



Quito, 28 de abril de 2023

INFORME JURÍDICO Y TÉCNICO RESPECTO AL ANÁLISIS DE:

**“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE
TITULO V SOBRE LOS SERVICIOS AMBIENTALES”
PROPUESTA POR LA
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES
DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

1.- Antecedente.-

Mediante Oficio No. AN-CBRN-2023-0091-O de 05 de abril de 2023, el señor Asambleísta Washington Varela Salazar en su calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales, remitió el Informe de Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ambiente (Unificado), requiriendo la participación de CONGOPE con observaciones y aportes a dicho proyecto de ley.

2.- Aclaración.-

En el informe remitido consta que mediante oficio, CONGOPE habría presentado la siguiente observación:

“Es necesario advertir además sobre la Consulta Popular que está próxima a realizarse, la pregunta 8 modifica el Art. 74 de la Carta Fundamental, permitiendo ingresar al mercado de carbono, y en su anexo dice que en 365 días la Legislatura debe aprobar una Ley Reformatoria al Código Orgánico del Ambiente, obligatoriamente, eso significa que los proyectos que ya están presentados se pueden unificar en uno solo, así también puede archivar y continuar con uno nuevo, esto claramente en caso de ganar el sí. Por el contrario de ganar el no, se seguirá tramitando las reformas presentadas”.

Sobre dicho texto, la Comisión de Biodiversidad se pronunció de la siguiente manera:

“El aporte realizado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provincial del Ecuador CONGOPE es una interpretación restrictiva del artículo 74 de la Constitución del Ecuador. Esta entidad manifiesta que la actual redacción de este articulado no permite canalizar fondos públicos y privados nacionales o internacionales para la



comercialización de servicios ambientales. CONGOPE defiende que solo la reforma de la constitución a través de la Consulta Popular permite regular los pagos e incentivos por la generación de los servicios ambientales.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en el dictamen 4-22-RC en el párrafo 267 manifiesta que “la redacción actual del artículo 74 ya establece la posibilidad de producir, prestar, usar, y aprovechar los servicios ambientales. Los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales son formas de establecer beneficios por la prestación, uso y aprovechamiento de estos servicios”. El dictamen 4-22-RC emitido por la Corte Constitucional es claro al manifestar como se debe interpretar el artículo 74 de la Constitución, la redacción actual permite que el Estado regule como se va a retribuir y otorgar los beneficios por desarrollar proyectos de servicios ambientales. En consecuencia, la interpretación realizada por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provincial del Ecuador CONGOPE no tiene fundamento jurídico. Es importante señalar que el artículo 429 de la Constitución manifiesta que “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte” La interpretación que debe ser aceptada es la realizada por la Corte Constitucional debido a que este el máximo órgano de interpretación constitucional. (...)

La interpretación restrictiva realizada por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provincial del Ecuador CONGOPE respecto al artículo 74 de la Constitución no contiene un criterio técnico que sirva como aporte para el proyecto de reforma, en consecuencia, este debe ser rechazado”.

En relación a lo mencionado, es importante señalar que el aporte proporcionado por CONGOPE tiene como objetivo destacar que, aunque el artículo 74 de la Constitución de la República establece la prohibición de la apropiación de servicios ambientales, no se prohíbe su comercialización. En otras palabras, el texto presentado por CONGOPE se encuentra en consonancia con el dictamen 4-22-RC de la Corte Constitucional del Ecuador, mismo que en su párrafo 267 señala: *“la redacción actual del artículo 74 ya establece la posibilidad de producir, prestar, usar, y aprovechar los servicios ambientales. Los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales son formas de establecer beneficios por la prestación, uso y aprovechamiento de estos servicios”.*

Es relevante mencionar que la comercialización de servicios ambientales es una práctica que permite incentivar la conservación de los ecosistemas y, a su vez, generar beneficios económicos a las comunidades locales que participan en su gestión. Por lo tanto, el aporte



presentado por CONGOPE es de gran importancia para la discusión sobre la gestión ambiental en el Ecuador.

Es importante tener en cuenta que el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente son temas fundamentales para el desarrollo sostenible de cualquier país. En este sentido, es necesario que las políticas y normativas relacionadas con la gestión ambiental se ajusten a los principios de la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Ecuador, con el fin de garantizar la protección y conservación del patrimonio natural del país y mejorar la calidad de vida de la población.

3.- De los Servicios Ambientales.- Los servicios ambientales son los beneficios que la naturaleza proporciona a las personas y a la sociedad en general, como resultado de la existencia de ecosistemas saludables y funcionales. Estos servicios incluyen, entre otros, la regulación del clima, la purificación del aire y del agua, la conservación de la biodiversidad, la protección contra la erosión del suelo, el control de inundaciones, la polinización y la producción de alimentos, entre otros.

Los servicios ambientales son fundamentales para el bienestar humano y el desarrollo sostenible, ya que proveen los recursos necesarios para la vida y la actividad económica. Además, su valor económico es cada vez más reconocido en todo el mundo, lo que ha llevado a la creación de instrumentos y mecanismos para su gestión y comercialización.

