

2014

CORPORACION
ECOVERSA



[ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE DERECHOS DE CARBONO]

INFORME FINAL DE PRODUCTOS

Contenido

I- PRESENTACIÓN.....	2
II- EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA REGULACION DE LOS DERECHOS DE CARBONO	4
III- COMPROMISOS QUE ADQUIERE COLOMBIA COMO PAÍS PARTE DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS DE CAMBIO CLIMATICO- CMNUCC	8
IV- JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA REGLAMENTARIA.....	13
AVANCES EN COLOMBIA	13
EL APOORTE DE LA MESA REDD COLOMBIA.....	15
V- FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PROPUESTA REGLAMENTARIA	19
LOS DERECHOS SOBRE EL CARBONO	19
• LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES COMO PROPIEDAD DE LA NACIÓN.....	19
• PROPIEDAD PRIVADA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES.....	23
• RECONOCIMIENTO DEL DOMINIO EMIENTE DEL ESTADO.....	24
EL SERVICIO AMBIENTAL DE MITIGACION DE EMISION DE GASES EFECTO INVERNADERO EN EL SECTOR FORESTAL.....	26
TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA Y DERECHO LEGÍTIMO DE USO DEL SUELO.....	27
PROYECTOS REDD Y RESTRICCIONES AMBIENTALES	35
SALVAGUARDAS AMBIENTALES Y SOCIALES	37
VI- ASPECTOS TECNICOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA	42
VII- ANEXOS	48
VIII- BIBLIOGRAFÍA.....	48

I- PRESENTACIÓN

En el año 2008, algunas organizaciones no gubernamentales del ~~País~~^{país}, integran la Mesa REDD Colombia, con el objetivo de apoyar al Gobierno Nacional en el desarrollo de estrategias, políticas, planes y proyectos REDD en Colombia consistentes con los derechos de los pueblos indígenas, afrocolombianos y comunidades locales, la equidad de la generación y distribución de los beneficios y el manejo sostenible de los bosques. Las organizaciones miembros de la mesa, se comprometieron a: **a)** generar información, insumos y recomendaciones que permitan fortalecer el desarrollo e implementación de una estrategia REDD+; **b)** promover la participación y divulgación de la temática REDD+ a las partes interesadas que faciliten el diálogo y la comprensión del mecanismo REDD+; **c)** dar insumos y recomendaciones para fortalecer la posición nacional del país en el tema REDD+ en el ámbito internacional; **d)** ~~Fortalecer~~^{fortalecer} los procesos de consulta y trabajo conjunto en el marco del desarrollo e implementación del Plan Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación; y **e)** promover el desarrollo de experiencias y proyectos piloto de reducción de emisiones por deforestación y degradación.

En este contexto, se ha venido impulsando el análisis de los aspectos jurídicos relacionados con el diseño e implementación del mecanismo REDD+. Por ejemplo, WWF y Patrimonio Natural apoyaron el desarrollo durante los años 2010-2012 de dos estudios; el primero de ellos, “Alcance de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales en los territorios colectivos y resguardos indígenas en el contexto de estrategias e incentivos de reducción de emisiones por deforestación”, desarrollado por Ecovera¹, y el segundo, ~~se trató de un~~ “Análisis y sus respectivas recomendaciones, sobre las características y validez jurídica de los contratos que están siendo promovidos por empresas, organizaciones o personas, para ser firmados con comunidades propietarias de bosques, con el fin de desarrollar proyectos REDD+ o de “compra de oxígeno”², desarrollado por Manuel Burgos y Rodrigo Negrete.

Cada uno de estos estudios fue complementado con conceptos jurídicos de abogados expertos, socializado y discutido posteriormente, a través de dos conversatorios en los que participaron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Parques Nacionales Naturales (PNN), el Ministerio del Interior y organizaciones de la Mesa REDD Colombia.

Como resultado de estos análisis, se identificaron una serie de cuellos de botella que deberían ser abordados de manera más específica por parte del Gobierno Nacional, para viabilizar el diseño e implementación de estos proyectos.

El pasado 23 de agosto de 2013, en reunión de la Mesa REDD ~~de ONG~~^{Colombia} con delegados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se compartió la necesidad de avanzar en el diseño de dos instrumentos regulatorios, uno relacionado con los requisitos para el diseño de proyectos REDD+ y otro con definición de los lineamientos generales para reglamentar los derechos de carbono en Colombia.

Para tal efecto, **PATRIMONIO NATURAL**, **WWF**, **FUNDACIÓN NATURA** y **ECOVERSA**, –como organizaciones interesadas en apoyar el desarrollo de estas propuestas de instrumentos regulatorios, suscribieron un convenio de cooperación con la finalidad de ~~“Aa~~^{unir} esfuerzos

técnicos, administrativos y financieros para la elaboración de una propuesta de reglamentación de derechos de carbono en Colombia, a partir del análisis y conceptualización sobre la aplicabilidad de la herramienta en territorios con diversas categorías de protección y manejo y diferentes tipos de tenencia de la tierra, y retroalimentar la propuesta reglamentaria sobre requisitos para la formulación de proyectos REDD+, elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Después de más de seis meses de revisión y análisis de la información y de haber elaborado una primera aproximación a la propuesta reglamentaria, que fue sometida a discusión mediante más de 10 reuniones y talleres, con expertos en el tema, la Corporación Ecovera, presenta a continuación el informe final de este trabajo, que contiene los principales aspectos objeto de análisis y discusión y que permite conocer las distintas posiciones y argumentos presentados frente a los principales aspectos de la propuesta reglamentaria.

Para facilitar su lectura, el informe contiene cuatro capítulos así i) El primero, con los principales aspectos que se recogen de la revisión de las experiencias internacionales, ii) El segundo presenta el análisis de la CMNUCC y los compromisos que adquiere Colombia como país parte de la Convención; iii) El tercero contiene la justificación de la propuesta reglamentaria y los aspectos que se pretenden resolver con la misma y iv) los componentes más importantes de la propuesta con las diferentes posiciones que se presentaron en las discusiones. Como anexos, se incluyen i) la revisión de las experiencias internacionales; ii) la matriz de los comentarios a la propuesta reglamentaria y sus respuestas; iii) la propuesta de decreto reglamentario con su exposición de motivos; iv) la ayuda memoria de las reuniones y talleres con el registro de asistencia a los mismos; y v) las presentaciones realizadas en cada uno de estos talleres.

Finalmente, aprovechamos este espacio, para agradecer a todos aquellos profesionales de las organizaciones públicas y privadas que durante este tiempo acompañaron de cerca este proceso de discusión y concertación, especialmente a las organizaciones parte del Convenio como WWF, Fundación Natura y Patrimonio Natural, por la confianza depositada en la Corporación Ecovera para liderar este proceso.

II- EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA REGULACION DE LOS DERECHOS DE CARBONO

Los servicios ambientales, aunque son generados por ecosistemas de forma natural, se encuentran afectados por diferentes actividades antrópicas y requieren, además del cumplimiento de las obligaciones ambientales generales, la voluntad de las personas (naturales o jurídicas, de derecho público o privado) de realizar otras acciones que incidan sobre la oferta ambiental y la provisión de dichos servicios.

Los proyectos REDD pretenden buscar un reconocimiento económico, por las actividades tendientes a la reducción de las emisiones por la deforestación y degradación de los bosques, como el cambio de los usos del suelo, las actividades de conservación forestal directa, el uso de métodos indirectos como el incremento de la eficiencia de la producción de los sistemas agrícolas, y el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos de leña, que contribuyan a reducir la presión sobre los bosques.

Gracias a dichas actividades, que se precisan en la formulación del proyecto, y que disminuyen o previenen las emisiones de gases efecto invernadero, se obtienen unos beneficios globales, por lo que se ha pretendido su reconocimiento dentro de los instrumentos de la Convención de Cambio Climático, como lo es REDD.

~~Los servicios ambientales, aunque son generados por ecosistemas de forma natural, se encuentran afectados por diferentes actividades antrópicas y requieren, además del cumplimiento de las obligaciones ambientales generales, de la voluntad de las personas (naturales o jurídicas, de derecho público o privado) de realizar otras acciones que incidan sobre la oferta ambiental y la provisión de dichos servicios.~~

Dentro de las cuestiones jurídicas relativas a los derechos sobre el carbono forestal como nuevo activo, usualmente la propiedad forestal se relaciona con la propiedad del suelo, pero teniendo en cuenta los múltiples derechos asociados a esta, es importante considerar que para lograr la propiedad de las reservas de carbono de un bosque hay que distinguir entre: carbono capturado, sumideros de carbono, reservas de carbono y créditos de carbono. (FAO, 2011, p. 71)

Un elemento fundamental a la hora de abordar la regulación de los derechos sobre el carbono forestal son los sistemas de tenencia de la tierra, para el efecto podemos definir la tenencia como el derecho, ya sea consuetudinario o estatutario, que determina quién tiene y usa la tierra (incluyendo los bosques y otros paisajes) y los recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones (Corbera, Estrada, May, Navarro, & Pacheco, 2011, pág. 221).

En los países de derecho consuetudinario, la categoría de “derechos de usufructo” es usada para reglamentar, distinguiendo entre garantías forestales, servidumbres de uso, arrendamientos y derechos de extracción o disfrute como intereses propietarios en tierras forestales.

En desarrollo de este Convenio, se analizaron los países con mayores avances en la materia, para de este modo lograr entender la regulación correspondiente, y, en términos generales, el manejo que se le da al interior de cada uno de éstos a los derechos de carbono, y que permite la puesta en marcha de los diferentes proyectos.

Entre los países analizados -se encuentran Australia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, México, Perú y Chile, algunos de ellos, con regímenes jurídicos distintos al de Colombia, pero que permiten establecer diferencias y similitudes en las regulaciones de cada caso frente a lo que hemos denominado los “derechos de carbono”.

-En primer lugar, frente a la titularidad de los derechos de propiedad sobre el carbono, tenemos que para un grupo de los países referidos, su titularidad es independiente ~~ade~~ la propiedad sobre el suelo, mientras que en otros países, los dos derechos van de la mano. En este contexto, en algunos países hay sustento legal expreso para *reclamar la propiedad del carbono fijado por los bosques y la compensación por los servicios proporcionados por actividades de forestación o reforestación*; y en otros, ~~solo-sólo~~ hay potestad para *la adopción de medidas específicas que definen los deberes y responsabilidades vinculados a los derechos transferibles sobre el carbono forestal*.

Puede afirmarse, de la revisión internacional efectuada, que en los países donde el gobierno es propietario de todo el potencial de captación de carbono y en donde no existen transacciones, es el Estado, quien asume los riesgos y las pérdidas; pero si, por el contrario, los derechos de captación de carbono se comercian libremente en el mercado, las partes contratantes podrían tener que especificar en quién recaen las obligaciones contractuales.

En todo caso, se requiere de marcos jurídicos claros que especifiquen la separación de los dos derechos y la propiedad estatal o privada de los mismos, garantizando en los mercados, tanto obligatorios como voluntarios del carbono, el control del comercio de derechos sobre el carbono; de forma que haya claridad en cuanto a la propiedad, para poder identificar las partes de los contratos, los beneficiarios de las inversiones, y, ~~en~~ para los casos especiales, por qué no, la definición de modalidades de derechos del carbono reconocidas como propiedad comunal, otorgando derechos comunitarios a indígenas y negritudes, a partir del derecho de usufructo derivado de la propiedad estatal.

De manera particular, es importante concluir que existen similitudes entre el régimen jurídico ~~Chileno-chileno~~ y el ~~Colombiano-colombiano~~, dado que sus regulaciones civiles, aún vigentes, datan de finales del Siglo XIX, habiendo sido ambas redactadas por el gran jurista ~~Venezolano~~ Andrés Bello, ~~es~~ por ello, que, no existiendo norma constitucional o legal con carácter de código, que establezca lo contrario en cuanto a la clasificación tradicional de los bienes y sus frutos, es de recibo para gran parte de los doctrinantes que los denominados derechos de carbono sean considerados frutos naturales de los bosques, los mismos que son de propiedad, o dominio por accesión, de quien lo es de la tierra sobre la cual ~~ee~~stos se encuentran plantados, ~~e~~. En consecuencia, sería el propietario del suelo en el cual se emplazan los bosques (particulares, entidades estatales o las comunidades), y por ende se genera el servicio ambiental o ecosistémico asociado a la mitigación de Gases Efecto Invernadero -GEI, quien podría ser el titular de los derechos o beneficios que se capten por este concepto, bien sea en el mercado regulado o voluntario.

Por su parte, la regulación Peruana para el desarrollo de proyectos de servicios ecosistémicos para secuestro de carbono y reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación evitadas en el ámbito de las Áreas Nacionales Protegidas, contenida en la Resolución Presidencial No. 26-2014-SERNANP del 30 de enero, mediante la cual se adopta la Directiva Presidencial No. 001-2014-SERNANP “~~D~~irectiva sobre la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de ~~a~~áreas naturales protegidas de

administración nacional”, ~~se constituye en~~ un referente fundamental para el desarrollo de proyectos REDD+ en las áreas en Colombia, no ~~solo-sólo~~ de Parques Nacionales Naturales, sino en las demás áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP, ~~de Colombia~~ creado a través del Decreto Nacional 2372 de 2010; experiencia regulatoria que se suma a lo sucedido en Guatemala, donde ya se vienen adelantando **proyectos o actividades REDD+ en áreas protegidas** en el marco de lo que, conforme a su tradición jurídica, denominan las concesiones forestales comunitarias, ampliamente desarrollado en este país Centroamericano.

Aunque guardando diferencias, dada la regulación existente sobre los servicios ambientales en la Constitución Política del Ecuador al prohibir expresamente ~~la-su~~ apropiación por parte de los particulares, uno de los referentes normativos más importantes que ha sido tomado para la presente propuesta es la regulación ~~que se ha expedido~~ en el vecino país, de ~~la~~ cual resaltamos los siguientes aspectos:

■ La **existencia de una regulación que establece lineamientos e instrumentos de regulación del mecanismo REDD+** en todo el Territorio Nacional, en concordancia con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la Estrategia Nacional Forestal. A esta regulación se deben sujetar todas las actividades de reducción de emisión por deforestación o degradación de los bosques que se desarrollen en todo el territorio nacional, independientemente de quienes sean sus proponentes, ~~sean~~ de iniciativa privada o propuestos por entidades públicas, del Estado central o del régimen descentralizado o autónomo, organizaciones de la sociedad civil, o propietarios comunitarios, ~~debiéndose~~ sujetar en todas las etapas o los requisitos, línea base, niveles de referencia de emisión, metodología y reglas para salvaguardas que la AN-REDD+, establezca para el efecto. En el caso colombiano ello se justifica en la medida que todo debe apuntar al cumplimiento no ~~solo-sólo a~~ ~~de~~ metas de la política nacional ambiental, sino al cumplimiento de obligaciones internacionales derivadas de la CMNUCC, en especial referidas a la contabilidad de emisiones de GEI y reservas de carbono.

■ Se adoptan dos **niveles de implementación**, ~~el primero corresponde a la jurisdicción nacional~~, que es el único que tiene acceso a los posibles beneficios resultantes de las actividades REDD+, ~~y por ello se denomina acceso directo, entendido como el derecho de propiedad sobre la unidad de reducción de emisión (URE's)~~; **el segundo es el de proyecto**, en el cual ~~solo-sólo se~~ tendrá acceso indirecto a los derechos de propiedad sobre las unidades de reducción de emisión (URE's) a favor del proponente del proyecto, ~~y por lo tanto no tiene la facultad de participar en el mercado a través de la venta directa de URE's~~. En nuestro caso, dado el carácter de República Unitaria pero descentralizada, se plantea la existencia de cuatro niveles según el ámbito geográfico del área forestal de su respectiva meta de reducción de deforestación y/o degradación que condiciona su financiación, ~~en nivel~~ nacional, subnacional, regional ~~e-y~~ proyectos.

