



CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS BANCOS DE HÁBITAT

BOGOTÁ,
EL MEJOR **HOGAR**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DEL
HÁBITAT



CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS BANCOS DE HÁBITAT

Contenidos

Introducción	3
1 Marco legal y normativo.....	4
2 Bancos de Hábitat	5
3 Compensaciones ambientales.....	6
3.1 Compensaciones ambientales por obligación de licencia ambiental	6
3.2 Compensaciones por sustracción de áreas	6
3.3 Compensaciones por aprovechamiento forestal.....	7
3.4 Compensaciones por aprovechamiento de especies amenazadas.....	8
4 ¿Cómo opera un Banco de Hábitat?.....	10
4.1 Consideraciones técnicas	10
4.1.1 La unidad de medida	10
4.2 Consideraciones legales	11
4.2.1 Duración de las compensaciones	11
4.2.2 Figuras de conservación en predios privados.....	12
4.2.3 Procedimientos para el establecimiento de los bancos de hábitat	12

Introducción

Las compensaciones ambientales son un instrumento fundamental de la gestión ambiental. Su propósito principal es asegurar que los impactos ambientales relacionados con proyectos de desarrollo económico asociados al sector de minería, explotación de petróleo e infraestructura, entre otros, sean compensados mediante acciones de restauración, mejora o preservación de un ecosistema equivalente en lugares diferentes a donde se desarrolla el proyecto.

En Colombia, las medidas de compensación ambiental han sido parte de los procesos de licenciamiento ambiental desde hace casi veinte años, sin embargo no fue sino hasta 2012 que se incorporó dentro del ordenamiento jurídico la obligatoriedad de que las compensaciones ambientales se debían realizar bajo el principio de la “no pérdida neta” y la “equivalencia ecosistémica”.¹

De acuerdo con las disposiciones de la resolución 256 de 2018, estos dos principios obligan a que las compensaciones ambientales se realicen mediante actividades de restauración y conservación en los ecosistemas impactados y los Bancos de Hábitat se constituyen como uno de los instrumentos que permiten realizar las actividades de preservación, restauración, rehabilitación, recuperación, y/o uso sostenible para la conservación de la biodiversidad con el fin de realizar dichas compensaciones.

Así, el objetivo de la presente guía no es otro que desarrollar de manera general los elementos que orientan el instrumento de los bancos de hábitat, como vehículo para las compensaciones ambientales. Lo anterior con el fin que la iniciación y culminación de dicho proceso puedan darse de manera correcta dentro del marco legal y procedimental que rige la materia.

¹ La incorporación de los principios de “no pérdida neta” y la “equivalencia ecosistémica” se hizo a través de la promulgación de la Resolución 1517 de 2012, por la cual se adopta el Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el año 2018 dicha resolución se deroga mediante la Resolución 256 de 2018, la cual adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico.

1 Marco legal y normativo

A continuación se enlistan el cuerpo normativo del nivel nacional vigente en la materia:

Escala normativa	Marco Legal	Temática
Legal	Ley 99 de 1993	Compensaciones ambientales por obligación de licencia ambiental
	Ley 165 de 1994	Compensación ambiental por pérdida de biodiversidad.
	Ley 145 de 2011	Compensación ambiental por sustracción de áreas.
Procedimiento e implementación	Decretos	<ul style="list-style-type: none">Decreto 1791 de 1996: Compensación ambiental por aprovechamiento forestal.Decreto 1076 de 2015: Se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.Decreto 2099 de 2016: Modifica las disposiciones del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con la inversión forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales.
	Resoluciones	<ul style="list-style-type: none">Resolución 1051 de 2017: Reglamenta los Bancos de Hábitat consagrados en el Título 9 de la Parte 2, Libro 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de 2015.Resolución 256 de 2018: Adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico.

Ahora bien, es necesario precisar que cada entidad debe desarrollar estas normas en el marco de sus competencias y las normas municipales que precisen o desarrollen cada uno de los instrumentos y procedimientos dentro de su jurisdicción, así como la reglamentación específica que rige en materia de fuentes de financiación como el SGR, o los recursos de organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, tales como el Banco Mundial, la CAF o el BID.

2 Bancos de Hábitat

Los Bancos de Hábitat son terrenos en donde se agregan requerimientos de compensación y se implementan acciones de preservación, mejoramiento o restauración de ecosistemas para compensar impactos negativos sobre la biodiversidad. A través de los Bancos de Hábitat se generan ganancias cuantificables en biodiversidad, las cuales son utilizadas para que empresas compensen los daños ambientales causados.