En este sentido, la conservación y el manejo adecuado de los ecosistemas es esencial para garantizar la disponibilidad y el acceso a los servicios ambientales y, por lo tanto, para asegurar un futuro sostenible para las generaciones presentes y futuras. Así, es fundamental que se promuevan políticas y prácticas que permitan la protección y la conservación de estos servicios en todo el mundo.

Por ello, se debe considerar que los servicios no se limitan únicamente a los sistemas de bonos de carbono; y, se recomienda que se defina detalladamente el alcance de los principales tipos de servicios ambientales.

En relación con el artículo Art. Innumerado B) del proyecto legislativo cabe aclarar muy respetuosamente que no existen los “*servicios ambientales antrópicos*”, porque como su término lo indica hacen referencia a lo que provee de manera natural en el planeta Tierra, por lo que se recomienda su revisión.

4.- El mercado de carbono.- Es una herramienta financiera que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y los certificados de emisiones reducidas (CER) son una de



las herramientas clave de este mercado. Los CER permiten la transferencia de recursos y tecnologías de los países desarrollados a los países en desarrollo, al mismo tiempo que se fomenta la adopción de tecnologías limpias y se reduce la brecha de financiamiento en la lucha contra el cambio climático. En este mercado, se pueden comprar y vender créditos de carbono, que representan la reducción de una tonelada de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) en una actividad determinada. Los proyectos que generan CER incluyen la energía renovable, la eficiencia energética, la gestión de residuos y la captura y almacenamiento de carbono.

Sin embargo, es importante que se promueva la implementación de proyectos sostenibles efectivos y la transparencia en la generación de los créditos, para asegurar la integridad ambiental y financiera del mercado de carbono y su contribución efectiva a la lucha contra el cambio climático. Es decir, aunque los CER son una forma importante de financiamiento para proyectos sostenibles en países en desarrollo, su uso ha sido objeto de controversia debido a la falta de garantías en algunos proyectos y a la posibilidad de que puedan ser utilizados para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones de manera más barata en lugar de implementar acciones efectivas de reducción de emisiones. Por lo tanto, se debe asegurar que los proyectos que generan CER sean efectivos y transparentes, y que la adopción de tecnologías limpias y sostenibles se fomente de manera justa y equitativa en todo el mundo.

Por ello, es criterio de CONGOPE que en este proyecto legislativo corresponde definir adecuadamente a los CER, así como establecer cualquier limitación dado que la comercialización de CER puede ser vulnerable a la especulación y a la manipulación de precios, lo que puede afectar negativamente la integridad financiera del mercado de carbono y su capacidad para fomentar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Los CER pueden ser comprados y vendidos como cualquier otra mercancía en un mercado financiero, lo que significa que el precio de los CER puede fluctuar en función de la oferta y la demanda, así como de factores externos como las políticas gubernamentales y la evolución del mercado energético. Esto puede crear riesgos de especulación y manipulación de precios que pueden socavar la credibilidad y la efectividad del mercado de carbono. Para prevenir estos riesgos, es importante contar con regulaciones y mecanismos de supervisión adecuados, ligados a salvaguardas sociales y ambientales, así como con una mayor transparencia en la generación y comercialización de los CER, de manera que el proyecto legislativo pueda evitar el “greenwashing”.

Greenwashing es una práctica utilizada por empresas y organizaciones para crear una imagen de responsabilidad ambiental y sostenibilidad, cuando en realidad no están tomando medidas concretas en esta dirección. Esta práctica se da en muchos sectores,



desde la moda hasta la alimentación y la energía. Una empresa puede etiquetar un producto como "ecológico" o "verde" sin que realmente lo sea, o utilizar materiales o procesos de producción que no son sostenibles, pero presentarlos de forma engañosa como tales. El greenwashing es una práctica peligrosa ya que puede crear confusión en los consumidores y dificultar su capacidad de tomar decisiones informadas sobre los productos y servicios que adquieren. Además, puede perjudicar a las empresas y organizaciones que realmente están haciendo un esfuerzo por ser sostenibles, ya que la falta de transparencia y credibilidad en el mercado puede afectar su imagen y su capacidad para competir.

5.- Del Prestador y Beneficiario.- En el contexto de los servicios ambientales, el término "prestador" se refiere a las personas o entidades que brindan los servicios ambientales, como los propietarios de bosques o terrenos que se mantienen en un estado natural para capturar carbono, conservar la biodiversidad o mantener la calidad del agua. Estos prestadores son recompensados por los beneficios ambientales que proporcionan a la sociedad, ya sea a través de pagos directos, incentivos fiscales o la participación en programas de compensación de carbono.