■ En cuanto a la **consulta previa, libre e informada**, la regulación ecuatoriana define los requisitos y procedimientos para su desarrollo, indicando que ~~está-ésta~~ debe realizarse cuando los territorios, tierras y recursos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatorianos, pueblo montubio y comunas se vean afectados o amenazados por la implementación de actividades REDD+. En la regulación colombiana propuesta se establece una sección referida a las salvaguardias, entre ellas la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado.

Con respecto a la regulación Costarricense, es preciso resaltar que establece un régimen de propiedad privada, reconociéndose al propietario de la tierra como el propietario de los árboles y bosques que crezcan sobre ella y por ende del carbono captado, pudiendo ~~éste~~ venderlo y disfrutar de los beneficios resultantes, creándose un **mercado del carbono**, en consecuencia el Gobierno, a través de FONAFIFO, podrá firmar un contrato con ~~éste~~ ~~aquel~~, obteniendo así el Gobierno el derecho de venta del carbono. El Gobierno puede entonces reunir distintos volúmenes de derechos de emisión de carbono y ofrecerlos a inversores internacionales. Así mismo, varios propietarios pueden presentar una solicitud colectiva y gestionar conjuntamente sus tierras para potenciar la captación de carbono. Los propietarios privados también tienen derecho a negociar sus propios acuerdos con inversores extranjeros, ya que el Gobierno no ostenta derechos exclusivos de comercialización del carbono. Para el desarrollo del denominado mercado del carbono, en la regulación propuesta, se sientan las bases, ~~ello~~ por cuanto se permite el desarrollo de proyectos relacionados con el servicio ambiental de reducción de emisiones de Gases efecto invernadero en el sector forestal, en los cuales los propietarios de las tierras, o quienes acrediten el derecho legítimo de uso, tienen la posibilidad jurídica de acceder a los beneficios derivados de éstos.

De manera similar al caso chileno, Colombia comparte con México una misma tradición jurídica; por ello, es interesante recurrir como alternativa asociada a los actos jurídicos a los **Contratos Civiles de Compraventa** regulados por ambos Códigos Civiles, ~~ello~~ con el objeto de transar en el mercado los derechos de captación de carbono, por cuanto ~~solo-sólo~~ se exige un acuerdo entre las partes contratantes y la definición del objeto del contrato; consecuente con ello, ~~no se~~ incluirán en la regulación propuesta, la cual ~~solo-sólo~~ es a nivel de reglamento, aspectos que sean exclusivamente competencia del poder legislativo, es decir, que ~~solo-sólo~~ se reconoce la necesidad de celebrar contratos o acuerdos ~~entre las partes~~ de carácter innominado o atípicos entre las partes, haciendo ~~solo-sólo~~ remisión o inferencia al derecho civil o comercial.

III- COMPROMISOS QUE ADQUIERE COLOMBIA COMO PAÍS PARTE DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS DE CAMBIO CLIMÁTICO- CMNUC

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fue adoptada en mayo de 1992, entrando en vigor en marzo 21 de 1994¹, en el caso del Estado colombiano fue ratificada mediante la Ley 164 de 1995. Esta Convención reconoce la preocupación global por las actividades humanas que han modificado las concentraciones naturales de gases de efecto invernadero en la atmósfera que pueden acarrear efectos negativos sobre los ecosistemas y la humanidad.

Como objetivo principal, la Convención pretende la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas de las actividades humanas en el sistema climático¹, nivel de estabilización que se debe lograr en un plazo que permita la adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático, asegure que la producción de alimentos no se vea amenazada y permita el desarrollo sostenible (artículo 2).

La Convención parte de reconocer que, para el logro de este objetivo, se deben tener en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, las necesidades especiales de los países en desarrollo y el derecho al desarrollo sostenible que tienen los Estados² (artículo 3).

Para todos los países parte de la Convención se definen unas obligaciones³, es así como todos deben elaborar, actualizar y presentar a la Conferencia de las Partes, como máximo órgano decisorio de la misma, una comunicación nacional que incluya un inventario de sus emisiones y absorción de gases de efecto invernadero en su territorio (artículo 12¹), así como promover la formulación y ejecución de programas orientados a la mitigación del cambio climático (artículo 4.1.).

En el caso de los países desarrollados Parte y aquellos con economía en transición (enumerados en el Anexo I), deben limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de regresar a sus niveles de emisiones de 1990 para el año 2000, y proteger y mejorar sus depósitos y sumideros de gases de efecto invernadero, permitiéndose que estas políticas y medidas se apliquen conjuntamente entre las Partes (artículo 4.2); es así como los países desarrollados Parte deben brindar asistencia a los países en desarrollo Parte, en términos de recursos financieros nuevos y adicionales para que los últimos puedan cumplir con los compromisos que surgen de esta la Convención (artículo 4.3), y hacer frente a los costos que le represente adaptarse a los efectos del cambio climático (artículo 4.4). Así mismo, los países desarrollados deben promover la transferencia de tecnología ambientalmente racional hacia los países en desarrollo o No Anexo I (artículo 4.5).

Para el cumplimiento de los diferentes compromisos, la Convención establece que los países con economías en transición Parte tendrán cierto grado de flexibilidad (Artículo 4.6) y que los países en desarrollo Parte dependerán de la transferencia oportuna de recursos financieros y tecnológicos que realicen los países desarrollados Parte (Artículo 4.7).

Comentado [RLG1]: Después de leer este capítulo completo, pienso que debe desaparecer mucha de la información que está incluida y pasarse a un Anexo.

El capítulo debe quedar muy corto, tal vez con una introducción que señale el contexto de las COPs en las cuales se han discutido estos temas (Que son Cancún, Durban y Varsovia) y luego con una tabla que indique los compromisos para Colombia en temas de REDD y derechos de carbono, versus la decisión o decisiones que los originan.

De resto el capítulo se siente como un relleno y no aporta mucho en su estado actual. No es nada concluyente.

Comentado [RLG2]: Si esto es textual de la convención (y eso me parece, por la forma de redacción), debe ir entre comillas y con una cita que indique este hecho; de lo contrario estaríamos cometiendo una indelicadeza.

¹ Fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-073 de marzo 22 de 1995.

Como órgano supremo de la Convención se establece la Conferencia de las Partes, siendo ésta responsable de examinar periódicamente el estado de aplicación en que la Convención ~~de~~ encuentra (Artículo 7). Así mismo se ~~crea~~ el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, que es el responsable de proporcionar información sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención (Artículo 9) y el Órgano Subsidiario de Ejecución, encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación del cumplimiento de la Convención (Artículo 10).

Es claro entonces para Colombia, como país en desarrollo, que entre sus obligaciones internacionales contraídas al ratificar la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se encuentra la de promover la formulación y ejecución de programas orientados a la mitigación del cambio climático (Artículo 4.1).

Decisiones de la Conferencia de las Partes

A lo largo dos (2) décadas la Conferencia de las Partes de la CMNUCC ha realizado sesiones anuales con el objeto de examinar el estado de la aplicación de la Convención, siendo relevante para los alcances del presente documento hacer referencia específica a algunas declaraciones

- COP 16 - CANCÚN

De acuerdo ~~a~~ con el informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, de la Decisión 1/CP.16, resaltamos con respecto a los países en desarrollo como Colombia los siguientes aspectos:

Invita a adoptar medidas de mitigación apropiadas para cada país en el contexto del desarrollo sostenible, respaldadas y facilitadas mediante tecnología, financiación y actividades de fomento de la capacidad, con el fin de lograr una desviación de las emisiones con respecto a los niveles que se registrarían en 2020 si no se adoptara ninguna medida. (1 Para. 48/CP16).

Se estableció un registro para consignar las medidas de mitigación apropiadas para cada país, con respecto a las cuales se solicite apoyo internacional y facilitar el emparejamiento del apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad con esas medidas. (1 Para. 53/CP16).

Alienta a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales:

- La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;
- La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;
- La conservación de las reservas forestales de carbono;
- La gestión sostenible de los bosques;
- El incremento de las reservas forestales de carbono; (1 Para. 70/CP16).

Pide que se propongan adoptar las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, en el contexto de un suministro de apoyo adecuado y previsible, que incluya recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico a esas Partes, y en función de sus circunstancias nacionales y sus capacidades respectivas, que elaboren lo siguiente:

- Un plan de acción o estrategia nacional;
- Un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal, o, si procede, como medida provisional, niveles subnacionales de referencia de las emisiones forestales y/o niveles subnacionales de referencia forestal, de

Comentado [RLG3]: Por acá hay cosas que son textuales de la decisión y que hay que poner entre comillas. Además sugiero eliminar tanto detalle del texto principal (ponerlo como Anexo? O como nota al pie?) y poner lo que sea clave para el tema que nos atañe, porque hay cosas que tal vez son muy detalladas.

conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes;

- Un sistema nacional de vigilancia forestal robusto y transparente para la vigilancia y notificación respecto de las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, con la opción, si procede, de establecer provisionalmente un sistema subnacional de vigilancia y notificación, de conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes;
- Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias que se señalan en el apéndice I de la presente decisión en todo el proceso de aplicación de las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, al tiempo que se respeta la soberanía; (1 Para. 71/CP16).

Pide que, cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales. (1 Para. 72/CP16)

- **COP 17 - DURBAN**

Del informe de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, es relevante resaltar las siguientes Decisiones:

Decisión 2/CP.17: En su párrafo 64 recuerda que para que las Partes que son países en desarrollo y que estén ejecutando las medidas basadas en los resultados obtengan y reciban financiación basada en los resultados, esas medidas deberían medirse, notificarse y verificarse plenamente, y las Partes que son países en desarrollo deberían contar con los elementos mencionados en el párrafo 71 de la decisión 1/CP.16.

Así mismo, en su párrafo 65 dispone que la financiación basada en los resultados proporcionada a los países en desarrollo podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales; y en los párrafos 66 y 67 que pueden ser desarrolladas aproximaciones tanto basadas en mercados como no basadas en mercados, para soportar las medidas basadas en resultados.

Decisión 3/CP.17: Referente a la puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima, como una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, de conformidad con el artículo 11 de la misma.

Decisión 12/CP.17: Orientación sobre los sistemas para proporcionar información acerca de la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardias y sobre las modalidades relativas a los niveles de referencia de las emisiones forestales y los niveles de referencia forestal a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16

- COP 19 – VARSOVIA

En la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Varsovia, Polonia, en el año 2013 por su parte se adoptaron las siguientes decisiones, entre las que se encuentra la invitación a designar entidades del orden nacional que se encarguen de coordinar la implementación de actividades y políticas públicas relativas a la mitigación y adaptación. (10/CP 19 Para. 1)

En ese sentido, se insta a que las autoridades se encarguen de tomar las medidas necesarias, que les permitan obtener y recibir pagos con base en los resultados obtenidos, a través de las diferentes modalidades referidas en la COP 16, permitiendo una completa implementación de las actividades referidas allí. (10/CP 19 Para. 2)

Para esto, se reconocieron unas necesidades en las que los países deben avanzar a través de las autoridades designadas por los mismos, relacionadas con: (10/CP 19 Para. 3)

- i. El fortalecimiento y consolidación de plataformas informativas que contengan las experiencias nacionales y las prácticas y conocimientos tradicionales puestos en marcha;
- ii. La identificación de las posibles necesidades a la hora de coordinar soportes, teniendo en cuenta la información proveniente de las Convenciones y otros arreglos multilaterales y bilaterales;
- iii. La provisión de oportunidades para intercambiar información entre las diferentes entidades, sobre las acciones y soportes recibidos como parte de las actividades de conservación e incremento de reservas forestales, gestión sostenible de los bosques, y reducción de las emisiones por deforestación y degradación entre otras;
- iv. La provisión de información y recomendaciones que permitan la eficacia de la gestión financiera, incluyendo la financiación basada en resultados, tecnologías y capacidades que permitan a los países en desarrollo poner en práctica las diferentes actividades;
- v. La provisión de información que permita un adecuado financiamiento de las entidades tanto bilaterales y multilaterales como privadas, que financien e implementen las actividades y elementos ya mencionados, y definidos en la COP 16, y las formas como pueden ser más efectivas.
- vi. El fomento a otras entidades respaldando las actividades correspondientes, de forma que sea posible lograr la eficiencia, coordinación y consistencia de los mecanismos de financiación de la Convención;
- vii. Intercambiar información sobre diferentes acercamientos y aproximaciones, incluyendo la mitigación conjunta y la adaptación, para la administración integral y sustentable de los bosques.

Por otro lado, la Conferencia de las Partes del año 2013, alienta a las autoridades a financiar las actividades de conservación, y reducción de deforestación y degradación (10/CP 19 Para. 4), para de esa manera perfeccionar acuerdos voluntarios sobre las necesidades que sean identificadas, conjuntamente con los Órganos Subsidiarios de la Convención en el periodo de sesiones de los mismos (10/CP 19 Para. 6), pues para el año 2017 serán revisados los resultados de dichas reuniones para poner a consideración los arreglos institucionales existentes o la necesidad de generar potenciales alternativas de gobernanza para la implementación de las distintas actividades, y en esa medida poder hacer las recomendaciones necesarias a la Conferencia de las Partes (10/CP 19 Para. 9). Es así como se hace necesaria la coordinación a nivel nacional, que

permita contribuir con los acuerdos definidos y así mismo, avanzar en las estrategias identificadas para contribuir al cambio climático.

Decisión 11/CP.19: Se ocupa de las modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia de los bosques, indicando en su Párrafo 4 que los sistemas de monitoreo forestal nacional, con, en su caso, la supervisión y presentación de informes subnacionales como medida provisional, según lo dispuesto en la decisión 1/CP.16, 71 (c) del párrafo y en la decisión 4/CP.15, párrafo 1 (d) deben:

- a) Basarse en los sistemas existentes, según corresponda;
- b) Permitir la evaluación de diferentes tipos de bosques en el país, incluyendo los bosques naturales, según lo definido por la Parte;
- c) Ser flexible y permitir la mejora;
- d) Reflejar, en su caso, el enfoque gradual que se hace referencia en la decisión 1/CP.16, apartados 73 y 74;

Decisión 12/CP. 19: En torno a los niveles de referencia en el Párrafo 1º reitera que de acuerdo con la decisión 12/CP.17, párrafo 3, las Partes que son países que llevan a cabo las actividades mencionadas en la decisión 1/CP.16, párrafo 70, deben presentar un resumen de la información sobre cómo todas las garantías contempladas en la decisión 1 / CP.16, apéndice I, se están abordando y respetado en toda la ejecución de las actividades; así mismo en el Párrafo 4 decide que las Partes que son países en desarrollo debe comenzar a proporcionar el resumen de la información mencionada en el Párrafo 1 anterior, en las comunicaciones realizadas o canal nacional, incluso a través de la plataforma web de la CMNUCC, teniendo en cuenta el párrafo 3 anterior, después del inicio de la ejecución de las actividades mencionado en la decisión 1/CP.16, párrafo 70.

Decisión 13/CP.19): Adopta directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones de las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales propuestas y / o niveles de referencia forestal.

IV- JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA REGLAMENTARIA

Uno de los aspectos que se ha identificado como posible “cuello de botella” para la implementación de REDD+ en Colombia es la falta de claridad jurídica dentro del ordenamiento legal colombiano. Como respuesta a lo anterior, en el año 2010, Patrimonio Natural en el marco del proyecto “Incentivos a la conservación para el manejo del territorio y la mitigación de conflictos socio-ambientales”² y WWF Colombia, iniciaron un proceso orientado a generar insumos jurídicos y de política con el fin dar claridad sobre algunos temas considerados relevantes en la formulación de la Estrategia Nacional REDD+ a cargo del Gobierno Nacional. Este proceso combinó la realización de una serie de estudios y conversatorios con expertos en la materia, donde se identificaron los principales problemas que se tienen en materia jurídica para la implementación del mecanismo REDD+ en Colombia.

Durante los años 2010-2012 se desarrollaron dos estudios; el primero de ellos tuvo como finalidad “Estructurar una propuesta de requerimientos jurídicos para la formulación e implementación de proyectos REDD en territorios colectivos de comunidades negras e indígenas...”. Este estudio fue realizado por la Corporación Ecovera (Sanclemente, 2011); y el segundo se trató de un “Análisis y sus respectivas recomendaciones, sobre las características y validez jurídica de los contratos que están siendo promovidos por empresas, organizaciones o personas, para ser firmados con comunidades propietarias de bosques, con el fin de desarrollar proyectos REDD+ o de “compra de oxígeno” (Burgos, 2011). Cada uno de estos estudios fue complementado con conceptos jurídicos de abogados expertos, socializado y discutido posteriormente, a través de dos conversatorios en los que participaron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Parques Nacionales Naturales (PNN), el Ministerio del Interior y organizaciones de la Mesa REDD Colombia.

Los diversos análisis realizados y las discusiones dadas en los conversatorios reflejaron diversas opiniones y planteamientos, así como la identificación de los temas fundamentales y de urgente definición, requeridos desde el punto de vista jurídico para dar viabilidad a la implementación del mecanismo REDD+ en el país. El objeto del presente documento es presentar una síntesis³ de los principales análisis, conclusiones y recomendaciones generadas en los estudios antes mencionados. Se espera que estos insumos sean de utilidad para el MADS y sean considerados en su proceso de definición, operativización y puesta en marcha de la Estrategia Nacional REDD+ en Colombia.

AVANCES EN COLOMBIA

La propuesta de reglamentación de los Derechos de Carbono en Colombia, pretende solucionar algunos de los problemas identificados como cuellos de botella de los proyectos REDD+ y que se resumen en:

- Cumplir con los compromisos internacionales establecidos en las COP.
- Definir las reglas para el desarrollo de los proyectos, en el marco de la ENREDD+.
- Definir el papel de las entidades públicas en el diseño e implementación de proyectos REDD+.

² Financiado por la Embajada del Reino de los Países Bajos.

³ Esta síntesis se basa en los estudios y los conversatorios jurídicos mencionados en esta introducción.

Con formato: Título 2

Con formato: Espacio ajustado en 12 pto

Con formato: Espacio Después: 0 pto

- Garantizar los derechos de las comunidades frente a terceros que quieren promover iniciativas REDD+ en sus territorios.

Como se indicó en la sección anterior, a Colombia, al por ser un país en desarrollo parte de la CNUCC que se propone adoptar las medidas REDD, le corresponde como país en desarrollo que se propone adoptar las medidas REDD, elaborar:

- Elaborar un plan de Acción o Estrategia Nacional;
- Definir un nivel nacional de referencia de emisiones;
- Establecer un sistema Nacional de Vigilancia Forestal;
- Implementar un sistema para proporcionar información sobre salvaguardas;

- Se-estas acciones se pueden realizar en niveles subnacionales como medida provisional.

Por su parte, desde el año 2008 el Gobierno de Colombia decidió apostar le al desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+). En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se asumió el compromiso de reducir las emisiones por degradación y deforestación por medio de la puesta en marcha de esta estrategia. En 2010 el Fondo Cooperativo para el Carbono y los Bosques (FCPF), financió la formulación de la Propuesta de Preparación para REDD+ en Colombia (Documento de Preparación para REDD+, o R-PP por sus siglas en inglés), la cual fue aprobada en octubre de 2011 y que plantea una hoja de ruta sobre las actividades que se deben poner en práctica para la implementación de la estrategia. Recientemente el programa ONUREDD aprobó la propuesta de Colombia, con lo cual se apalancará el desarrollo de la Estrategia Nacional ENREDD+.

En 2012, el Gobierno Nacional, a través del MADS, continuó trabajando en la preparación del país para poner en marcha la ENREDD+, la cual dará las pautas y lineamientos nacionales para la implementación del mecanismo REDD+ en Colombia, así como la adecuación política, jurídica y operativa requerida para la implementación del mecanismo a nivel nacional. Actualmente se cuenta con la versión 8.0 del R-PP en la cual se establece el punto de partida para el desarrollo de la ENREDD+ (MADS, 2013), incluyendo los actores que estarán involucrados en la toma de decisiones, la estructura institucional y las nuevas instancias que serán creadas para la implementación futura de la estrategia. Además, se presentan algunos de los avances del proceso de información y diálogo temprano con las comunidades, la sociedad civil y los sectores.

Paralelamente, diferentes instituciones y organizaciones no gubernamentales han venido adelantando, en el marco de los mercados voluntarios,⁴ la formulación de algunos proyectos piloto, tales como: el propuesto por el Consejo Comunitario Los Delfines en el Pacífico Colombiano, el proyecto REDD+ adelantado por CORMAGDALENA, CAM y ONF Andina en el Huila y el proyecto REDD+ de la Fundación Natura en el Corredor de Robles la Rusia-Guaitiva-Iguaque. Sin embargo, muchas de estas iniciativas tienen dudas frente al papel que pueden jugar las entidades

⁴ Paralelo a los mercados regulados relacionados con el Protocolo de Kioto (incluido el MDL) existen mercados voluntarios que se ajustan a estándares metodológicos, desarrollados por empresas certificadoras o instituciones reconocidas a nivel internacional, como la tales como el CCB (*Climate, Community and Biodiversity Alliance*), o el VCS (*Voluntary Carbon Standard*) entre otros (Ortega-P. et al., 2010). A diferencia del MDL, algunos de ellos sí incluyen proyectos asociados a evitar la deforestación, o proyectos REDD.

Con formato: Fuente: Español (Colombia)

Con formato: Normal, Sin viñetas ni numeración

públicas en la formulación e implementación de proyectos REDD+ y especialmente, frente a la posibilidad de recibir recursos privados para el desarrollo de estas actividades.

Así mismo, el Fondo Patrimonio Natural, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales, el Instituto Sinchi y el IDEAM, y con el apoyo financiero de la Embajada de Holanda y de la Unión Europea, avanzaron en el desarrollo de tres iniciativas tempranas REDD+ en la región Amazonia-Orinoquia, alrededor del Área de Manejo Especial de la Macarena y en zonas amortiguadoras del PNN Chiribiquete. En la actualidad ya existe en Colombia un proyecto REDD+ validado y con créditos emitidos, que fue desarrollado por Anthrotext y el Consejo Comunitario COCOMASUR, en alianza con el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, además de ~~otras~~ algunas iniciativas con ciertos niveles de avance para desarrollar proyectos REDD+ en Colombia, como las del programa BIOREDD, financiado por USAID.

El creciente interés que ha suscitado el tema REDD+ en Colombia ha llevado a una proliferación de ideas o iniciativas de proyectos, en ocasiones mal llamados “proyectos de compra de oxígeno”, en los cuales se acuerdan incentivos financieros, sin un sustento técnico apropiado y sin procedimientos claros de información y consulta con las comunidades ~~donde en cuyos territorios~~ se espera desarrollar este tipo de proyectos; ~~el desarrollo a implementación~~ de estas iniciativas ha llevado a situaciones de fraudes y de firmas de contratos en condiciones inequitativas y onerosas. En la actualidad se reporta que existen contratos firmados por pueblos indígenas y comunidades negras en las regiones de la Amazonia y el Pacífico, aunque no es claro con quién se han firmado estos contratos y bajo qué condiciones. Ante esta situación el MADS y algunas entidades no gubernamentales iniciaron un proceso que busca informar a las comunidades propietarias de los bosques sobre temas de cambio climático y sobre los mecanismos de mercado oficiales oficialmente existentes, con la finalidad de evitar y alertar sobre posibles estafas (ver Ortega et al, 2011).

Por otro lado, el MADS presentó para la discusión general un proyecto de Resolución para el registro de actividades tempranas REDD+, que surgió como respuesta a la necesidad de frenar la suscripción de acuerdos irregulares entre las comunidades y diferentes empresas (cuyos términos podrían vulnerar sus derechos), y con el fin de ~~para~~ proteger la integridad de los territorios colectivos y ancestrales de los posibles impactos asociados. Sin embargo, ante las observaciones allegadas a la entidad por parte de distintas organizaciones, se encontró que el registro puede implicar una aprobación tácita y, por tanto, el reconocimiento de un derecho para los solicitantes, lo que es contrario al objetivo que se buscaba con dicha propuesta (Mesa REDD, 2012). En ese sentido, el Ministerio decidió revisar el proyecto de Resolución, con el fin de precisar el alcance y darle mayor discusión antes de ser presentada y aprobada. Esta resolución aún no ha sido expedida y, por lo tanto, no existen unos criterios unificados ~~para frente a~~ la formulación de los proyectos REDD ni tampoco frente a la necesidad de registro de los mismos ante el MADS.

EL APOORTE DE LA MESA REDD COLOMBIA

De otra parte, en el año 2009 se crea la Mesa REDD Colombia, por iniciativa de organizaciones no gubernamentales⁵ ~~quienes que~~ buscaron conformar un espacio conjunto para “Promover

⁵ En la actualidad hacen parte de la Mesa REDD Colombia: WWF Colombia, la Fundación Natura, The Nature Conservancy (TNC), Conservación Internacional Colombia (CI), la Corporación Ecoversa, el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez y Patrimonio Natural- Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, The Amazon Conservation Team (ACT-Colombia), Wildlife Conservation Society (WCS), la ONF Andina y AVINA

Con formato: Título 2

Con formato: Fuente: Sin Negrita, Espacio ajustado en 12 pto

Con formato: Espacio Después: 0 pto, Ajustar espacio entre texto latino y asiático, Ajustar espacio entre texto asiático y números

promover el desarrollo de estrategias, políticas, planes y proyectos REDD en Colombia consistentes con los derechos de los pueblos indígenas, afrocolombianos y comunidades locales, la equidad de la generación y distribución de los beneficios y el manejo sostenible de los bosques". Por lo tanto, desde su conformación, la Mesa ha venido participando del proceso de desarrollo del mecanismo REDD+ en Colombia y, dentro de las sus líneas de trabajo, de la Mesa, se ha priorizado el desarrollo de acciones orientadas a promover la participación, comprensión y divulgación del mecanismo REDD+ y a dar la provisión de insumos y recomendaciones al gobierno nacional para su implementación. Sobre este último punto se ha dado prioridad al análisis jurídico para la implementación de REDD+ en Colombia.

Los resultados del proceso adelantado y los estudios llevados a cabo muestran que hay vacíos jurídicos que deben ser regulados, de manera que exista seguridad jurídica para la implementación del mecanismo REDD+ en el país. Esta falta de claridad ha generado confusión en los potenciales usuarios o implementadores del mecanismo, así como ha propiciado, en algunos casos, fraudes y desinformación en las comunidades acerca de la naturaleza del instrumento y eventualmente fraudes.

Sobre este último aspecto, los estudios previos mostraron posiciones divergentes. Por una parte, se afirma que la naturaleza de los contratos es lícita, dado que el objeto de los mismos, desde el punto de vista jurídico, es la actividad de conservar y obtener un servicio ecosistémico derivado de los recursos naturales. Para otros, el objeto de los contratos analizados es la propiedad colectiva de los territorios étnicos, la cual tiene características constitucionales que los hace inalienables, inembargables e imprescriptibles; por lo tanto, el objeto de los contratos es ilícito y un juez de la República podría declararse su nulidad por un juez de la república, a petición de cualquier interesado.

En relación con la participación de las comunidades étnicas, en Colombia, el Estado tiene la obligación de garantizar la participación de las comunidades negras y pueblos indígenas en las decisiones que puedan afectarlos, por lo cual debe consultarlas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, teniendo en cuenta los mínimos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Decreto 1320 de 1998 establece un procedimiento muy limitado y que no aplicaría para este tipo de proyectos (REDD+), dado que este decreto reglamentó la consulta previa para aquellos proyectos que requieren de licencia ambiental. Por lo anterior, se requiere precisar cuál es el mecanismo más idóneo para garantizar la participación de estas comunidades, para dar legitimidad a este tipo de proyectos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos. La legitimidad de un proyecto REDD+ depende, en parte, de que las decisiones que tomen las comunidades estén basadas en su plena comprensión sobre el proyecto y en el respeto de las instancias organizativas y deliberativas, que son dos de los aspectos en los cuales se observan fallas por parte de algunos desarrolladores de proyectos REDD+.

En este contexto, en el marco de los conversatorios jurídicos promovidos en el desarrollo de consultorías jurídicas de la Mesa REDD de ONGs Colombia, hay coincidencia entre los expertos en cuanto a la importancia de reglamentar el procedimiento para la implementación de proyectos REDD+ (en el marco de mercados voluntarios), la cual según ellos debería incorporar temas como: i) la inclusión de salvaguardas sociales y ambientales que garanticen el respeto de los

derechos de las comunidades; ii) el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos; iii) ~~además de todo lo relacionado con~~ la celebración y tipicidad de los contratos o instrumentos para ejecutar este tipo de proyectos y iv) el papel de las entidades públicas en la formulación e implementación de estas iniciativas.

Para ello, se necesita que el país cuente con un marco regulatorio para las actividades de implementación temprana, de manera que se conozcan las iniciativas que se están desarrollando en el territorio colombiano y se pueda garantizar que REDD+ traiga beneficios reales a las comunidades forestales, ~~así como garantizar el cumplimiento de y que se cumplan~~ las salvaguardas sociales y ambientales pertinentes.

En este sentido, existe un acuerdo frente a la urgencia de avanzar en el desarrollo de los temas identificados, especialmente considerando –el inminente desarrollo de proyectos individuales en todo el país. Dichos proyectos están finalizando su etapa de formulación e inician fases de implementación, las cuales se verán retrasadas y afectadas por los vacíos y ambigüedades que en Colombia se presentan frente a REDD+. Esta situación no sólo afecta a los desarrolladores de proyectos, sino que puede generar desconfianza y recelo en las comunidades, ~~al generarse por la creación de~~ expectativas en la fase de formulación que no serán factibles ~~de~~ concretar en la implementación.

~~De igual forma, es necesario regular y aclarar estos vacíos jurídicos como herramienta para responder a la tendencia actual de suscripción de acuerdos entre las comunidades y diferentes empresas para el desarrollo de proyectos REDD+, que ha llevado a generar una gran cantidad de expectativas.~~ En este sentido, la reglamentación se constituye en una salvaguarda que puede evitar resultados indeseables y/o prevenir posibles daños ambientales y sociales asociados al desarrollo de este tipo de proyectos.

Comentado [RLG4]: Este párrafo es un poco redundante con el anterior y sugiero eliminarlo.

Con base en las problemáticas y hallazgos, se recomienda al Gobierno Nacional trabajar en la reglamentación de los temas identificados, con el fin de dar lineamientos claros para los potenciales usuarios y beneficiarios de la implementación de este mecanismo. Los diversos expertos y estudios realizados coinciden en la necesidad de reglamentar de manera prioritaria los siguientes temas:

- a) Derecho a acceder al carbono y ~~sobre el~~ servicio ecosistémico de almacenamiento de carbono, en el marco de los proyectos REDD+.
- b) Distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los proyectos REDD+.
- c) Reglamentación de la consulta previa para proyectos REDD+.
- d) Procedimientos y requisitos para el desarrollo, formulación e implementación de proyectos REDD+, ~~entre ellos, las incluyendo~~ salvaguardas ambientales y sociales, ~~el~~ mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos, ~~la~~ tipicidad de los contratos, etc.

De igual forma, en el marco del trabajo de la Mesa REDD Colombia se ha identificado que es necesario que el Gobierno Nacional defina bajo qué enfoque se quiere trabajar el tema REDD+. Para los desarrolladores de proyectos, es prioritario que se establezca si éstos serán diseñados e implementados bajo un enfoque anidado, un enfoque jurisdiccional, o si simplemente el país decidirá apoyar los proyectos aislados y no tomar decisiones a nivel de regiones o jurisdicciones. Esta falta de claridad ha detenido algunos procesos liderados por

| desarrolladores de proyectos, quienes están a la espera de una respuesta clara desde el nivel central, para proceder a desarrollar sus proyectos e iniciar ~~con~~las actividades de implementación en las regiones.

V- **PRINCIPALES COMPONENTES FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PROPUESTA REGLAMENTARIA**

Comentado [RLG5]: Yo más bien llamaría este capítulo "FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PROPUESTA REGLAMENTARIA", porque acá no se discuten los componentes, sino los principios constitucionales, legales y jurisprudenciales que orientan el desarrollo de la propuesta.

A continuación se presentan los fundamentos legales de los principales componentes de la propuesta reglamentaria elaborada en el marco de esta consultoría, así como las diferentes posiciones que tanto expertos de la Mesa REDD de ONGs Colombia, como abogados y técnicos expertos en temas forestales, jurídicos, económicos, sociales -y de tierras, expresaron sobre los mismos. Se anexa En el Anexo 4 se incluye el proyecto de decreto reglamentario en el estado actual, después de varias rondas de revisión, así como mientras en el Anexo 3 se incluye una matriz que recoge, para los artículos específicos del proyecto de decreto, los comentarios de algunos expertos y la respuesta dada a estos, que en algunos casos, además, logro-logró mejorar la propuesta reglamentaria.

LOS DERECHOS SOBRE EL CARBONO

Precisar que-qué se entiende por derechos de carbono, fue esencial para definir el objeto de la regulación, y en este contexto fue necesario relacionarlo con la propiedad sobre los bosques naturales -y su relación con el derecho de propiedad sobre la tierra.

En efecto, por una parte, algunos expertos afirman que la legislación nacional determina como regla general que la propiedad de los recursos naturales está en cabeza del Estado. Sin embargo, no se pronuncia sobre quién es el propietario de los servicios ecosistémicos derivados de los recursos naturales, como es el servicio de almacenamiento de carbono que prestan los bosques naturales. Adicionalmente, los estudios encuentran que no existe un régimen legal que permita desligar los recursos naturales renovables de los servicios ecosistémicos que ellos prestan, de manera tal que se pueda negociar un servicio ecosistémico (como el almacenamiento de carbono) de manera independiente del recurso natural renovable que presta dicho servicio. Para otros, es claro que los servicios ecosistémicos son del propietario del recurso natural que los genera, es decir del Estado, quien puede llevar a cabo negociaciones sobre los mismos, teniendo como base el principio del derecho que determina que el dueño de lo principal es dueño de lo accesorio.

Comentado [RLG6]: El Estado o la Nación?

A continuación se presentan las dos tesis existentes sobre el tema.

• **LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES COMO PROPIEDAD DE LA NACIÓN.**

Esta tesis se fundamenta en que en el ordenamiento *jurídico nacional, sin ~~dezmoro-desmedro~~ de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares, los recursos naturales renovables pertenecen a la Nación, según el artículo 42 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables- CNRR*. La Constitución Política de Colombia de 1991, por su parte, indica que el Estado tiene a su cargo la responsabilidad de protegerlos, coordinarlos y regular su aprovechamiento, garantizando el desarrollo sostenible y la conservación y restauración del ambiente.

Comentado [RLG7]: El Estado o la Nación? Me queda la duda. Yo diría que son de la Nación, aunque su administración esté en cabeza del Estado. Me lo confirma la sección a continuación.

Estos recursos naturales renovables proveen una serie de bienes y servicios ambientales que son igualmente de propiedad de la Nación, según el principio general del derecho que establece que “la suerte de lo accesorio sigue la suerte de lo principal”^{27, 28}; es decir, si los recursos naturales renovables son un bien público de propiedad de la Nación, igualmente lo son los servicios que de ellos se derivan, de manera que el Estado es quien ejerce el dominio sobre estos, y tiene la potestad de su administración a través de las diferentes instancias nacionales y regionales de conformidad con la ley y sus reglamentos.

Frente a esto por ejemplo, es importante tener en cuenta que del dominio del Estado sobre los recursos naturales, se deriva la obligación de respetar la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público, los parques naturales nacionales y regionales, las tierras de grupos étnicos, y los resguardos; y adicionalmente, a partir del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente, se le impone al Estado la obligación adicional de velar por la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente, pues si bien es quien tiene el dominio sobre los mismos, gracias al carácter de fundamentalidad de este derecho, se requiere de estas instancias.

Para dar cumplimiento a la obligación constitucional de regular los temas ambientales, y el mandato de que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, interviniendo la forma cómo se hace la explotación de los recursos naturales, a partir de la Ley 99 de 1993, si bien se establece la necesidad de la descentralización, la democracia y la participación en esta materia, también se definen unos lineamientos del Sistema Nacional Ambiental SINA (entendido como conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones), que establecen los mecanismos y las formas de actuación del Estado y los particulares en esta materia.

Es así como la política ambiental es dirigida desde la administración central a través de las entidades a cargo, encabezadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, de las políticas y regulaciones en materia de recuperación, conservación, protección, ordenamiento del uso del territorio, y el manejo y uso de los recursos naturales renovables de la Nación y el medio ambiente, para asegurar su aprovechamiento sostenible.

El Estado es el encargado de administrar, reservar, y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como velar por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; y establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, entre otras funciones.

A partir de esto se evidencia la participación de las distintas entidades del Estado en materia de responsabilidad ambiental, la cual a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que del análisis de la Carta Política, el Estado adquiere los deberes especiales de : i) Garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente, ii) Proteger su diversidad e integridad, iii) Conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) Fomentar la educación ambiental, v) Planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, vi) Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) Imponer las sanciones legales y exigir la reparación del daño, y viii) Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

De manera que es importante tener en cuenta que *el ambiente es entendido como patrimonio común de la humanidad* y como algo fundamental y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, por lo que los recursos naturales y los demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente para lograr su máximo aprovechamiento, siempre y cuando se tenga en cuenta el interés general de la comunidad, ~~por lo que y la~~ planeación ambiental debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado, y al desarrollo sostenible.

El manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible no puede obviar que es fundamental propender por mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades esenciales de la población, pues no podría predicarse su viabilidad mientras la población viva en niveles de extrema pobreza, por lo que ha dicho la Corte Constitucional que “~~El~~ ... el desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad”, de manera que a la hora de tomar decisiones públicas y privadas deben tenerse en cuenta los beneficios y los costos ambientales y buscarse la conciliación, en la medida de lo posible, entre las relaciones conflictivas.

Es decir, que proyectos que piensen en la posibilidad de generar un desarrollo sostenible, deben conciliar una serie de aspectos, a saber: i) la sostenibilidad ecológica, que busca el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad; iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados y iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y que sea equitativo dentro y entre generaciones.

A partir del anterior análisis se puede definir con claridad, que, siendo los derechos sobre el carbono figuras emanadas de ~~T~~tratados internacionales firmados por los Estados, y que la Constitución Política de Colombia y el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974), establecen que los recursos naturales renovables pertenecen a la Nación, el carbono como servicio ambiental también es propiedad de la Nación.

Ahora bien, esto no niega de ninguna manera la posibilidad de que el Estado permita el uso y goce de los mismos, a través del usufructo, a quienes estén en la capacidad de disponer de las tierras en donde eventualmente ~~estos-éstos~~ se generen, es decir, -a los propietarios privados con escritura pública debidamente registrada en las oficinas de instrumentos públicos; a los poseedores cuya propiedad ha sido declarada a través de procedimientos judiciales, cuya pertenencia ~~este-esté~~ o no inscrita en las oficinas de registro de instrumentos públicos; a los poseedores con ánimo de señor y dueño, así aún no haya sido declarada su propiedad, siempre y cuando sea comprobable por autoridad administrativa competente el cumplimiento de los requisitos; a los adjudicatarios de bienes baldíos mediante resolución administrativa del INCODER; a los ocupantes de áreas susceptibles de adjudicación, con certificación expedida por la autoridad competente; a los integrantes de asociaciones con título de constitución de las Zonas de Reserva Campesina ya consolidadas; y ~~Personas a las ersonas~~ que puedan probar que se benefician actualmente, o que puedan llegarse a ver beneficiadas, con la Ley de víctimas y restitución de tierras, según el procedimiento de la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta que la Constitución indica que se requiere de la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente; que es obligación del Estado usar los recursos naturales en forma eficiente para lograr su máximo aprovechamiento, siempre y cuando se tenga en cuenta el interés general de la comunidad; que el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible no puede obviar que es fundamental propender por mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades esenciales de la población; y que la Convención Marco de Cambio Climático, indica la necesidad de que los países en vía de desarrollo establezcan mecanismos que les permiten reducir los niveles de pobreza, el Estado debe velar porque los usufructuarios de los derechos de carbono, sean poblaciones como las comunidades indígenas, negras y campesinas, localizadas en las tierras donde se encuentren los bosques generadores de dicho servicio.

Por su parte, las comunidades negras e indígenas tienen un derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, el cual les es reconocido tanto a nivel internacional como en las normas nacionales y que se materializa ~~o concretiza,~~ mediante la consolidación del resguardo indígena o ~~en~~ el título de adjudicación del territorio colectivo. Según la sentencia T-188 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, el derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de estos pueblos. ~~A,~~ aspecto reiterado en la ~~S~~ Sentencia SU 510 de 1998, al establecer que ~~“La... la~~ Corte no ha dudado en reconocer, con base en las declaraciones constitucionales e internacionales respectivas, que la propiedad colectiva que las comunidades indígenas ejercen sobre sus resguardos y territorios tiene el carácter de derecho fundamental, no solo porque tales territorios constituyen su principal medio de subsistencia, sino porque forman parte de sus cosmovisión y religiosidad”.

Así mismo, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, al pronunciarse sobre el caso de Saramaka, en la ~~Sentencia-sentencia~~ del 28 de noviembre de 2007 No 172, estableció que el concepto de propiedad y posesión en las comunidades indígenas, puede tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta, no se encuentra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.

En Colombia, la propiedad colectiva titulada a los pueblos y comunidades afrocolombianas, según la Constitución y las normas, son considerados inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, el reconocimiento al derecho de propiedad colectiva de las comunidades se otorga previo el cumplimiento de la función social, la cual implica obligaciones y a la que, como tal, le es inherente una función ecológica.

Consecuente con lo anterior, al referirnos a los derechos de carbono, o mejor aún, a los derechos sobre el carbono, entendido ~~este su almacenamiento~~ como un servicio ambiental, lo que se pretende es establecer unas reglas de juego claras no ~~solo-sólo~~ para las entidades públicas ~~responsables de la política, regulación y gestión ambiental, así como de la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente,~~ sino, además, para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que desarrollan actividades y proyectos que contemplen medidas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector forestal, con el objeto de definir quién puede, o tiene derecho de, atribuirse el resultado de la reducción de la deforestación, degradación o conservación para reclamar consecuentemente la financiación, es decir un esquema basado en resultados.

Sumado a lo anterior, una regulación de los derechos sobre el carbono debe enmarcarse y contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Colombiano, conforme a la CMNUCC y las decisiones adoptadas en el seno de la Conferencia de las Partes en temas como planes de acción, contabilidad de emisiones y sumideros de carbono, salvaguardias, MRV, entre otros. Así mismo, debe establecer claramente las entidades públicas que tienen competencia en asuntos asociados a los derechos sobre el carbono, su interacción y grado de coordinación.

Dado que los derechos sobre el carbono se regulan en la medida en que se participa de un mercado basado en resultados, es menester definir con claridad quiénes pueden acceder, ~~que~~ qué requisitos se deben cumplir y cómo será la distribución de los beneficios.

• PROPIEDAD PRIVADA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Por su parte, existe otra tesis que ~~indica~~ indica que sobre los recursos naturales renovables y sus servicios ambientales, sí puede existir derecho de propiedad en los términos del Código Civil Colombiano, es decir, con el derecho de uso, goce y disposición como atributos esenciales al derecho de propiedad.

Esta posición se sustenta de manera fundamental en el derecho privado, en especial el Código Civil expedido en el año de 1987 (Ley 153) bajo la plena vigencia de la Constitución Política de 1886. En virtud de la normativa civil, los bienes se clasifican en corporales e incorporales (Artículo 653), pudiendo los primeros refutarse en muebles o inmuebles (Artículos 654, 655 y 556).

Es relevante indicar que el Código Civil en su artículo 657 define cuáles muebles pueden ser considerados como inmuebles por adhesión indicando que las plantas, como lo son los árboles y los demás elementos de la flora, mientras estén adheridas al suelo por sus raíces se consideran inmuebles. Así mismo, en el ~~Artículo~~ artículo 713 se define la accesión como modo de adquirir el dominio sobre los frutos, ~~viene bien~~ viene bien sean naturales o civiles, siendo el fundamento jurídico de lo que la doctrina ha denominado inmuebles por accesión, indicando que: “La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles”.

En cuanto a los frutos, nuestro estatuto civil vigente los clasifica en n ~~N~~aturales y c ~~C~~iviles, indicando que los primeros (Artículo 714) son los que da la naturaleza, ayudada o no de la industria humana, y los civiles (Artículo 717) ~~como~~ como los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, y los intereses de capitales exigibles, o impuestos a fondo perdido.

Ahora, en cuanto a quién tiene el derecho sobre los frutos naturales y civiles, los artículos 716 y 718 del Código Civil indican que los frutos naturales de una cosa, en principio, pertenecen al dueño de ella, ~~sin~~ sin perjuicio de los derechos constituidos por las leyes, o por un hecho del hombre, al poseedor de buena fe, al usufructuario, al arrendatario. Los frutos civiles, por su parte, pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen, de la misma manera y con la misma limitación que los naturales.

La siguiente gráfica resume la interrelación entre las normas del Código Civil y la regulación de los servicios ambientales:

Comentado [RLG8]: Falta la definición, como aparece en los naturales.

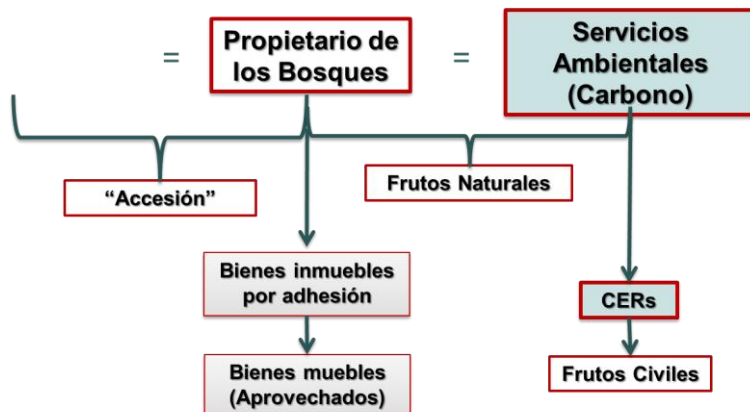


Ilustración 1. Interrelación normativa y de servicios ambientales. Fuente: Elaboración propia

Para esta postura jurídica, dado que no existe norma constitucional, legal o de otra categoría que establezca que el carbono forestal es propiedad de los particulares ni del Estado; debemos dar aplicación a las disposiciones del Código Civil Colombiano, y entre ellas al principio que lo accesorio sigue la suerte de lo principal y, en consecuencia, concluir que el carbono almacenado en predios privados no puede ser considerado un bienes estatales, sino por el contrario un frutos que le pertenece al propietario del suelo o inmueble en el cual se emplazan los bosques.

• RECONOCIMIENTO DEL DOMINIO EMIENTE DEL ESTADO

Frente a la propiedad de los recursos naturales, ambas tesis reconocen el dominio eminente del Estado. El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, establece que “~~El~~ el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”; además de esto, el artículo 102 de la misma, indica que “~~El~~ el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. Según la Corte Constitucional, en la su sentencia C-126 de 1998, estableció que del articulado mencionado, se infiere no precisamente “una forma de propiedad -patrimonial de la Nación sobre todo el territorio colombiano (...) en la forma de propiedad privativa de la Nación sobre el territorio”, sino que “(...) consagra una figura diferente a la propiedad privada o pública, a saber, el llamado “dominio eminente del Estado”.

Es decir, el dominio eminente del Estado, “(...) comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas”; es decir, que “(...) ese dominio eminente no es de carácter económico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurídico-política, pues la Nación no es “dueña” del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que le “pertenece”, por cuanto ejerce soberanía sobre estos espacios físicos, ya que el territorio es el ámbito espacial de validez de las normas estatales.”

En ese mismo sentido, el Artículo 42 del Decreto 2811 de 1974 - (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), estableció que “~~Pertenecen~~ pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales

regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos”; es decir, que tanto la Constitución como el Decreto, reconocen la capacidad privada de poseer los recursos naturales, siempre y cuando ~~esta-ésta~~ se ajuste a las demás determinaciones y facultades que recaen sobre el Estado para regular su manejo y aprovechamiento.

En desarrollo de esta premisa, el artículo 2 del mencionado Código ~~Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente~~, estableció dentro de sus principios, “1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.” En esa medida, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la referida sentencia, “debido a la función ecológica que le es immanente”, y “la primacía del interés general sobre el particular en materia patrimonial”, derivada de los artículos 58, 79 y 80 de la Carta Política, “ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible (...)”.

Es así como el artículo 58 de la Constitución Política establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y a la que, como tal, le es inherente una función ecológica, razón por la cual en la sentencia C-1172 de 2004, la Corte Constitucional estableció que “con la introducción de la nueva función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite a su ejercicio, propiciando de esta manera una suerte de “ecologización” de la propiedad privada, porque así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en últimas, se traducen en la protección a su propia vida”.

En síntesis, y teniendo en cuenta las diferentes posiciones sobre el tema, la reglamentación propuesta no define la propiedad de los derechos sobre el carbono, sino que propondrá una regulación sustentado en la tesis del dominio eminente del Estado, que le da la potestad al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por mandato de la Ley 99 de 1993, para establecer cualquier tipo de regulación sobre los recursos naturales, incluyendo aquellas limitaciones sobre la propiedad privada, que surjan en desarrollo del principio de la función ecológica de la misma.

En desarrollo de la potestad reguladora del Estado, derivada del principio del dominio eminente, el Ministerio puede entonces reglamentar el servicio ambiental de reducción de emisiones de gases efecto invernadero en el sector forestal, y establecer las disposiciones correspondientes que permitan garantizar la coordinación de la implementación y financiación de las medidas de mitigación de emisiones, basadas en resultados, incluyendo: i) la identificación de aquellas personas con derechos legítimos sobre el uso del suelo, como aquellos con derecho sobre el servicio ambiental de mitigación, ii) la forma como se implementarán las diferentes medidas, iii) los niveles de referencia, iv) el sistema de registro, v) la participación en la distribución de la financiación basada en resultados, v) el cumplimiento de las salvaguardias aplicables, y vii) la medición reporte y verificación.

Esto, teniendo en cuenta que el servicio ambiental de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, se constituiría como la actividad (obligación de hacer o no hacer) o uso del suelo, relacionada con el mantenimiento o aumento del servicio ambiental existente o la provisión de un servicio ambiental determinado; es decir, que el objeto concreto no sería ni la propiedad de los recursos naturales renovables (el bosque), ni los bienes y servicios que de éstos se derivan, sino las medidas de mitigación correspondientes a: la reducción de la deforestación, la degradación forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible del bosque y el incremento de las reservas forestales de carbono, excluyéndose los proyectos de aforestación y reforestación que generen certificados de reducción de emisiones bajo el mecanismo de desarrollo limpio del protocolo de Kioto de la CMNUCC o bajo los mercados voluntarios.

Comentado [RLG9]: Porque tendrían que tratarse con igual rasero.

En ese sentido, el Estado, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, le reconoce a quienes ostentan el derecho legítimo del uso del suelo, la realización de las actividades anteriormente descritas y a través del registro de las medidas de mitigación de las mismas, garantizaría no sólo la armonización de los niveles nacional y subnacional, regional y de proyectos; sino también una correcta medición y reporte de las reducciones de emisiones, el cumplimiento de las salvaguardas aplicables, la adecuada distribución de la financiación basada en resultados y la regulación sobre cómo los proponentes de proyectos pueden expedir, negociar y transferir a terceros las reducciones certificadas de emisiones de gases de efecto invernadero.

EL SERVICIO AMBIENTAL DE MITIGACION DE EMISION DE GASES EFECTO INVERNADERO EN EL SECTOR FORESTAL

“Los servicios ecosistémicos o ambientales; son el conjunto de funciones propias de la dinámica de una comunidad biótica estructurada en un territorio determinado, que pueden ser capturados directa o indirectamente por las sociedades humanas” (Baptiste, 2005 En: {Moreno Díaz, Fernández Muñoz y Borda Almanza, 2006}). Esto quiere decir que los flujos de energía y materia que ofrecen los ecosistemas pueden ser aprovechados o insertados en procesos productivos humanos, dándoles múltiples usos y generando bienestar en la sociedad, ya sea porque regulan alguna función vital o porque generan insumos indispensables para la producción económica (Moreno Díaz, Fernández Muñoz y Borda Almanza 2006).

La evaluación de procesos y recursos ecológicos, en términos de bienes y servicios, permite traducir la complejidad del ecosistema en una serie de funciones que pueden ser entendidas y aplicadas fácilmente, ya que éstas describen el ambiente de una manera clara, permitiendo evaluar exactamente las pérdidas y ganancias que provocan los procesos de desarrollo y explotación del ambiente (Holmlund y Hammer 1999); (Borgese 2000); (Weslawski, y otros 2006).

Para esto, se han desarrollado diferentes métodos de categorización de los bienes y servicios (Contanza, y otros 1997); {Pimentel, y otros 1997}; {Ewel, Twilley y Ong 1998}; {Moberg y Folke 1999}; {Holmlund y Hammer 1999}; {de Groot, Wilson y Boumans 2002}; {Millenium Ecosystem Assessment 2003}; {Hein, y otros 2006}. Sin embargo, de ellas, las clasificaciones más utilizadas son las del Millenium Ecosystem Assessment (2003) y Hein, y otros (2006), las cuáles dividen los bienes y servicios en cuatro categorías dependiendo de la función que cumplen; así se tienen los de regulación, abastecimiento y los culturales, todos ellos amortiguados en los servicios de soporte. ‡

Comentado [RLG10]: Amortiguados? Creo que no es la palabra.

Los servicios de regulación son los que se obtienen indirectamente de los ecosistemas, como el mantenimiento de la calidad del aire, **la regulación del clima** y el agua, el control de la erosión, la purificación del agua, el tratamiento de los desechos, el control biológico, y la polinización, entre otros;

Para el caso que nos ocupa, se definió el servicio ambiental de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero en el sector forestal, como toda actividad de hacer o no hacer que conlleve el mantenimiento de las reservas de carbono en los reservorios forestales (biomasa aérea, biomasa en suelo, detritos, madera muerta y carbono orgánico del suelo) o la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero provenientes de la conversión de dichos reservorios forestales. Por lo general, este servicio es cuantificado en toneladas de dióxido de carbono equivalente (ton CO₂e). Este servicio ambiental y puede ser certificado conforme a estándares definidos por la CMNUCC u otros estándares internacionales.

Con formato: Subíndice

En este sentido, surgieron dudas frente a las actividades ~~que~~ incluidas en la mitigación del sector forestal, lo cual se precisó teniendo en cuenta la definición que existe en la CMNUCC, que incluye actividades de forestación y reforestación y excluye las actividades de aforestación y reforestación, por estar ya reguladas por el Mecanismo de Desarrollo Limpio MDL del Protocolo de Kioto y por las regulaciones específicas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

Comentado [RLG11]: Incluye y excluye lo mismo? No creo.

Estas precisiones, se efectuaron en el texto del proyecto de Decreto, incluido como parte de esta consultoría, tanto en el artículo 1°, en relación con el objeto, y el artículo 4°, que establece las definiciones.

TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA Y DERECHO LEGÍTIMO DE USO DEL SUELO

Un aspecto de vital importancia fue analizar las diferentes tipologías de propiedad y tenencia existentes en Colombia, así como las categorías de protección existentes, que imponen restricciones al uso del suelo y que, por lo tanto, tienen una relación directa sobre las decisiones de un proyecto REDD.

A través de la propuesta de reglamentación se buscó, principalmente, lograr el reconocimiento de los diferentes tipos de tenencia de la tierra que existen en la actualidad, de forma que se establezca quiénes pueden beneficiarse de la financiación basada en resultados, su distribución y bajo qué reglas.

En ese sentido se partió de la necesidad de lograr una mayor flexibilidad a la hora de evaluar la participación de la población, pues sería altamente restrictivo exigir muchos requisitos que difícilmente podrán cumplir los participantes, por ejemplo al establecer que sean sólo los propietarios quienes puedan participar.

Es así como se plantea el acceso a la distribución a partir del concepto de “derecho legítimo de uso”, que parte del reconocimiento de las condiciones actuales en torno a la informalidad en la tenencia de la tierra, en donde existen i) personas que ejercen explotación de baldíos de la nación Nación y que no cuentan con titulación del Incoder (ocupantes); ii) personas que no cuentan con título de propiedad del bien inmueble, o este título no cumple con los requisitos legales para

constituirlos como propietarios, (poseedores); y-iii) personas que cuentan con el título, pero este éste no está registrado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, o derivan de la tenencia de otras personas; y iv) personas que cuentan con el título, debidamente registrado, derivado de un proceso traslativo del dominio o de una sentencia judicial (propietarios y adjudicatarios); por esta razón, por la cual dicho concepto permite, desde una mirada más amplia, abordar el tema.

Para el-este caso concreto, es importante tener en cuenta que las personas que podrían beneficiarse con el derecho de usufructo sobre los derechos de carbono, deben tener efectivamente la capacidad de desarrollar actividades en el suelo donde existan los sumideros de carbono.

A continuación se observarán las principales diferencias entre la tenencia, la posesión y la propiedad:

Tenencia

La mera tenencia es aquella -que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, si-no en lugar o a nombre del dueño. Este es el caso del usufructuario, el usuario, o el que tiene derecho de habitación como el arrendatario.⁶

La principal diferencia entre la tenencia y la posesión es que en este-el primer caso no hay ánimo de ser dueño, a pesar de estar teniendo materialmente el bien inmueble, de manera que ni siquiera con el transcurso del tiempo se mutará de la tenencia a la posesión, a menos que adquiera dicho ánimo y pueda aspirar a la prescripción adquisitiva, por lo que, al no tener el derecho de dominio de la cosa, no es posible decir que quienes recaigan en esta categoría pueden ser usufructuarios de los derechos de carbono, pues al no poder disponer de los inmuebles, tampoco podrían adquirir las obligaciones correspondientes que permitirían la acción o inacción que generaría los servicios ambientales.

Posesión

En este caso, la posesión es la tenencia de los bienes inmuebles en los que pueden realizarse las diferentes acciones que permitan potenciar la capacidad de un predio o una zona como sumidero, acompañada del ánimo de ser dueño (bien sea por sí mismo o que otro la tenga en su lugar). Es decir, la posesión requiere de dos elementos: *el corpus*, o el elemento material u objetivo de poseer el bien inmueble, y *el animus*, o el elemento intencional de ser dueño y no reconocer a otro, siendo este último el elemento característico de la posesión.⁷

Cuando existe la posesión es posible acceder al dominio del bien inmueble a través de la prescripción, que es un modo de adquirir, en este caso, los bienes inmuebles o predios ajenos, o de extinguir los derechos ajenos, por haberse poseído y no haberse ejercido dichos derechos durante cierto lapso de tiempo.⁸

Dicha posesión puede adquirirse tanto de manera regular como irregular. En el primer caso, se requiere de un justo título⁹ (que puede ser constitutivo de dominio como la ocupación, la accesión o la prescripción; o traslativo de dominio como la venta, la permuta o la donación) y de la buena

Comentado [RLG12]: Según esto, un arrendatario no podría tener derechos de carbono? Eso no me parece claro, porque podría haber un contrato de arrendamiento por un largo período que coincidiera con el plazo del ejercicio sobre los derechos de carbono (que no es permanente ni perpetuo).

⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 57 de 1887. Código Civil C.C.* Sancionado el 26 de mayo de 1873. Artículo 775.

⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia de junio 24 de 1980.

⁸ Óp. Cit. C.C Artículo 2512

⁹ Óp. Cit. C.C Artículo 454.

fe¹⁰, que es la legítima convicción de ser propietario. De manera que necesita de la prueba de la existencia de un *derecho que confiere originaria o derivadamente la propiedad de las cosas, en virtud del cual el poseedor cree que ha recibido las cosas por medios legítimos de quien tenía la facultad de hacerlo*,¹¹ aspecto que sirve como prueba de la buena fe¹².

En estos casos, a partir de la Ley 791 de 2002, se estimó que, para ejercer la acción de Prescripción Adquisitiva o Acción de Pertenencia¹³, el tiempo necesario para la prescripción ordinaria (cuando existe justo título), es de cinco (5) años para bienes raíces¹⁴. Es decir, que quienes tienen la posibilidad de eventualmente adquirir el dominio de los predios a través de este modo, por cumplir los requisitos anteriormente descritos, podrían ser usufructuarios de los derechos de carbono.

De la misma manera, la posesión se adquiere de manera irregular, cuando falta uno de los dos requisitos correspondientes (bien sea el justo título o la buena fe necesarios para que se configure la posesión regular), por lo que es posible, a través de la prescripción extraordinaria que requiere de la posesión del bien durante 10 años¹⁵, adquirirse el dominio del predio que participaría en el proyecto.

Propiedad

La propiedad privada es también conocida como el derecho real de dominio, que le otorga al dueño el poder de uso, goce, y disposición material y jurídica,¹⁶ y que se caracteriza por ser *absoluto*, siempre y cuando los poderes que se pretendan ejercer estén dentro de los límites legales; *exclusivo*, pues sólo el dueño usa la propiedad excluyendo a otros (aunque hay excepciones como la servidumbre); y *perpetuo*, que significa que el uso no extingue el bien.

La propiedad trae consigo, implícitamente y como regla general, la libertad de enajenación, es decir de disposición, cuyas únicas restricciones son de carácter urbanístico, pues deben responder a los mandamientos en materia de ordenamiento territorial, y ambientales, como ya ha sido indicado teniendo en cuenta la función ecológica de la propiedad. Por lo ~~que tanto~~, para ser usufructuario debe observarse si hay predios que estén bajo alguno de estos tipos de restricciones.

De los distintos modos de adquirir el dominio, deben ser tenidos en cuenta i) *la tradición*, que consiste en la entrega de una cosa (mueble o inmueble) que hace el dueño a otra persona, acompañada de la intención de transferir el dominio teniendo la capacidad de hacerlo, y la intención de adquirirlo por parte de la otra persona, a través de un título traslativo de dominio (venta, permuta, donación, etc.); ii) *la ocupación*, siendo la forma mediante la cual se adquiere el dominio de los bienes baldíos; y la iii) *prescripción*, referida anteriormente.

Para efectos del presente análisis, cualquier persona que haya adquirido la propiedad o el dominio de los bienes inmuebles, a través de los modos y títulos descritos anteriormente, puede ser

¹⁰ Ibídem. Artículo 768.

¹¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Junio 26 de 1964.

¹² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Agosto 3 de 1972.

¹³ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 791 de 2002. Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil. Diario Oficial No 45.046, de 27 de diciembre de 2002. Artículo 1

¹⁴ Óp. Cit. C.C Artículo 2529.

¹⁵ Óp. Cit. Ley 791 de 2002.

¹⁶ Ibídem. Artículo 669.

usufructuario, incluso, aquellos que tienen la expectativa de ser declarados propietarios mediante resolución del INCODER como se observará a continuación.

La ocupación

Para entender el tema de la ocupación es importante tener en cuenta la normatividad que surge tras la Constitución Política de 1991, en la que, a través del artículo 64, se estipula el deber estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios; a partir de ello ~~cuál~~ se expide la Ley 160 de 1994, que pretende la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, estableciéndose créditos y subsidios directos que posibilitan este objetivo, regulándose la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, con aptitud agropecuaria y/o forestal, y otorgándose preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.

Principalmente, en relación con el acceso a la tierra de los campesinos, se busca lograr este objetivo mediante ~~la~~: (i) la entrega de subsidios para compra de tierras; (ii) la facilitación del proceso de compraventa entre campesinos y propietarios; (iii) la adquisición de tierras, mediante negociación directa o mediante expropiación, exclusivamente en determinados casos; (iv) la adjudicación de la propiedad de terrenos baldíos; y v) la determinación de Zonas de Reserva Campesina.

La ocupación se establece como el modo de adquirir la propiedad mediante resoluciones administrativas, en virtud de las cuales el Estado adjudica terrenos baldíos (todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño, y las que, habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubieren vuelto al dominio del Estado por causas legales), a quienes los exploten económicamente, de manera individual o colectiva, y cuyo término para la adjudicación empieza a correr ~~para la adjudicación~~, desde el momento en que los colonos establecen cultivos o introducen ganado.¹⁷

La Ley 160 de 1994 indica que este modo de adquirir el dominio, excluye la posibilidad de que se configure la posesión descrita en el acápite anterior, limitando la adquisición de dichos predios, sólo mediante los títulos traslativos otorgados por el Estado. De manera que quienes habiten en estas tierras, sólo tienen la mera expectativa de ser adjudicatarios por parte del Estado, y de ninguna forma podrían alegar la prescripción adquisitiva.¹⁸

En el caso de las personas naturales, la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; cuando se trate de la adjudicación a las personas jurídicas públicas o privadas, la finalidad principal se encamina a satisfacer necesidades colectivas y/o de servicio público en favor de la comunidad.

Ahora bien, es posible que existan personas a quienes aún no se les hayan adjudicado tierras baldías, pero que pueden constituirse como sujetos de derecho en estos casos. Es así como las pPersonas naturales; que hayan cumplido 16 años pueden acceder al dominio de la propiedad en

¹⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia de julio 5 de 1978.

¹⁸ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 160 de 1994. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Artículo 65.

la que podrían ejercerse las acciones que permitan eventualmente constituirse como usufructuario de los derechos de carbono otorgados por el Estado como propietario.

Para esto, se requiere de: i) una ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria o forestal, las cuales deben estar ~~siendo~~ utilizando productivamente, por no menos de cinco (5) años; ii) un patrimonio neto no superior a mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de manera que cuando se trate de empresas comunitarias y de ~~c~~Cooperativas campesinas, deberá tenerse en cuenta la suma de los patrimonios netos de los socios, cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad¹⁹; y iii) demostrar que se tienen bajo producción económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la utilización adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular.²⁰

Es así como aquellos campesinos que hayan adquirido la propiedad de los bienes inmuebles y los predios en los que sea posible, a través del proceso de adjudicación correspondiente, pueden ser usufructuarios, ~~y~~ de igual manera, quienes tengan la expectativa de que les sean adjudicados, y para el caso concreto, quienes no se encuentren en terrenos donde haya procesos de explotación de recursos naturales no renovables o estén situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales, pues está prohibida su adjudicación en la ley.

Propiedad de la Tierra en los Territorios de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes

Teniendo en cuenta que la mayoría de los bosques naturales del país, se encuentran ubicados en tierras que están amparadas bajo títulos de propiedad colectiva, otorgados a las comunidades afrodescendientes e indígenas, fue importante precisar ~~si~~ si el título colectivo otorgado a estas comunidades, otorga un derecho de propiedad sobre la tierra y sobre los bosques, ~~si~~ si este derecho tiene algún tipo de limitaciones o restricciones y ~~si~~ si este título sería suficiente para que las comunidades presenten proyectos REDD, en caso de que a nivel internacional o nacional se establezca esto, como un requisito.

Para los territorios de los pueblos indígenas, se realizó el análisis de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) - aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 - que es el único instrumento internacional que alude de forma expresa a la doble dimensión individual y colectiva del derecho a la propiedad, y del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio No. 169 de la OIT), aprobado en Ginebra en el 1989, como instrumento internacional que reconoce explícitamente sólo el derecho a la propiedad colectiva y, con ello, los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En esta perspectiva, los artículos 13. 1 y 14.1 del Convenio N° 169 de la OIT reconocen y aclaran la estrecha relación que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras, como bases fundamentales de sus culturas, su integridad y su supervivencia económica. El Artículo 13.1 afirma que *“los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa*

¹⁹ Ibídem. Artículo 69. Y Decreto 2664 de 1994. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Artículo 8

²⁰ Ibídem.

relación". Aún más, el artículo 14.1 señala que *"deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan"*.

Por su parte, la normatividad ~~Colombiana~~-colombiana ha reconocido en tiempos modernos derechos patrimoniales en cabeza de las comunidades indígenas, en el marco de procesos de estabilización de la propiedad y demás derechos reales sobre la tierra rural; es así como la Ley 135 de 1961 y el Decreto 2117 de 1969, ~~le~~ ordenaron al Gobierno Nacional, dotar de tierras a las comunidades indígenas que no las poseyeran, o que las tuvieran en proporción insuficiente, para lo cual, se ordenó la constitución de Unidades Agrícolas Familiares y de Resguardos Indígenas.

Pero es la Ley 21 de 1991, mediante la cual se incorpora a la legislación nacional el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, el referente principal de la regulación vigente en materia de protección a las comunidades étnicas, y sustento de las normas especiales constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial, propiedad y participación.

En cuanto al derecho a la tierra, el artículo 14 ~~de dicha Ley~~ resulta determinante, ya que precisa que *"~~Deberá...~~ deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia"*, (negrilla y subrayado fuera de texto), constituyéndose de esta manera en el fundamento legal para la titulación de resguardos indígenas.

Sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el artículo 15 establece que *"~~Los...~~ los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos"*, (negrilla y subrayado fuera de texto), lo que implica la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la participación de los pueblos indígenas en la gestión, uso y administración de los bosques, aspecto que debe ser tenido en especial consideración al momento de formular los Planes Generales de Ordenación Forestal, ~~pero~~ también es fundamental reconocer que el artículo 14, hace un reconocimiento al derecho propiedad sobre la tierra, y el artículo 15, al derecho sobre los recursos naturales entendido, como lo expresa el mismo artículo, ~~como el~~ derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.

Lo anterior es ratificado por el numeral 2 del artículo 15, que menciona que *"~~En...~~ en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"*.

Por su parte, ~~el artículo 19 prevé~~ sobre las tierras de las comunidades indígenas, ~~el artículo 19 prevé~~ que las normas agrarias deben tener en cuenta medidas para *"~~La...~~ la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para*

garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico”.

Con base en las disposiciones legales y reglamentarias mencionadas, podemos concluir que Colombia ***hace un reconocimiento expreso de los derechos de propiedad colectiva a las comunidades indígenas, incorporando no ~~solo-sólo~~ la clase de propiedad sino el procedimiento para su constitución.***

En cuanto a los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, el artículo 55 transitorio de la Carta Política, definió un mandato concreto en relación con la dotación de tierras a las comunidades negras, ordenando al legislador expedir para el efecto una ley especial, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 55 TRANSITORIO.- Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PAR. 1º—Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PAR. 2º—Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.” (Subrayado fuera de texto).

Dando cumplimiento al mandato del constituyente, el Congreso de la República expidió la Ley 70 de 1993, cuyo objeto, según su artículo 1º, es “...reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva...”, así como “...establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana...”

Según el numeral 5º del artículo 2º de esta ~~misma ley~~ Ley, son comunidades negras “...el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”.

De otra parte, el artículo 3º de la misma Ley enumera dentro de los principios que deben ser considerados a propósito de la aplicación de la norma, los siguientes:

“(…)

3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.

4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.”

En desarrollo directo del mandato del artículo 55 transitorio de la Carta, la Ley 70 de 1993, en su artículo 4º establece lo siguiente:

“Artículo 4º. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 10. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.

Por otra parte, debemos precisar que la Ley 21 de 1991, por la cual se prueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª Reunión Conferencia General de OIT- [Ginebra, 1989], también aplica a las comunidades afrodescendientes.

Ya de manera específica, la ~~ley Ley~~ 70 de 1993, es la que reconoce **el derecho a la propiedad colectiva** a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, ~~el derecho a la propiedad colectiva~~. Así mismo, tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1º de la Ley 70 de 1993, *—la ley tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana*

En relación con el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras, ~~debemos~~ tenerse en cuenta la ~~ley Ley~~ 160 de 1994, su decreto reglamentario 2264 de 1994 y el decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70 de 1993, como norma especial.

CONCLUSIÓN

En este contexto, se propuso el concepto del **derecho legítimo de uso**, como aquel que legitima a una persona a tener o utilizar una cosa o bien y a comprometerse con el cumplimiento de las obligaciones de hacer, o no hacer, algo sobre la cosa o el bien.

Este concepto, fue bien aceptado por los expertos en las discusiones y fue considerado como una salida óptima para facilitar el acceso de muchas personas a la financiación. Se reconoce que el instrumento REDD a nivel de proyecto es adecuado para el control de la deforestación, que en algunos casos se realiza en zonas en donde la propiedad de la tierra no está clarificada y, por tanto, ésta es una salida adecuada para generar acceso de las personas que habitan ~~las dichas~~ zonas a los proyectos REDD. En este contexto, y ante los diferentes tipos de tenencia de tierra, la propuesta reglamentaria propone la posibilidad de beneficiar no sólo a propietarios, sino también a poseedores y ocupantes.

Este derecho deberá ser acreditado de la siguiente manera:

- Propietarios, con el respectivo certificado de tradición;
- Poseedores, a través de documentos que acrediten la posesión, de conformidad con la Ley 1561 de 2012;
- Ocupantes de terrenos baldíos adjudicables, con la correspondiente carta de colonos u otro tipo de documento que acredita la ocupación;
- ~~los~~ Territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, con la correspondiente información del título colectivo y la identificación del presidente del consejo comunitario mayor; y
- ~~los~~ Resguardos indígenas, con la ~~identificación~~ identificación del acto administrativo de creación del resguardo.

También es importante mencionar, que, se recomendó en los talleres y consultas con expertos en este tema, se recomendó que se estableciera el concepto de tierras ancestrales y no de territorios con título, para hacer mucho más incluyente la propuesta reglamentaria y de definir, conjuntamente con estas comunidades, como cuál sería la forma de acreditar su derecho, cuando aún no existe un reconocimiento legal. ~~A~~, aspecto que deberá ser trabajado en el futuro por parte del MADS.

Comentado [RLG13]: Y el Mininterior?

PROYECTOS REDD Y RESTRICCIONES AMBIENTALES

Uno de los temas de mayor interés, fue el análisis sobre las restricciones ambientales derivadas de las categorías de protección y manejo de las áreas protegidas y otros ecosistemas naturales, y su relación con los proyectos REDD.

En relación con las áreas protegidas, es decir, aquellas áreas definidas geográficamente para alcanzar objetivos específicos de conservación,²¹ que suponen la delimitación clara y precisa del área y la existencia de un acto administrativo del facultado para hacerlo declarando el área protegida, estableciendo las medidas de regulación y administración específicas y la determinación de una categoría, o simplemente la designación, definiendo los objetivos concretos de conservación a los que apunta su declaratoria, se analizaron las que, de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010, ~~las categorías de áreas protegidas~~ conforman el SINAP y que son:

²¹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 165 de 1994. *Aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. Artículo 2. Disponible el 6 de mayo de 2013. Tomado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0165_1994.html

Código de campo cambiado

a. Áreas Protegidas Públicas:

- ~~De Las del~~ sistema de parques nacionales naturales.
- Las reservas forestales protectoras.
- Los parques naturales regionales.
- Los distritos de manejo integrado.
- Los distritos de conservación de suelos.
- Las áreas de recreación.

b. Áreas Protegidas Privadas, es decir, las reservas naturales de la sociedad civil.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y de gestión del SINAP, y de los fines que le son propios, ~~le~~s corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las corporaciones autónomas regionales; velar porque en los procesos de ordenamiento territorial ~~los municipios, distritos y departamentos se incorporen y respeten, por los municipios, distritos y departamentos,~~ las declaraciones y el régimen aplicable a las áreas protegidas del SINAP, así como por la articulación del mismo a los procesos de planificación y ordenamiento ambiental regional, a los planes sectoriales del Estado y a los planes de manejo de ecosistemas (Artículo 21, Decreto 2372 de 2010).

Como antecedente del SINAP, es importante manifestar que, a raíz del Convenio de Diversidad Biológica (Río de Janeiro 1992), suscrito por Colombia y ratificado mediante la Ley 165 de 1994, nace el compromiso de conformar y consolidar el Sistema de Áreas Protegidas, tal como ~~puede apreciarse en lo señala~~ el Artículo 8 de la mencionada norma, en el que cada parte contratante, en la medida de lo posible, “[...] a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.”

En los casos de las ~~Áreas áreas Protegidas protegidas Públicas públicas,~~ su reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo implican una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae; por lo que ~~la función social y ecológica de la propiedad y las limitaciones de uso,~~ adquieren una importancia vital, pues ~~esto pueden~~ conllevar a la imposición de restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer al propietario, que varían en intensidad de acuerdo ~~a con~~ la categoría de manejo de que se trate.²²

Dicha limitación posibilita que la Administración regule los usos y actividades que se realizan en estas áreas, de manera que puedan cumplirse los fines y objetivos de las mismas, sin ~~dezmoro desmedro~~ de los derechos de propiedad adquiridos, ~~previa previos~~ a la declaratoria del PNN ~~área~~. ~~aunque le~~ Es importante tener en cuenta que la declaratoria de áreas protegidas, impone restricciones absolutas de uso que generen una afectaciones a la propiedad, lo cual implicaría, previo registro de la afectación, la adquisición del predio por parte del Estado ya sea por enajenación voluntaria o expropiación, con la respectiva indemnización.

Ahora bien, en la medida en que en los ~~Planes planes~~ de ~~Manejo manejo~~ de las distintas áreas, haya zonas en las que, pudiendo llevarse a cabo proyectos productivos, es posible definir que en estos lugares hay una acción que va más allá de la obligación legal, como es el caso de los DMI, pues es posible que se lleven a cabo actividades de reforestación o conservación de bosques, dentro de aquellas zonas destinadas a la producción (ganadería, agricultura, etc.); ~~de forma tal que~~

Comentado [RLG14]:Cuál administración?

Comentado [RLG15]: Este párrafo da lugar a muchas interpretaciones. Porque en la realidad esto no pasa, y además no todas las áreas protegidas imponen ese tipo de restricciones.

²² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2372 de 2010. Art. 33

en estos casos también podrían usufructuarse los derechos de carbono, así sea para entidades públicas que aparezcan como administradoras de estas Áreas Protegidas.

Comentado [RLG16]: No estoy de acuerdo con esto, pues los predios siguen siendo de privados y los derechos de carbono deberían ser para esos privados, no para el administrador del área.

Así mismo, es importante mencionar que las áreas protegidas son amaneadas-amenazadas por las agentes causantes de la deforestación, –como la ampliación de la frontera agropecuaria en las zonas límitrofes-aledañas a éstas, que exigen además del control de las entidades encargadas de su administración y que muchas veces no encuentran claridad en las normas para permitir su participación de en las iniciativas de proyectos-REDD.

En este sentido, la propuesta de Decreto que se generó con esta consultoría, prevé la posibilidad de que las entidades administradoras de las áreas protegidas sean directamente las que sean proponentes de los proyectos REDD y que las actividades que se propongan siempre sean compatibles con los planes de manejo de las áreas protegidas.

Las Reservas Forestales Protectoras de la Ley 2 de 1959

Con el objeto de contribuir al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, la Ley 2 de 1959, en su Artículo 1, establece con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, según la clasificación de que trata el Decreto Legislativo 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal: Pacífico, Central, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía, ocupando así gran parte del territorio nacional. De lo anterior, es claro que estas áreas no se constituyen en áreas protegidas, sino más bien en territorios a los cuales el gobierno nacional, por medio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pretendió dar un manejo específico, con el fin de determinar en qué áreas se podrían desarrollar actividades productivas y cuáles eran de importancia para la conservación; lo anterior, a medida que el Instituto fuera desarrollando el estudio y clasificación de los suelos del país. El Instituto, a petición del Ministerio de Agricultura, irá determinando que sectores son adecuados para la actividad agropecuaria; esto también lo podrá ejercer el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales, competencias que en la actualidad corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Comentado [RLG17]: Mejorar la redacción (está en diferentes tiempos). Y actualizar porque claramente hay cosas copiadas textualmente de la Ley 2..

Frente a este tema, es importante tener en cuenta que las reservas forestales se encuentran en terrenos baldíos inadjudicables, y, por tanto, su ocupación en ningún caso permitirá la adjudicación o la adquisición por prescripción. En la actualidad el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra haciendo la delimitación de las zonas de reserva forestal y su correspondiente zonificación, para su administración por parte de las corporaciones autónomas regionales.

La propuesta de decreto de esta consultoría, plantea que los proyectos REDD que involucren áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, deben ser propuestos por las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes así mismo, pueden llegar a suscribir documentos de aceptación de la participación y de distribución de beneficios con los ocupantes de las mismas, teniendo en consideración, la zonificación de la reserva.

SALVAGUARDAS AMBIENTALES Y SOCIALES

En diciembre de 2010, la décimo sexta Conferencia de las Partes (COP 16) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Cancún, acordó un conjunto

de siete salvaguardas que apoyan la implementación de REDD+, y que tienen como objetivo no sólo mitigar el riesgo de los impactos sociales y ambientales negativos de las medidas REDD+, sino también, promover activamente los beneficios que van más allá de la reducción de emisiones de carbono, tales como el aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra, el empoderamiento de las partes interesadas por asegurar su participación plena y efectiva, y la mejora de la biodiversidad y de la gobernanza forestal.

Las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC esbozan un marco global de principios sociales, medioambientales y de gobernanza, en el cual deberán ser implementadas las actividades y medidas REDD+, minimizando los riesgos planteados por las medidas REDD+, y aumentando la posibilidad de obtener los beneficios de REDD+, tanto de carbono y como de aquellos no relacionados con el carbono.

Los actores involucrados en el diseño, financiamiento e implementación de las actividades y medidas REDD+ tendrán que adoptar las medidas adecuadas que garanticen la implementación, el monitoreo y el reporte efectivo de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, para lo cual los países, como Colombia, han optado por el diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas, que actualmente se encuentra en proceso de construcción.

Las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC son:

- a. *Compatibilidad de los proyectos REDD con sus programas forestales nacionales, así como con los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia.*
- b. *Estructuras de gobernanza forestal, 'transparentes' y eficaces, es decir que garantizan el derecho de acceso a la información, especialmente a los grupos vulnerables como los pueblos indígenas y las comunidades forestales locales; aseguran que las instituciones sean capaces de rendir cuentas y prevenir la corrupción, y la participación del público en la toma de decisiones relacionada con los bosques; así como claridad en los derechos de propiedad y posesión (tenencia de la tierra); la distribución equitativa de los beneficios; y la observancia efectiva de esas leyes.*
- c. *Se reconocen y respetan los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, incluyendo el respeto y la protección de los derechos relacionados con la tenencia de la tierra, (incluyendo el derecho positivo, consuetudinario y las normas tradicionales) y el uso de los recursos naturales; el derecho a la libre determinación de los pueblos; el respeto a la no discriminación; la distribución de beneficios; y la participación, el consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI); y el respeto al conocimiento y las prácticas tradicionales.*
- d. *Se debe garantizar la participación plena y efectiva de las partes interesadas de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, la cual esta generalmente está asociada con el reconocimiento y la aplicación de los derechos procesales (también conocidos como derechos de acceso), tales como el acceso a la información, a la participación y a la justicia.*
- e. *Se debe garantizar la integridad del medio ambiente a lo largo de la implementación de REDD+, es decir las actividades REDD+ deben ser compatibles con la conservación de los bosques naturales y con la diversidad biológica. En concreto, las actividades REDD+ no deben ser usadas para la conversión de los bosques naturales. Asimismo, deberá incentivarse la protección de los bosques naturales y sus servicios ambientales.*

Comentado [RLG18]: Aunque sea en un pie de página, yo haría una referencia al proceso que empezaron WWF y MADS, y a su estado actual de avance.

En este sentido y teniendo en cuenta que Colombia avanza en el proceso de construcción del Sistema Nacional de Salvaguardas, el proyecto de ~~d~~Decreto, propone que toda medida de mitigación de gases efecto invernadero en el sector forestal, ~~debe cumplir-cumpla~~ con las salvaguardas que establezca, para tal efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De manera específica para las medidas que se pretendan desarrollar en territorios colectivos de comunidades negras e indígenas, se propuso adelantar la **consulta previa** de conformidad con las normas vigentes. Si la medida es en el nivel de proyecto, además de la consulta previa, se propuso contar con el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad, antes de su registro. Sin embargo, en los talleres con el Ministerio de Ambiente, se expresó la preocupación frente a la inaplicabilidad de la consulta previa para este tipo de medidas.

Con formato: Fuente: Negrita

Realizados los análisis, ~~se la~~ **consultoría** recomienda la aplicación ~~bilidad~~ de este instrumento y mecanismo de participación, para la formulación de proyectos REDD en territorios colectivos, dado que es una medida que afecta el uso del territorio.

El procedimiento de consulta previa se considera adecuado en la medida en que la comunidad plantea sus inquietudes y objeciones al proyecto, ~~por eso para lo cual~~ es importante que los procesos sean comprensibles para sus integrantes, teniendo en cuenta sus lenguas, y que los tiempos sean los ~~necesarios-suficientes~~ para que el proceso sea continuo e integral, en el entendido de que:

“La consulta es un derecho. Se realiza mediante el diálogo y expresa el sentir de la comunidad. La comunidad pregunta para conocer los aspectos positivos y negativos del proyecto. La comunidad evalúa las ventajas y las desventajas del proyecto como la información que le proporcionan la empresa y las instituciones. La comunidad propone medidas que prevengan, mitiguen, corrijan compensen los posibles impactos negativos. La comunidad propone medidas para el aprovechamiento de los impactos positivos”.
(Ministerio del Interior y de Justicia, 2006, p.5).

El procedimiento que se establezca debe tener presente que la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con los objetivos que tiene la realización de la consulta previa, referidos a la explotación de los recursos naturales en territorios ~~indígenas-indígena~~, cuyos objetivos son:

*“Que la comunidad tenga un **conocimiento pleno** sobre los proyectos destinados a explotar o explorar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.*

*Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una **afectación o menoscabo** a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.*

*Que se la dé la oportunidad para que **libremente y sin interferencias** extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, **valorar conscientemente** las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, **pronunciarse** sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una **participación activa y efectiva** en la toma de la*

decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada”²³. (Negrilla fuera de texto).

La Abogada Gloria Amparo Rodríguez indica los requerimientos para la ejecución apropiada de la consulta previa²⁴ en proyectos REDD:

“i) El origen de la consulta es la verificación o la virtualidad de que ciertas medidas de naturaleza legislativa o administrativa afecten directamente a grupos étnicamente minoritarios.

ii) El espacio deliberativo que crea la consulta debe asegurar la intervención de figuras representativas de la comunidad, o sea, sujetos que reúnan los requisitos de representatividad, es decir, que estén habilitados para hablar y asumir decisiones en nombre de todo el conglomerado social. A este respecto, la OIT ha detallado que lo esencial es que la consulta sea fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas”²⁵.

iii) La consulta debe buscar la construcción y fortalecimiento de instituciones e iniciativas propias de las comunidades.

iv) Se debe efectuar de buena fe, con base en un modelo ajustado a las circunstancias de la población, en un ambiente de confianza mutua generado por el conocimiento y la comprensión cabal del alcance real provocado por los efectos de las medidas valoradas.

*v) Se deben efectuar a través de los procedimientos adecuados. En palabras de la OIT, esto supone que el mecanismo empleado “genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas **independientemente del resultado alcanzado**”. (Negrilla por fuera del texto original).*

(...)

vi) Su fin último es lograr un acuerdo o consentimiento, lo cual supone su ejercicio ajustado a los elementos que recién enunciados – Artículo 6º numeral 2º del Convenio–.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre las exigencias atribuibles a las actividades preparatorias que constituyen el denominado trámite preconsultivo, etapa que necesariamente debe anteceder a la consulta con el propósito de que entre los organismos representativos de las comunidades interesadas y las autoridades encargadas definan previamente, de común acuerdo y con asidero en sus tradiciones, las pautas para la celebración de la consulta²⁶. De esta forma se asegura que, efectivamente, todos los elementos y etapas que comprenden la consulta se nutran del principio de democracia participativa y diversidad étnica, toda vez que incluso los criterios para su ejecución gozarán del aporte y contribución de los pueblos afectados.

Comentado [RLG19]: Fuente? La de Gloria Amparo, porque la de la Sentencia de la CC ya está.

²³ Sentencia SU-039/97, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-745 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁵ Consejo de Administración, 282ª reunión, noviembre de 2001. Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Ecuador, GB. 282/14/2, párrafo 44.

²⁶ Sentencia T-737 de 2005.

En conclusión, cuando proyectos de desarrollo o inversión a gran escala pudieran afectar la integridad de las tierras y los recursos naturales, como lo son los proyectos REDD, el Estado no sele-sólo tiene el deber de consultar sino también de obtener su libre consentimiento informado previo, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos resalta la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos tienen con su territorio y que es necesaria la protección del derecho a la propiedad sobre éste para garantizar su supervivencia²⁷ y controlar efectivamente su territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal así como de conformidad con la legislación interna. (Saramaka).

Comentado [RLG20]: Difícil considerar que un proyecto REDD es un proyectos de desarrollo o inversión a gran escala.

Así las cosas, es claro para esta consultoría que, ~~los proyectos REDD~~ cuando los proyectos REDD se desarrollen en territorios de pueblos indígenas o de las comunidades afro descendientes (bien sea por la titulación o por corresponder con áreas que ocupan aún sin haber sido reconocidas ~~aan~~ legalmente), y con excepción de los proyectos REDD que sean de iniciativa de la respectiva comunidad, se debe adelantar la respectiva consulta previa teniendo en cuenta la inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998 y la estricta observancia al Convenio 169 de la OIT y a los pronunciamientos reiterados de la Corte Constitucional Colombiana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ~~y con excepción de los proyectos REDD que sean de iniciativa de la respectiva comunidad~~.

Con formato: Fuente: Negrita

~~Por su parte~~Finalmente, la propuesta de ~~Decreto~~decreto, también exige, para todo proyecto de mitigación de gases efecto invernadero en el sector forestal, el cumplimiento de la normatividad forestal relativa a permisos y autorizaciones de aprovechamiento, cuando esta actividad se incluya dentro del proyecto REDD.

²⁷ Entendida como la capacidad para preservar, proteger y garantizar la especial relación que tiene con su territorio, de modo que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que se identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas sean respetadas, garantizadas y protegidas. La supervivencia significa mucho más que supervivencia física (Saramaka Vs. Surinam).

VI- ASPECTOS TECNICOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA

La propuesta de reglamentación presentada a continuación se fundamenta, principalmente, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en las decisiones de las Convenciones de las Partes (COP), así:

- en el artículo 3 de la CMNUCC, en según el que cual los países deben formular, programas que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático;
- en el párrafo 70 de la Decisión 1/CP16 que insta a los países a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las medidas de: a) reducción de las emisiones debidas a la deforestación, b) reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal, c) conservación de las reservas forestales de carbono, d) gestión sostenible de los bosques, e) incremento de las reservas forestales de carbono;
- en el párrafo 1 de la Decisión 10/CP 19, que invita a designar entidades del orden nacional que se encarguen de coordinar la implementación de actividades y políticas públicas relativas a la mitigación y adaptación; y
- en el párrafo 1 de la Decisión 10/CP 19, que insta a que las autoridades se encarguen de tomar las medidas necesarias, que les permitan obtener y recibir pagos con base en los resultados obtenidos a través de las diferentes modalidades ya referidas.

Con formato: Español (Colombia)

En el contexto nacional, a Además de la Constitución Política de Colombia, respecto al dominio eminente del Estado, la Ley 99 de 1993, en cuanto a las funciones del Ministerio y las Corporaciones Autónomas Regionales, y el Decreto 3572 de 2011, en lo referente a la Unidad de Parques, también toma como fundamento el documento de preparación de la ENREDD que indica que *“Colombia seguirá una aproximación gradual y un enfoque “anidado”, diseñado de forma flexible para permitir el desarrollo diferencial de escenarios de referencia en las diferentes áreas subnacionales y de proyectos, garantizando al mismo tiempo que todas las áreas estén trabajando en conjunto hacia objetivos nacionales más amplios. Los niveles subnacionales de referencia, monitoreo y reporte serán integrados a los sistemas nacionales. El enfoque por fases busca aprovechar las actividades de implementación temprana que actualmente se desarrollan bajo el mercado voluntario, así como varias iniciativas de cooperación internacional.”*

Con base en lo anterior, la propuesta busca definir el servicio ambiental de reducción de emisiones de ~~G~~ gases de efecto invernadero en el sector forestal y, así mismo, la financiación basada en resultados. Concretamente se propone la **Implementación de las medidas de mitigación forestal con financiación basada en resultados**, clasificando las medidas según el ámbito geográfico del área forestal ~~de~~ considerada para su respectiva meta de reducción de deforestación y/o degradación, en: nivel nacional y nivel subnacional, en donde será el MADS quien garantice que ~~la~~ coordinación de las diferentes medidas sean compatibles entre sí y con las políticas nacionales y regionales, que generen beneficios sociales a las comunidades vulnerables, y que su financiación sea transparente y efectiva; ~~en~~ en nivel regional, en donde las a Autoridades a Ambientales r Regionales serán las encargadas de diseñar e implementar las medidas de mitigación ~~del nivel regional y,~~ con base en la Estrategia Nacional, formularán, los planes de acción correspondientes a su jurisdicción; y, finalmente, ~~en el~~ en nivel de proyecto, siempre y cuando se cumpla con los requisitos definidos. Es decir, que ~~el~~ El MADS, o quien éste autorice, es la entidad encargada de implementar las medidas de mitigación de los niveles nacional y subnacional ~~o a quien éste autorice, mientras que en ese sentido~~ los privados pueden proponer una proyecto-medida

subnacional siempre y cuando sean autorizados por el Ministerio; y las medidas del nivel de proyecto, las puede ~~hacer~~ proponer y ejecutar cualquier persona natural, jurídica, pública o privada, con las restricciones que se aplican para ciertas áreas y que se explican más adelante.