Estos Bancos de Hábitat son esquemas agregados de compensación en donde varias empresas pueden compensar en un solo lugar. Además, son una solución costo-eficiente en donde quien genera los impactos únicamente realiza pagos en la medida en que se cumplen diferentes hitos en el proceso de diseño, estructuración, y mantenimiento de las unidades de biodiversidad, las cuales tienen su equivalente en términos de hectáreas.

En términos simples los Bancos de hábitat permiten a las empresas cumplir con las obligaciones que adquieren por compensaciones por pérdida de biodiversidad y, por lo cual, demandan terrenos para implementar acciones de conservación y restauración.

El manejo de estos terrenos es realizado por especialistas en conservación y restauración ecológica, lo cual permite generar ganancias en biodiversidad cuantificables que pueden ser utilizadas por las empresas para compensar sus impactos.

Para asegurar la transparencia y trazabilidad del proceso, se cuenta con un esquema financiero que se maneja a través de una fiducia. Existe también un sistema de contabilidad y un sistema de monitoreo que abarca aspectos ambientales, socioeconómicos y legales que permiten medir los impactos desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

3 Compensaciones ambientales

3.1 Compensaciones ambientales por obligación de licencia ambiental

La Ley 99 de 1993 en su Título VIII contiene el régimen para el país sobre las licencias ambientales, el cual es de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje (Constitución Política 1991, artículo 79).

La licencia ambiental es prerequisite para el ejercicio de los derechos otorgados por otras autorizaciones, permisos, contratos o concesiones, y esta debe acompañarse de un plan de manejo ambiental. La licencia ambiental está sujeta al *“cumplimiento por el beneficiario de la licencia, de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”* (Constitución Política 1991, artículo 50).

La misma ley asigna las competencias para efectos de las licencias ambientales al Ministerio de Ambiente, la ANLA, las corporaciones autónomas regionales (CAR) y los distritos, municipios y áreas metropolitanas, dependiendo de la industria o actividad y del tamaño y localización del proyecto. También delega al Ministerio como responsable para establecer por medio de reglamento, los casos en los cuales las CAR otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental (EIA) (Constitución Política 1991, artículo 21) y diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) (Constitución Política 1991, artículo 17). Los EIA y DAA deben ser elaborados de acuerdo con las metodologías adoptadas por medio de la Resolución 1503 de 2010 del Ministerio de Ambiente y la establecida en el artículo 14, Decreto 2820 (Derogado por el artículo 53, Decreto Nacional 2041 de 2014), respectivamente.

Para el caso de las medidas de manejo ambiental, el Decreto 2041 de 2014 establece medidas de corrección, mitigación y compensación. En el decreto se definen las medidas de compensación como aquellas *“(...) encaminadas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, las localidades y el entorno natural por los impactos o efectos negativos que no puedan ser corregidos, mitigados o sustituidos”* (artículo 1, Decreto 2041 de 2014). De acuerdo con esta definición, la misma licencia ambiental establecerá las medidas de compensación a que haya lugar, siguiendo las particularidades del proyecto y la afectación determinada en el respectivo estudio.

3.2 Compensaciones por sustracción de áreas

Para el caso de las compensaciones ambientales por sustracción de áreas de reserva forestal, la Ley 145 de 2011 en el artículo 204 establece que en los casos en que se realicen sustracciones de este tipo, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá las medidas de compensación, restauración y reparación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es el responsable de evaluar las solicitudes y adoptar la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales, ordenando las medidas de compensación a que haya lugar (artículo 11, Decreto 2041 de 2014).

La Resolución 918 de 2011 estableció los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reservas forestales nacionales y regionales, y establece que la sustracción dará lugar a la implementación de las medidas de compensación, restauración y recuperación que establezcan las autoridades ambientales, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En sustracciones temporales se deberán implementar medidas de recuperación y rehabilitación para la restauración ecológica del área temporalmente sustraída.
2. En sustracciones definitivas se deberá compensar con un área de valor ecológico equivalente al área sustraída de la reserva forestal.

En los casos que, por las características del proyecto, también exista la necesidad de la obtención de licencia ambiental o cualquier otra autorización que exija compensación, se puede generar una compensación doble que será independiente de las medidas que se establezcan para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos que se puedan ocasionar durante la ejecución del proyecto objeto de licenciamiento ambiental o del instrumento administrativo respectivo.

Estos requerimientos fueron complementados por la Resolución 1526 de 2012, que aclara las definiciones que orientan la ejecución de las medidas de compensación, como se presenta a continuación:

Medidas de compensación: acciones orientadas a retribuir al área de reserva forestal la pérdida de patrimonio natural producto de la sustracción. La compensación deberá ser definida caso a caso.

Para la sustracción temporal: se entenderá por medidas de compensación las acciones encaminadas a la recuperación del área sustraída temporalmente. Se entiende por recuperación la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema.

Para la sustracción definitiva: se entenderá por medidas de compensación la adquisición de un área equivalente en extensión al área sustraída, en la cual se deberá desarrollar un plan de restauración debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.

Así mismo, la norma señala que las compensaciones ambientales deberán establecerse preferiblemente dentro del área de influencia del proyecto, obra o actividad que haga parte del área de reserva forestal. En caso de que no existan áreas disponibles, el interesado podrá realizar la compensación por fuera de la reserva forestal en áreas priorizadas por la corporación autónoma regional competente, para adelantar proyectos de restauración o recuperación. Si bien el Ministerio de Ambiente no ha definido una metodología para realizar este tipo de compensaciones, por lo general se utiliza un factor de compensación 1:1 (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013).

3.3 Compensaciones por aprovechamiento forestal

Otro tipo de compensación ambiental se deriva de los aprovechamientos forestales regulados por el Decreto 1791 de 1996. En particular, las compensaciones ambientales únicamente aplican a los aprovechamientos forestales únicos. Estos son aquellos que:

“(...) se realizan por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés social. Los

aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque” (artículo 5, Decreto 1791 de 1996).

Cuando se realizan aprovechamientos forestales únicos, el interesado debe hacer una solicitud formal, la cual incluye una propuesta de medidas de compensación (artículo 13, Decreto 1791 de 1996). Una vez evaluada y aprobada la solicitud, la autoridad ambiental expide el permiso a través de una resolución en la cual, entre otros aspectos, se deben incluir las *“Medidas de mitigación, compensación y restauración de los impactos y efectos ambientales”* (artículo 30, Decreto 1791 de 1996).

La norma también establece que los proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental sino de plan de manejo ambiental e impliquen la remoción de bosques, deberán obtener los permisos de aprovechamiento que se requieran. Bajo estas circunstancias *“(…) siempre deberá realizarse como medida de compensación una reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las corporaciones o los grandes centros urbanos competentes”* (artículo 46, Decreto 1791 de 1996). Finalmente, en casos cuando el aprovechamiento forestal se realiza en el marco de una licencia ambiental y el volumen de madera aprovechada es *“(…) igual o menor a veinte metros cúbicos (20 m³), no se requerirá de ningún permiso de aprovechamiento adicional”* (artículo 60, Decreto 1791 de 1996).

Para el caso de los aprovechamientos forestales se observa un énfasis en las medidas de reforestación y en los volúmenes de madera aprovechados como estrategia de compensación, sin ninguna conexión con el área ecológica afectada. En la única situación que se observa un enfoque más amplio es cuando el aprovechamiento forestal único se da en áreas sujetas a sustracciones de reserva forestal. Bajo estas circunstancias, *“(…) el área afectada deberá ser compensada, como mínimo, por otra de igual cobertura y extensión, en el lugar que determine la entidad administradora del recurso”* (artículo 12, Decreto 1791 de 1996). En la actualidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está revisando el Decreto 1791 de 1996.

3.4 Compensaciones por aprovechamiento de especies amenazadas

En relación con las compensaciones por aprovechamiento de especies amenazadas, estas están enmarcadas en los decretos-leyes 2811 de 1974 y 1608 de 1978, que regulan la conservación, la protección, la restauración y el fomento de la fauna silvestre, y la Ley 99 de 19936. Como desarrollo de la normatividad anterior, existen más de sesenta resoluciones que consagran vedas sobre especies de fauna y flora en el territorio nacional expedidas por el Inderena, el Ministerio de Ambiente y las CAR.

Algunas de las vedas que existen incluyen especies como:

- Roble, pino colombiano, hojarasca, molinillo, caparrapí y comino de la macarena (Resolución 316 de 1974).
- Líquenes, musgos, orquídeas, bromelias y quiches (Resolución 213 de 1977).
- Helechos arborescentes (Resolución 801 de 1977).
- Helechos arborescentes de la especie vara de la costa Pacífica (Resolución 463 de 1982).

Dichas resoluciones prohíben la afectación, el transporte y la comercialización de las especies mencionadas y establecen algunas excepciones, bajo previa autorización de la respectiva autoridad ambiental,

ordenando la reforestación de una zona equivalente con las mismas especies afectadas, cuando se trata de flora.

Con respecto a la protección de las especies de fauna, cuando estas se ven impactadas por la actividad o proyecto objeto de la licencia ambiental, la ANLA, dentro del estudio de solicitud de licencia ambiental, debe comunicar al Ministerio de Ambiente (Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos) o a la autoridad ambiental competente (CAR o municipio), la afectación de las especies vedadas. La autoridad ambiental competente puede autorizar el levantamiento parcial de la veda respecto de los individuos afectados, ordenando las medidas de compensación de acuerdo con las condiciones señaladas en el acto que decreta el respectivo levantamiento.

4 ¿Cómo opera un Banco de Hábitat?

Con el fin de asegurar una compensación efectiva el Banco de Hábitat debe estructurarse bajo tres componentes: técnico, financiero y jurídico. La combinación de estos tres elementos permite asegurar resultados en conservación permanentes y sostenibles por un término de 30 años. Este es un elemento crítico, ya que asegura a las empresas que compensarán sus impactos en el Banco de Hábitat, que sus inversiones tendrán impactos ambientales duraderos garantizando la sostenibilidad del área.

4.1 Consideraciones técnicas

Los sistemas de bancos de hábitat están fundamentados en una contabilidad de pérdidas y ganancias de biodiversidad. Este sistema genera las bases para definir una unidad de medida, así como los procesos y procedimientos para medir las pérdidas y las ganancias que permitan a los diferentes actores realizar las transacciones.

Uno de los elementos a tener en cuenta al momento de formular y estructurar el instrumento, es que este logre contribuir a un sistema de compensaciones eficiente y efectivo en términos ambientales, esto es asegurar que estos sean establecidos en las zonas del país donde haya mayor necesidad. Esto es importante para lograr reducir la atomización de acciones de compensación y poder direccionar recursos que permiten consolidar áreas significativas de conservación y restauración que maximicen los beneficios ambientales, y que faciliten el control y la vigilancia por parte de las autoridades ambientales.

El banco de tierras debe ser muy claro en cuanto a cómo los proyectos licenciados pueden cumplir con sus obligaciones de compensación a través del instrumento. Para dar claridad sobre este tema debe definirse “el área de beneficio”. Al igual que se le exige a los generadores de impacto implementar las medidas de compensación en “(...) el área de influencia del proyecto, o en su defecto, (...) en la misma subzona hidrológica donde se ubica el proyecto (MADS, 2012), el “área de beneficio de los bancos” debería ser la subzona hidrológica donde se ubique dicho banco”.

Esto permite balancear las pérdidas y ganancias dentro de las cuencas hidrográficas, lo cual es necesario para asegurar una distribución equitativa de los costos y los beneficios de los impactos ambientales. Así mismo, definir con claridad el área de influencia del instrumento permite vincular el proceso de planificación ambiental del territorio a los procesos de compensación.

4.1.1 *La unidad de medida*

Entre los elementos a definir para el funcionamiento del instrumento es la unidad de medida. El Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad del Ministerio de Ambiente genera las bases para definir la unidad de medida de pérdidas y ganancias de biodiversidad, la cual después se convierte en la base para definir a qué corresponde un crédito de hábitat-biodiversidad. El crédito después

se transforma en la unidad transable que los dueños de los bancos de hábitat venden y los generadores de impacto compran.

En un principio, se podría pensar que el punto de partida es el número de hectáreas según el tipo de ecosistema. Sin embargo, esto debe desarrollarse en mayor detalle. Entre los aspectos a incorporar para la unidad de medida se deben tener en cuenta la calidad del ecosistema, la fauna asociada, las fuentes de riesgo e incertidumbre y la pérdida temporal de biodiversidad.

Por otro lado, la unidad de medida debe reflejar consideraciones de adicionalidad. Por ejemplo, los beneficios ambientales en términos de pérdida y ganancia en biodiversidad deben ser superiores si se restauran 100 hectáreas, a que si simplemente se mantiene en conservación un área de esta misma extensión. Por consiguiente, una restauración de este número de hectáreas generaría más créditos que la misma área conservada.

Finalmente, otro de los elementos a considerar es el tipo de derechos y responsabilidades que están asociadas a cada “crédito”.

4.2 Consideraciones legales

Uno de los aspectos legales relevantes es la necesidad de definir las medidas de compensación antes de expedir la licencia o la autorización ambiental respectiva. Es decir, el estudio de impacto ambiental debe ser presentado, junto con el plan de manejo, que a su vez debe contener un plan de compensaciones. Este plan debe incluir los detalles de las pérdidas de biodiversidad generadas, así como las medidas que se van a implementar para esa pérdida.

De manera adicional, la implementación de las medidas de compensación debe incentivarse lo antes posible para reducir las pérdidas temporales de biodiversidad, así como penalizar las demoras en la implementación de las mismas. Es necesario requerir y definir las medidas de compensación lo más temprano posible en el proceso para: i. dar claridad a los usuarios sobre los costos del plan de compensaciones; y ii. disminuir el tiempo entre la generación del impacto y la implementación de estas medidas.

Estas condiciones obligan a los usuarios a implementar las medidas de compensación lo más pronto posible, y a la vez promover el desarrollo de bancos de hábitat. Los bancos de hábitat ofrecen una alternativa de compensación “preconfeccionada”, lo cual puede resultar ser muy deseable para muchas empresas que no tienen la experiencia o el interés de involucrarse en actividades de conservación y restauración.

4.2.1 Duración de las compensaciones

Para garantizar el buen funcionamiento de este tipo de bancos es necesario que la normatividad sobre compensaciones sea clara respecto a la duración de las mismas. Hasta el momento, en el caso de los proyectos a los que les aplica el Manual, la duración de las compensaciones está establecida por “la vida útil del proyecto” (MADS, 2012: 30). Esta vida útil está definida en el artículo 6 del Decreto 2041 de 2014

como la duración de la licencia ambiental, la cual cubre “(...) las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono o terminación”.

El término de tiempo según “la vida útil del proyecto” funciona para aquellos proyectos en los cuales las licencias son de larga duración (25 o 30 años). Sin embargo, en los casos en los que las licencias duran poco tiempo (0 o 5 años), pero los impactos tienen una duración mayor, debe existir una revisión por parte de la autoridad ambiental. En estas situaciones, la duración de la licencia ambiental no representa la duración de los impactos (por ejemplo, vías, exploración de hidrocarburos, etcétera). En este caso, una medida de compensación de tan corta duración no garantiza una compensación efectiva de los impactos.

4.2.2 Figuras de conservación en predios privados

Otro de los aspectos relevantes para garantizar que los bancos de hábitat cumplan con sus objetivos ambientales, es necesario identificar las figuras jurídicas que garanticen la restricción del uso del suelo y la compensación ambiental en el tiempo. Hasta el momento, las figuras jurídicas colombianas que permiten limitar los usos del suelo de la propiedad privada son: i. servidumbre ecológica, ii. arrendamiento, iii. testamento o sucesión, iv. copropiedad, v. fideicomiso, vi. acuerdo de conservación, vii. comodato, viii. usufructo, y ix. reserva natural de la sociedad civil.

4.2.3 Lineamientos para el establecimiento de los bancos de hábitat

Uno de los elementos relevantes para poder dinamizar el sistema de bancos es definir unos lineamientos respecto a los procedimientos para establecer los bancos de hábitat. Esto permite garantizar la calidad, la coherencia y la consistencia entre los diferentes bancos, además de emplear este instrumento como un mecanismo idóneo para generar ganancias en biodiversidad y así poder compensar los impactos ambientales.

Estos lineamientos deben considerar como mínimo:

- Informaciones sobre los predios en donde se establecerá el banco.
- Línea base del área.
- Proyecciones de ganancias en biodiversidad generadas y un plan de manejo.
- Tipos de ecosistemas y hábitats que podrán ser compensados a través del banco.
- Hitos de desempeño que reflejen una ganancia de biodiversidad.
- Identificación de riesgos y sus medidas de mitigación.
- Plan de contingencia.
- Plan de inversiones.
- Mecanismo de administración de recursos financieros.
- Garantías financieras.
- Mecanismos legales para aseguramiento de la limitación del uso del suelo.