Por otro lado, el término "beneficiario" se refiere a aquellos que se benefician directamente de los servicios ambientales. Estos pueden ser individuos, empresas o la sociedad en general, que disfrutan de los beneficios del aire y el agua limpios, la biodiversidad y otros servicios proporcionados por el ecosistema. Es importante tener en cuenta que los beneficios de los servicios ambientales a menudo se extienden más allá de las comunidades locales y pueden ser globales en alcance. Por lo tanto, es importante reconocer y recompensar adecuadamente a los prestadores de servicios ambientales para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

En esa línea de ideas, para determinar los beneficios de los servicios ambientales es importante considerar los parámetros adecuados que permitan cuantificar el valor total de estos servicios. Es fundamental identificar en qué etapa de la cadena de valor se activa la participación en los beneficios y definir claramente la fase o momento en que finaliza esta participación. Además, es esencial establecer los mecanismos de reparto de los beneficios de forma justa y transparente, asegurando que tanto el prestador del servicio ambiental como el beneficiario reciban una retribución adecuada por su participación en la preservación y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad. De esta forma, se garantiza una gestión sostenible y equitativa de los recursos naturales y se promueve la conservación del medio ambiente a largo plazo.

6.- Del Acuerdo de París.-



El 26 de julio de 2016, el Ecuador suscribió el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC - UNFCCC), que reemplazó al Protocolo de Kioto. El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016.

El Art. 6 párrafo 8 de Acuerdo de París establece:

“Las Partes reconocen la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado que sean integrados, holísticos y equilibrados y que les ayuden a implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza y de manera coordinada y eficaz, entre otras cosas mediante la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, según proceda”.

“Estos enfoques tendrán por objeto: a) Promover la ambición relativa a la mitigación y la adaptación; b) Aumentar la participación de los sectores público y privado en la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional; y c) Ofrecer oportunidades para la coordinación de los instrumentos y los arreglos institucionales pertinentes”.

El Art. 6 párrafo 9 de Acuerdo de París establece:

“9. Por el presente se define un marco para los enfoques de desarrollo sostenible no relacionados con el mercado, a fin de promover los enfoques no relacionados con el mercado a que se refiere el párrafo 8 del presente artículo”.

El Acuerdo de París de 2015 no aborda directamente la comercialización de servicios ambientales. En cambio, se enfoca en la mitigación y adaptación al cambio climático a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el fortalecimiento de la resiliencia y capacidad de adaptación de los países.

La comercialización de servicios ambientales como la conservación y restauración de bosques, la captura de carbono y la protección de hábitats naturales pueden ser una forma importante de contribuir a la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Estos servicios también pueden proporcionar oportunidades de desarrollo económico sostenible para las comunidades locales.



Dicha comercialización se refiere a la práctica de pagar por los servicios ambientales con el fin de incentivar su conservación y restauración. Por ejemplo, un proyecto de conservación de bosques puede vender créditos de carbono a empresas o gobiernos que deseen compensar sus emisiones de gases de efecto invernadero. Los ingresos generados por la venta de estos créditos pueden ser utilizados para financiar actividades de conservación, como la gestión sostenible del bosque y la restauración de áreas degradadas.

Sin embargo, la comercialización de servicios ambientales también plantea desafíos y preocupaciones éticas, sociales y ambientales que deben ser abordados cuidadosamente. Es importante que los acuerdos y prácticas de comercialización de servicios ambientales sean justos, transparentes y equitativos, y que tengan en cuenta los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia.

Es importante destacar que el Acuerdo de París en su Decisión 1/CP21, anexo Acuerdo de París, habilita dos tipos de mecanismos, artículo 6.2 y 6.4 (Mecanismos de mercado) y 6.8 (mecanismos de no mercado) y nuestro país fruto del artículo 74 de la Constitución se ha concentrado en desarrollar la política pública de mecanismos de no mercado, a través de la Autoridad Nacional Designada (AND)¹.

7.- Del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA).- La propuesta analizada establece lo siguiente:

“b) La Autoridad Ambiental y las Autoridades Sectoriales correspondientes en el plazo máximo de 15 días calendario deberá registrar el proyecto de reducción y captura de gases de efecto invernadero, en el Sistema Único de Información Ambiental SUIA u otro que pueda ser generado, con la finalidad de evitar la doble contabilidad de los créditos de carbono”.

El SUIA es una plataforma sobre regularización ambiental, especializada para la gestión sobre calidad ambiental, no de cambio climático; la gestión de estos dos ámbitos es muy distinta, la gestión de cambio climático operativamente no es y no aplica que sea parte del SUIA (Ver <https://www.ambiente.gob.ec/organigrama-del-ministerio-del-ambiente>). Proponer que esta plataforma aborde la contabilidad y gestión de cambio climático podría generar mayores problemas para la gestión sobre calidad ambiental, por lo que se sugiere que el proyecto sea previamente analizado con la AND.

¹ Definición hecha por la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (UNFCCC).



8.- Recomendación.-

Finalmente, se recomienda exhortar a las Autoridades Legislativas para que se amplíe el debate a nivel nacional a una convocatoria en el marco de la democracia participativa, en la que se incluyan a la Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el equipo técnico de CONGOPE.

Atentamente,

Jaime Salazar
DIRECTOR DE ASESORÍA JURÍDICA
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONGOPE

Danilo Arévalo
DIRECTOR DE GESTIÓN AMBIENTAL
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONGOPE