

# Pagos por Servicios Ambientales en el Ordenamiento Jurídico Nacional: Análisis del Bien Ambiental Hídrico.



**Mario José Torres Lezama**

Investigación realizada dentro del  
Programa de Doctorado “Cuestiones actuales del Derecho”

# Contenido

- 1.** La dinámica del desarrollo y sus implicaciones con el medio ambiente
- 2.** El Derecho Ambiental, instrumento para regular las actividades humanas
- 3.** Los bienes ambientales y su tratamiento jurídico
- 4.** Los servicios ambientales prestados por los bienes ambientales
- 5.** La relación jurídica de una compensación económica por servicios ambientales
- 6.** El ordenamiento jurídico nacional y la relación del mecanismo de compensación económica por SA
- 7.** La finalidad de la Ley General de Aguas Nacionales: hacia un mecanismo de pagos por servicios ambientales
- 8.** Conclusiones

# 1. La dinámica del desarrollo y sus implicaciones con el medio ambiente

- **La conservación de los bienes ambientales** (recursos naturales como agua, bosque, suelo, aire) históricamente se ha enfrentado con los intereses económicos, geográficos y sociopolíticos debido a que existe presión sobre el uso del suelo y del agua vs las oportunidades para el desarrollo económico de las naciones, lo que generan conflictos directos con los objetivos de desarrollo sostenible.
- Los impactos del CC tienen consecuencias económicas y depende de la capacidad de las naciones para enfrentar y sostener la capacidad en satisfacer las necesidades de sus propias poblaciones.
- **De esta naturaleza conflictiva entre la conservación de los bienes ambientales vs los intereses económicos y sociopolíticos, la mejor oportunidad para encontrarles un punto de encuentro entre ambos, es utilizando los instrumentos del mercado para solventar y mitigar la dinámica agresiva que el desarrollo ha provocado en los bienes ambientales que aseguren la sostenibilidad de su propia existencia.**
- Cabe señalar, que como producto del desarrollo que tiene actualmente la humanidad, **existen dos recursos naturales que requieren una atención mayor por ser bienes de dominio público para su protección desde el punto de vista ambiental: las aguas y las costas.**
- Muchas de estas implicaciones causan inseguridad en este milenio, amenazan la gobernanza actual y la estabilidad de muchas regiones. **La búsqueda de una solución objetiva, pragmática, sostenible es un paradigma para este siglo.**

## 2. El Derecho Ambiental, instrumento para regular las actividades humanas

- **El Derecho Ambiental**, es un conjunto de normas legales que tratan de regular las conductas humanas que pueden afectar directa o indirectamente el medio ambiente. Como rama del Derecho regula, previene y remedia las perturbaciones que alteran el equilibrio ambiental (Mateo, 1991), de esto derivamos las siguientes características:
  - **Es un conjunto de normas legales**
  - **Es una rama autónoma del Derecho**
  - **Que las normas del Derecho Ambiental tiene un gran contenido preventivo y precautorio y**
  - **Que el Derecho Ambiental trata de incidir sobre la conducta social de los individuos en su entorno.**
- El Derecho Ambiental está llamado a regular las actividades humanas que utilizan **los recursos naturales renovables, no renovables y de los ecosistemas naturales bióticos del medio ambiente.**
- **Se requieren soluciones pragmáticas por el Derecho que son necesarias para encontrar una adecuada conservación de los bienes ambientales y sostener los valores derivados de los ecosistemas en nuestro país.**
- **La mayor riqueza como Nación radica en los recursos naturales como patrimonio nacional para mejorar e incrementar las condiciones de vida de la población sin poner en riesgo la vulnerabilidad de los propios recursos, ahí está llamado el Derecho.**

# 3. Los bienes ambientales, patrimonio nacional y su tratamiento jurídico

- **La Constitución Política (Cn.) establece que los recursos naturales son patrimonio nacional y reserva al Estado la preservación del ambiente, la conservación, desarrollo y la explotación racional de los recursos naturales, y la celebración de contratos de explotación racional de dichos recursos, cuando el interés nacional lo requiera (artículo 102 Cn.).**
- **La Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece que el ambiente y los recursos naturales son patrimonio nacional y constituye la base para el desarrollo sostenible del país; su dominio, uso y aprovechamiento están sujetos a las leyes de la materia (artículo 4, numeral 1, también artículos 54 y 59). A la vez, esta ley preceptúa que el derecho de propiedad tiene una función social ambiental que limita y condiciona su ejercicio absoluto, abusivo y arbitrario, de conformidad con lo dispuesto en la Ley (artículo 4, numeral 5).**
- Los recursos naturales según la Ley 217, artículo 13, que pueden ser objeto de relación patrimonial ambiental son: **los ecosistemas y sus elementos (numeral 2), los recursos naturales renovables asegurando su biodiversidad y renovabilidad (numeral 7) y los recursos naturales no renovables que pueden ser explotados (numeral 8).**
- **Podemos afirmar que si el legislador ha calificado al ambiente como patrimonio, necesariamente tal afirmación nos lleva a considerar que en el patrimonio ambiental existe bienes de naturaleza y de valoración económica; y que tales bienes pueden ser objeto de relaciones jurídicas patrimoniales.**

# 4. Los Servicios Ambientales prestados por los bienes ambientales

- **Los servicios ambientales son determinadas prestaciones que brindan los bienes ambientales que repercuten en beneficio del hombre y puede ser objeto de derechos**, principalmente la protección de cuencas hidrográficas, el secuestro y almacenamiento de carbono, la conservación y protección de la diversidad biológica y la belleza escénica entre otros, por que tienen un valor comercial significativo (Pérez, C., Barzev, R., Herlant, P., Aburto, E., Rojas, L. & Rodríguez, R. 2002; Engel, S., Pagiola, S. & Wunder, S., 2008; OEA, 2008).
- **Incluso existen otros autores que han establecido otras categorías de servicios** como la regulación del clima, la formación del suelo, la retención y control de los sedimentos, la polinización, el control biológico, los recursos genéticos de germoplasma, el tratamiento de la basura, y otros servicios, del cual cada uno de los mismos puede proveer más de una función específica para la protección y la conservación del medio ambiente (Rügnitz, 2011. OEA, 2008. Pagiola, S., & Platais, G., 2007.).
- **Encontramos que el tema de los servicios ambientales, como bienes en sentido jurídico, sólo se comprenden a partir de la relación establecida entre el propietario del bien y el beneficiario del servicio, donde el primero adquiere una prestación consistente en una obligación de hacer o de no hacer (en dependencia de su relación jurídica), y el segundo adquiere una contraprestación u obligación de dar, consistente en un pago por el servicio ambiental obtenido o compensación económica.** En eso consiste precisamente la compraventa del servicio ambiental cuyo contenido también abarca la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios armonizando por un lado, la protección y la conservación de los bienes ambientales y por el otro el incremento de la calidad de vida de los sujetos. **Ello trae consigo la incuestionable tarea de un esquema jurídico.**
- Esa compensación económica por **el servicio ambiental generado podría ser un acuerdo privado, voluntario y condicional o un acuerdo público**, donde el propietario del servicio garantiza el suministro del mismo.
- **Existen autores que piensan que los pagos por los servicios ambientales podría ocasionar un remplazo a programas integrales de conservación y desarrollo** que van más allá de la protección de los bienes ambientales.

**Venden Servicios Ambientales; conservación de cuencas hidrográficas, absorción de GEI, secuestro de CO2, conservación de la biodiversidad, belleza escénica, retención de sedimentos, aire limpio, otros.**

Bienes Jurídicos Ambientales

(agua, suelo, bosque, aire, otros)



PROPIETARIOS

Contrato

B  
E  
N  
E  
F  
I  
C  
I  
A  
R  
I  
O  
S



Pagan U\$S

Recibe pagos para la conservación, protección y uso sostenible de los Bienes

**Pagan por los Servicios Ambientales que reciben**

Impactos como generación de empleos temporales, incentivos económicos, relación jurídica, otros

# 5. La relación jurídica de una compensación económica de SA

- La relación jurídica por servicios ambientales deberá ser formalizada legalmente mediante contrato.
- El esquema de PSA debe establecer cuáles son los derechos y obligaciones por cada parte (propietario y beneficiario) para fijar la exigibilidad jurídica mediante contrato.
- Otro aspecto que debe ser previsto es la posibilidad de que el contrato de servicios ambientales pueda ser oponible a terceros, a fin de que la norma particular gestada por las partes no se vea alterada, ni influenciada por conveniencias económicas exógenas o por influencia de otros elementos que puedan afectar la relación jurídica de los involucrados.
- De igual manera, los propietarios de los bienes también pueden estar en la búsqueda oportuna de contratos flexibles que puedan modificarse o rescindirse cuando existan cambios en las condiciones contractuales.
- La compensación económica del servicio ambiental debe ser aceptada como un negocio jurídico, supeditadas en el marco del ordenamiento jurídico vigente que regule este ámbito.
- Para establecer la confianza de un esquema de compensación de los servicios ambientales es necesaria la aplicación efectiva de un marco legal apropiado consistente en leyes propias de la materia, derechos de propiedad definidos y el desarrollo de un esquema institucional que valore económicamente los servicios ambientales a través del establecimiento de transacciones comerciales.



# 6. El ordenamiento jurídico nacional y la relación del mecanismo de compensación económica por los SA

- La titularidad pública de los bienes ambientales en nuestro país esta soportada directamente por la **Constitución Política de Nicaragua**, que contiene normas específicamente destinadas a la conservación y manejo sostenible del medio ambiente, que se encuentran especialmente en los artículos 60 y el 102 Cn.).
- En virtud del artículo 60 encontramos la expresión de que **“los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales”**.
- Ciertamente resulta fácil entender esa relación estrecha, complementaria y conjunta entre salud-medio ambiente (ambiente saludable), pues no consiste únicamente en el derecho a la prestación de asistencia o de servicios médicos, sino también **consagra al derecho a la existencia de un ambiente sano** adecuado al desarrollo de la persona (los nicaragüenses). Adicionalmente, establece la **obligación (imperativas) del Estado en la preservación, la conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales**.
- No obstante, el artículo 102 es más específico al afirmar que **“Los recursos naturales son patrimonio nacional**. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera”.
- La Constitución Política vigente, acoge la protección y defensa del medio ambiente como en primer lugar, una **obligación prioritaria encabezada por el Estado**; en segundo lugar, como un derecho y un deber colectivo; en tercer lugar, como un **factor determinante del modelo económico que se debe adoptar** y por último, como una limitación al ejercicio pleno de los derechos económicos.

- **La regulación ambiental se estructura con la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217)**, de la que se desprende su reglamento como parte complementaria. De interés asimismo, son los instrumentos de regulación directa (las normativas, licencias, sistema de evaluación de impacto ambiental, etc.) y de información, así como los trámites y procedimientos preestablecidos para cumplir con ellos.
- **El art. 11 de la Ley 217 (La Gaceta 105, del 6 de junio de 1996) establece el conjunto de instrumentos de la gestión ambiental de nuestro país, en la que se incluye el mecanismo de compensación económica a través de los Incentivos.** Como parte de esos incentivos, desde el art. 39 hasta el art. 45, se establecen los instrumentos financieros a utilizar para reconocer la contribución económica o tecnológica en la protección, mejoramiento y restauración del ambiente. Esto incluye a nuestra consideración una compensación económica a como lo expresa directamente el art. 39 cuando menciona que “El Estado establecerá y ejecutará una política de incentivos y beneficios económicos dirigidos a quienes contribuyan a través de sus inversiones a la protección, mejoramiento y restauración del ambiente”.
- **Entre los incentivos que ofrece también la Ley podemos mencionar, las deducciones en el Impuesto sobre la Renta (IR), exoneraciones del pago de Impuestos sobre Bienes Inmuebles (IBI), incentivos fiscales y aduaneros por importación de maquinaria principalmente.**
- **En este contexto la Ley General de Aguas Nacionales (Ley 620)**, regula directamente la administración, conservación, desarrollo, uso aprovechamiento sostenible, equitativo y de preservación en cantidad y calidad de todos los recursos hídricos existentes en el país. Es decir regula un bien ambiental del dominio público.
- **La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217) y la Ley General de Aguas Nacionales (Ley 620) nos proporcionan una lectura claramente ambiental del dominio público, derivada de la interpretación de los artículos constitucionales (60 y 102 Cn).** Este elemento fundamental es marcadamente medioambiental y por tanto, por el servicio a los intereses generales requieren la preocupación del Estado para encontrar fórmulas que conduzcan al uso sostenible.

# 7. La finalidad de la Ley General de Aguas Nacionales: hacia un mecanismo de pagos por servicios ambientales

- **La Ley General de Aguas Nacionales (Ley 620)**, regula y tiene por objeto directamente la administración, conservación, desarrollo, uso aprovechamiento sostenible, equitativo y de preservación en cantidad y calidad de todos los recursos hídricos existentes en el país. Es decir, **regula un bien ambiental del dominio público.**
- Se crea la **Autoridad Nacional del Agua** (artículo 24).
- Para la Ley son parte del **Patrimonio Estatal todas las aguas superficiales o subterráneas dentro del territorio nacional** (art. 7) así como los elementos naturales que integran las cuencas hidrográficas.
- Además la Ley establece la **compensación económica por los servicios ambientales de carácter hídrico** como parte de los instrumentos de la gestión de los recursos hídricos que se requiere implementar en el país.
- Con la Ley 620, se reconoce que el Estado (artículos 3, 7 y 9) **debe y tiene que tutelar el bien jurídico conocido como agua, bien de dominio público independiente del estado, ubicación, calidad y situación.**
- Que es responsabilidad estatal **establecer el vínculo del valor económico y social que este bien posee para ser utilizado de manera sostenible a través del FONAGUA** (artículo 95 ). Es decir que estamos ante **una base de gestión socioeconómica ambiental en el manejo del recurso hídrico según reza la Ley.**
- También se incorpora la **imposibilidad de que el bien jurídico agua, pueda ser privatizado, luego reafirmado con el art. 4.**
- **La Ley 620 establece los instrumentos de la gestión del esquema de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos, generalizado por estos servicios ambientales que se origina en las cuencas hidrográficas del país** (artículo 14 literal e)

# 8. Conclusiones <sup>(1)</sup>

- **De la naturaleza conflictiva** entre la conservación de los bienes ambientales vs los intereses económicos y sociopolíticos, la mejor oportunidad **es utilizar los instrumentos del mercado para solventar y mitigar la dinámica agresiva que el desarrollo ha provocado sobre los bienes ambientales.**
- **El Derecho Ambiental es una rama del Derecho considerado como multidimensional, transversal e interdisciplinario,** que pretende regular las actividades antropogénicas y su impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente.
- **Los servicios ambientales son determinadas prestaciones que brindan los bienes ambientales que repercuten en beneficio del hombre y pueden ser objeto de derechos,** principalmente la protección de cuencas hidrográficas, porque tienen un valor comercial significativo.
- **La compensación económica por el servicio ambiental generado puede ser un acuerdo privado, voluntario y condicional o un acuerdo público,** donde el propietario del servicio garantiza el suministro del mismo.
- **Un pago por servicio ambiental es una relación** establecida entre los propietarios de un servicio ambiental (generador) que es compensado por parte del beneficiario final, **donde caben los acuerdos privados y públicos;** existen otras herramientas de comando y control estatal, así como los instrumentos financieros para la conservación de los bienes ambientales, tales como incentivos económicos, exenciones tributarias, tasas retributivas, tarifas, entre otros.

## Conclusiones (2)

- **La relación jurídica por los servicios ambientales deberá ser formalizada legalmente mediante contrato** donde se garanticen los deberes y derechos de las partes (propietarios y beneficiarios).
- **La Constitución Política** acoge la protección y defensa del medio ambiente como una obligación prioritaria del Estado; como un derecho y un deber colectivo; como un factor determinante del modelo económico y como una limitación al ejercicio pleno de los derechos económicos.
- **La Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales**, ofrece el marco general que regula el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales.
- **La Ley 620, Ley General de Aguas Nacionales**, regula directamente la administración, conservación, desarrollo, uso aprovechamiento sostenible, equitativo y de preservación en cantidad y calidad de todos los recursos hídricos en el país, estableciendo la implementación de pago por servicios ambientales hidrológicos mediante una Ley especial del FONAGUA.
- Nicaragua cuenta con un marco jurídico mínimo que facilita la implementación del mecanismo de compensación económica por los servicios ambientales ecosistémicos en el recurso hídrico.
- Se propone algunas consideraciones para la Ley del Fondo Nacional del Agua que podría establecer una conectividad singular y estrecha entre los otros fondos (Fondo Nacional del Ambiente y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal).

# Bibliografía utilizada

- **Constitución Política de Nicaragua**, Recuperado en [http://www.poderjudicial.gob.ni/piupload/archivos/documentos/LA\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_Y\\_SUS\\_REFORMAS\(3\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.ni/piupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf)
- Díez-Picaso, L. (1996). **Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Volumen Primero. Introducción Teoría del Contrato**. 5ta. Edición. Madrid. Civitas.
- Engel, S. Pagiola, S. Wunder, S. (2008). **Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues**. Ecological Economics 65. Pp. 663-674 Elsevier BV. Recuperado el 30 de octubre del 2011 en: <http://elsevier.com/locate/ecocon>
- Ley No. 217. **Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales**. Publicada en La Gaceta No. 105 del 6 de junio de 1996, Nicaragua.
- Ley No. 620 **Ley General de Aguas Nacionales**. Publicada en la Gaceta No. 169 del 4 de Septiembre del 2007. Nicaragua. Recuperado en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C0C1931F74480A55062573760075BD4B?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C0C1931F74480A55062573760075BD4B?OpenDocument)
- OEA (2008). **Guía Conceptual y Metodológica para el Diseño de Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales en Latinoamérica y el Caribe**. Washington D.C.
- OEA. (2008). **Marcos Legales para el Pago por Servicios Ambientales en América Latina y el Caribe: análisis de ocho países**. Washington D.C.
- Pagiola, S., Landell-Mills, N. Bishop J., (2002). **Marking market-based mechanisms work for forests and people**. London. Earthscan
- Pérez, C. Barzev, R. Herlant, P. Aburto, E. Rojas, L. Rodríguez, R. (2002). **Pagos por Servicios Ambientales: conceptos, principios y su realización a nivel municipal**. 2da. Edición. Managua, Nicaragua. Programa para la Agricultura Sostenible, en Laderas de América Central –PASOLAC-.
- The Katoomba Group. (s.f.) **PES Learning Tools**: Recuperado el 21 de octubre del 2011 de <http://www.katoombagroup.org>