios con entes privados nacionales y/o entes internacionales públicos o privados, que estén interesados en el Pago por Servicios Ambientales que generen los bosques nativos o plantados, tanto públicos como privados.
- 5) Las demás que se requieran y establezcan en la reglamentación para el cumplimiento de esta ley.

CAPÍTULO IV PAGOS O COMPENSACIONES POR SERVICIOS AMBIENTALES

Artículo 11. Pagos por servicios ambientales.- Se establece la Solicitud de Pagos por Servicios Ambientales, con el objeto de que particulares, municipios y el propio Estado Dominicano en el caso de áreas protegidas de carácter público, según lo establece la Ley 64-00 y titulares de plantaciones forestales establecidas, acrediten anualmente la titularidad, superficie, categoría de conservación y servicios ambientales que presta el bosque nativo o implantado, ante la autoridad de aplicación.

Artículo 12.-Requisitos. La solicitud de pago por servicios ambientales debe contener los datos siguientes:

- 1) Nombre, apellido y cédula de identidad y electoral del propietario (a).
- 2) En caso de ser una persona jurídica pública o privada, nombre y calidades del representante legal y copia de la cédula de identidad y electoral
- 3) Ubicación del inmueble.
- 4) -Área a someter.
- 5) Fotocopia del certificado de título del inmueble, en copia certificada.
- 6) Fecha y firma.

Artículo 13.- Distribución de los pagos. Los pagos por servicios ambientales que provengan del Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos, son distribuidos de la forma en que se establece en el reglamento que al efecto dicta el Consejo Consultivo de Pagos o Compensaciones por Servicios Ambientales.

Artículo. 14.-_Retribución Económica. Es efectuada anualmente, siendo la misma sujeta a evaluaciones periódicas, por técnicos calificados y certificados para tales fines.

Artículo 15- Auditoria. El Ministerio de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe realizar al menos una (1) auditoría cada año, a cada área que haya sido remunerada con pagos por servicios ambientales.

CAPÍTULO V CERTIFICADOS DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS AMBIENTALES

Artículo 16.- Certificado de Conservación de Recursos Ambientales. Se instaura el Certificado de Conservación de Recursos Ambientales (CCRA), que es expedido anualmente por el Ministerio de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como resultado de la evaluación de la solicitud de pagos por servicios ambientales.

Párrafo: El Estado dominicano y cada uno de los municipios donde haya interacción con una cuenca hidrográfica que genere beneficios ambientales, bosques nativos, áreas vedadas o parques nacionales, son titulares del Certificado de Conservación de Recursos Ambientales (CCRA) en la forma que establezca la reglamentación que al efecto se dicte.

Artículo 17. Carácter del Certificado- El Certificado es el documento idóneo para gestionar las tramitaciones siguientes:

1) Cumplir con la inscripción en el Registro Nacional de Bosques Nativos, Áreas Vedadas y Parques Nacionales, propiedad del Estado dominicano, del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en la reglamentación de la ley.

2) Percibir fondos que provengan de convenios firmados por la autoridad de aplicación con entes privados nacionales y/o entes internacionales públicos o privados, que generen pagos por los servicios ambientales de los bosques nativos o plantaciones forestales, públicos o privados de la provincia.

Artículo 18.- Expedición del Certificado. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales expedirá el certificado y/o su renovación en el plazo de treinta (30) días hábiles desde la presentación de la solicitud de pagos por servicios ambientales.

Artículo 19.- Renovación de los Certificados. La renovación anual de los Certificados de Conservación de los Recursos Ambientales, implica un monitoreo de la conservación de los servicios ambientales que genera el bosque nativo o la plantación forestal establecida, la acreditación de la titularidad del inmueble y su continuidad en la categoría de conservación en la cual fue establecida en el Ordenamiento Territorial.

Artículo 20.-Titularidad de los certificados El Estado dominicano y cada uno de los municipios donde haya interacción con una cuenca hidrográfica que genere beneficios ambientales, bosques nativos, áreas vedadas o parques nacionales, son titulares del Certificado de Conservación de Recursos Ambientales (C.C.R.A) en la forma que establezca la reglamentación que al efecto se dicte.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primero.- Reglamentación. Dentro de los noventa (90) días contados a partir de su promulgación, por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, procederá a dictar la reglamentación de la presente ley.

DISPOSICIONES FINAL

Único. Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano

Dada...