Frente a este tema, algunos de los comentarios realizados por expertos y miembros del convenio, estaban orientados a discutir la necesidad del nivel regional, pues no se veía ~~el su~~ valor agregado, sobre todo teniendo en cuenta la debilidad de las Corporaciones, y que estas medidas, aunque se implementan en la jurisdicción de estas autoridades, son parte de las metas subnacionales y como tal, debían ser manejadas de esta forma. Ante esto, vale la pena resaltar que el nivel regional se sustenta en la descentralización para el manejo de los recursos naturales establecida en el SINA, de forma que no se considera conveniente; desconocer las facultades con que cuentan las aAutoridades aAmbientales rRegionales para la administración, control y seguimiento de los bosques; pues, por mandato de ~~la~~ Ley 99 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias, son las competentes naturales para el control de la deforestación.

También surgieron algunos cuestionamientos frente a las reservas forestales protectoras, por lo que cabe aclarar que, en los casos en que dentro de ellas haya propiedad privada, el propietario puede presentar el proyecto, mientras que para las reservas forestales de Ley 2, son las Corporaciones las encargadas de presentar los proyectos pues son las administradoras de las mismas y en estas éstas no es posible la existencia de la propiedad privada; ~~aunque~~ por otro lado, se contempla la posibilidad de que la aAutoridad aAmbiental rRegional proponente de una medida o proyecto, suscriba acuerdos de distribución de beneficios con ocupantes, siempre y cuando dichos acuerdos contribuyan al ~~los~~ logros de los objetivos de ~~la~~ zonificación de la respectiva Reserva.

Para poner en marcha los diferentes niveles, se propone que el MADS, con el apoyo técnico del IDEAM, ~~establezca~~ y actualice los **niveles de referencia forestal** ~~y/o~~ de emisiones forestales en la escala nacional, la cual será actualizada según la Convención de Varsovia, y se los comunique a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para el Nivel de referencia de regional, se deberán discriminar los niveles de referencia regionales de las autoridades ambientales; y ~~para~~ el Nivel de referencia de proyectos, se hará con base en la metodología del estándar de carbono seleccionado por el proyecto y reconocido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Frente a este tema se sugirió la necesidad de especificar las relaciones entre los niveles de referencia regional y de los proyectos, por lo que se propuso que ~~El cada~~ proyecto deba incorporar el respectivo nivel de referencia regional, de acuerdo con la metodología del estándar seleccionado y los lineamientos que para tal efecto expida el IDEAM, cuando dicho nivel se haya establecido con anterioridad al registro del proyecto. Cuando ~~se establezca~~ se establezca el respectivo nivel de referencia regional se establezca posteriormente al registro del proyecto, éste deberá ser incorporado en el momento en que, según el estándar de carbono seleccionado, se deba actualizar ~~del nivel de referencia según el estándar de carbono seleccionado~~.

Además, se propone la creación ~~del de un~~ registro de las medidas, con base en los lineamientos de las COP para la notificación y reporte de las mismas, y cuyos objetivos ~~son~~ apuntan a garantizar: i) garantizar la armonización de los diferentes niveles de implementación de las medidas de mitigación forestal, ii) garantizar una correcta medición y reporte de las reducciones de emisiones por la implementación de medidas de mitigación forestal, iii) garantizar el cumplimiento de las

Comentado [RLG21]: Será la Conferencia de las Partes de Varsovia? No hay Convención de Varsovia, que yo sepa.

salvaguardas aplicables a las medidas, y iv) ~~garantizar~~ una adecuada distribución de la financiación basada en resultados.

La idea principal es que el registro contenga las medidas y proyectos de mitigación forestal que busquen financiación basada en resultados, estableciendo las herramientas necesarias para ~~la su~~ puesta en marcha ~~del registro~~, y garantizando que la información sea pública y esté a disposición de los interesados. En ese sentido, el MADS tendría la responsabilidad de registrar las medidas del nivel nacional y subnacional, las autoridades ambientales regionales registrarían las del nivel regional y los proyectos que se desarrollen en sus jurisdicciones, ~~por lo que~~; mientras se consolidan los sistemas informáticos necesarios para estos dos últimos niveles, el registro sería responsabilidad del MADS.

Frente a este tema se discutió el hecho de que el registro debe ser uno sólo, de forma que tanto el MADS, cuando le competa, como las Corporaciones, ~~podrán~~ puedan administrarlo conjuntamente, una vez ~~lo creese~~ creado por el MADS y las Corporaciones adquieran la capacidad para ello; así se consolida un único registro que es alimentado por el MADS para las medidas de carácter nacional y subnacional y por las CARs para el nivel regional y de proyecto.

El registro contendría: el código único de identificación, la ~~id~~ identificación del responsable de la medida, el ámbito geográfico, el nivel de clasificación de la medida, el ~~Término~~ término de duración y los ~~tipos~~ tipos de ~~salvaguardas~~ salvaguardas aplicables, entre otros. Además, para poder llevarse a cabo requerirá: i) ~~Que el documento de proyecto esté formulado bajo un estándar internacional de carbono reconocido por el Ministerio~~, ii) ~~Que que~~ el proponente ~~de la medida~~ sea quien tenga el derecho a beneficiarse económicamente del servicio de mitigación de gases de efecto invernadero, o sea autorizado por éste, iii) ~~Que que la medida~~ involucre a quienes tienen derecho de uso sobre la tierra en el área del proyecto, incluyendo una distribución acordada de los recursos de financiación basada en resultados, de conformidad con la sección V del Decreto, ~~iv) iii) Que que la medida~~ cumpla con las salvaguardas aplicables relativas a medidas de mitigación forestal, de conformidad con lo dispuesto en la sección VI del Decreto, ~~iv) que, en el caso de proyectos, el documento esté formulado bajo un estándar internacional de carbono reconocido por el MADS~~; y v) que la medida sea compatible con los planes y políticas forestales ~~regionales y~~ nacionales y regionales.

Para esto, entre los documentos que se deberán aportar para el registro de los proyectos, estarían: el Documento de diseño del proyecto, la Delimitación geográfica, el Listado de predios, la Constancia de suscripción, el Modelo de acuerdo de distribución, la Información financiera del proyecto, el Documento soporte de cumplimiento de salvaguardas aplicables (desarrollado a profundidad en el componente de salvaguardas, y que en todo caso, retomaría lo que se acuerde en el tema en el proceso que lidera WWF con el MADS) y los Permisos o autorizaciones ambientales en caso de que se requieran.

Una vez cumplidos dichos requisitos, el procedimiento consta de la radicación ante la autoridad ambiental encargada de su registro de la documentación del proyecto, la revisión preliminar de la misma, el estudio y evaluación de la solicitud, la publicación del documento de diseño del proyecto, y la emisión del concepto técnico de evaluación de la solicitud. Registro que en todo caso, deberá solicitarse antes de iniciar su implementación ante la autoridad competente.

En cuanto a este tema, vale la pena aclarar que no se pueden equiparar las actuaciones de una entidad pública administradora de los recursos naturales, con la de particulares; sin embargo, es

Comentado [RLG22]: OJO. Esto se refiere exclusivamente a proyectos? Acá no estamos hablando de medidas en general? Habría que revisar entonces la estructura de esta parte del capítulo.

Comentado [RLG23]: Idéntica observación. Es sólo para proyectos o para medidas en general?

importante resaltar que existe la instancia internacional que verificará los reportes del Gobierno en todos los aspectos que trata este proyecto (Salvaguardas, MRV, distribución de financiación etc.). Así, para la instancia internacional de la Convención, el único responsable de la correcta implementación de las medidas REDD es el Gobierno, por lo que el procedimiento propuesto permitiría efectivamente dar cuenta de dicha función estatal. Ahora bien, la propuesta de Decreto en ningún aparte implica que documentos o procesos como los de consulta y distribución de beneficios deban duplicarse con los que se exigen los estándares, pues dichos procesos pueden ser utilizados, siempre y cuando cumplan con los requisitos del Decreto.

Comentado [RLG24]:Cuál proyecto? Hay una confusión.

Frente a la oportunidad para el registro, se discutió con los expertos el hecho de que en principio no era conveniente poner un término como tal, pues en muchos casos se dan actividades de implementación que ocurren antes de validar el proyecto o tener incluso un PDD completo, y esas actividades, de acuerdo con algunos estándares, son elegibles para recibir financiación vía créditos de carbono; por lo que tanto, sería recomendable la existencia de un régimen de transición de los procesos que se han iniciado antes de la expedición del Decreto.

Dicho régimen se estableció de forma que los proyectos de mitigación de gases efecto invernadero en el sector forestal que se encuentren validados por un estándar de carbono al momento de la expedición del Decreto, tendrán-tengan un plazo de seis meses, para enviar la información descrita en el registro y solicitarlo ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

~~La propuesta trató de contemplar una transición para registrar los proyectos que están implementados o en proceso, a la fecha de su expedición, pero Pero~~, fuera de estos casos, no se consideró conveniente dejar que proyectos se implementen antes del registro, ya que no se podría ~~ni~~ garantizar el cumplimiento de las salvaguardas ~~ni~~, en general, de los demás objetivos y elementos claves para una correcta coordinación; por ~~ello~~, que se propone que los proyectos no registrados no sean considerados por el Gobierno Nacional ~~los proyectos no registrados~~, como medidas de mitigación apropiadas bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones legales a las que haya lugar.

También se propone que frente a la **Destinación de la financiación basada en resultados**, el MADS defina la destinación de la financiación entre las medidas de mitigación con financiación basada en resultados teniendo en cuenta como ~~-~~ criterios de priorización: i) la Costo-efectividad de la medida para alcanzar el resultado; ~~i~~ ii) la Condición socio-económica de los titulares de derechos de uso de los recursos forestales, y iii) la Sostenibilidad de la conservación forestal en el largo plazo. Así mismo, las Autoridades Ambientales Regionales y los proponentes de proyecto podrán enviar al Ministerio propuestas de medidas o proyectos que no cuenten con recursos financieros para su ejecución, con el fin de gestionar fuentes de financiación para las mismas.

Comentado [RLG25]: Distribución?

Comentado [RLG26]: No es muy claro a qué le apunta la propuesta. Faltaría elaborar un poco la explicación. Esto es para definir exactamente qué?

Los participantes del proyecto, es decir quienes puedan participar en la **distribución de la financiación basada en resultados**, ~~serán-deberían ser~~ quienes ostenten el derecho legítimo de uso del suelo o quienes ~~éstos~~ autoricen, de ~~forma-manera~~ que todo proponente de un proyecto de mitigación forestal que busque este tipo de financiación deberá involucrar en el proyecto a quienes tengan derechos de uso sobre la tierra. Para esto deberán adjuntar el listado de titulares con derechos de uso en el área del proyecto, con la identificación de los predios y las personas y otros soportes como el número de matrícula inmobiliaria del predio, para el caso de los ~~Propietarios~~ propietarios; los documentos que acrediten la posesión de conformidad con la Ley 1561 de 2012, para los Poseedores; la carta de colonos o tipo de documento que acredita la ocupación, en el caso de los Ocupante de terrenos baldíos adjudicables; los datos del título

colectivo y del Consejo Mayor, para los Territorios colectivos de comunidades afrocolombianas; y finalmente para los Resguardos indígenas, el acto administrativo de creación del resguardo. Para proyectos que se implementen por etapas, el proponente adjuntaría dichos soportes para la respectiva área de proyecto en cada etapa.

Vale la pena resaltar que la categoría de ocupantes de terrenos baldíos adjudicables amplía significativamente las personas que pueden ser proponentes, de forma que sólo se excluirían los ocupantes de baldíos no adjudicables, que en todo caso podrían participar dentro de una medida proyecto presentada bajo la responsabilidad de la autoridad ambiental.

Además de esto vale la pena resaltar que, si bien no hay una consideración especial para el caso de asociaciones campesinas o Zonas de Reserva Campesina, de ninguna forma se está excluyendo la posibilidad que estas éstas, las ONGs, las Juntas de Acción Comunal, etc., sean proponentes de medidas; lo podrían ser siempre y cuando tengan la autorización expresa aquellos que tienen derecho de uso legítimo de la tierra dentro del área de la proyecto medida.

Por último frente a la distribución, el proponente del proyecto deberá adjuntar una declaración suscrita con cada una de las personas que tienen derechos de uso en el área del proyecto, en donde manifiesten que aceptan tanto la participación de su predio en el proyecto de mitigación forestal como la distribución de dicha financiación. Además se suscribirán acuerdos de conservación y distribución de beneficios, se deberá adjuntar la información financiera del proyecto, discriminando la fuente de financiación basada en resultados y el uso previsto de dichos recursos; no podrán ser aceptados como medidas de compensación por impactos no mitigables en proyectos sujetos a licenciamiento ambiental y se podrán realizar acuerdos de distribución de beneficios con ocupantes de Zonas de Reservas de Ley 2, siempre y cuando dichos acuerdos contribuyan a los logros de los objetivos de la zonificación de la Reserva.

Si bien la información financiera puede variar con el desarrollo del proyecto, es claro que todo proyecto debe tener un presupuesto que incluye las fuentes de financiación previstas, lo cual es indispensable para llegar a acuerdos económicos con los participantes. Además al igual que los demás temas, para el caso de las comunidades ancestrales, la distribución de la financiación y los beneficios será objeto de la consulta pública referida a continuación, que en todo caso debería tener un tratamiento diferenciado al que tienen en la actualidad.

Por otro lado, toda medida de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector forestal deberá cumplir con las **salvaguardias ambientales y sociales** que, se espera, puedan serán establecidas por el MADS. En el caso de las medidas que se pretendan implementar al interior de un resguardo indígena o territorio colectivo de comunidades afrodescendientes, se deberá adelantar la consulta previa de conformidad con las leyes existentes; además, el proponente del proyecto de la medida en estos territorios, deberá contar con el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad previo a antes de su registro; y previo al inicio de la formulación del proyecto, le comunicaría a la autoridad ambiental competente para el registro, su intención de adelantar el diseño del proyecto, así como las medidas tendientes a garantizar el respeto de la autonomía, territorio, identidad cultural, unidad y formas de gobierno de dichas comunidades, así como y los espacios y procesos de información y participación para la formulación colectiva del proyecto.

Finalmente, y como parte de las mismas salvaguardas, previo a su registro, toda proyecto toda medida de mitigación de gases efecto invernadero en el sector forestal que incluya como actividad

Comentado [RLG27]: Esto es repetitivo con cosas que se han dicho en capítulos previos, así que sugiero o eliminarlo y hacer referencia a dichos capítulos, o pasarlo a una nota de pie de página.

Comentado [RLG28]: Una vez más, veo que estos apartes parecieran sólo aplicarse al nivel de proyectos.

Me da la impresión de que habría que generar una sección independiente con las consideraciones que se aplican a proyectos.

Pero, en ese sentido, si no hay secciones que apliquen a los otros ámbitos, el documento quedaría cojo.

Sugiero revisar bien y considerar la estructura de este capítulo.

Comentado [RLG29]: Una vez más me ataca la duda. Esto sólo se aplica para proyectos?

Yo diría que no. Hay que reformular.

Comentado [RLG30]: Esto todavía no está reglamentado en Colombia y proponerlo como un requisito es realmente una complicación que podría hacer inviables las medidas.

el aprovechamiento de los recursos forestales, deberá contar con los permisos y autorizaciones correspondientes, de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o las disposiciones correspondientes que lo sustituyan.

~~Finalmente, Con~~ respecto a la **Medición, reporte y verificación**, el IDEAM, con base en los lineamientos que eventualmente sean ~~eventualmente~~ establecidos por el MADS, establecerá un sistema que provea datos e información transparente, consistente en el tiempo, y apropiada para la medición, reporte y verificación de emisiones por fuentes y remociones por sumideros forestales, reservorios de carbono forestal, y cambios en los reservorios y áreas de bosques, ~~resultantes de la implementación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero en el sector forestal~~; para ello, ~~eval~~ definirá los requisitos metodológicos, técnicos y de reporte de información de monitoreo de los responsables de medidas y proponentes de proyectos de mitigación de gases efecto invernadero en el dicho sector forestal.

Para el reporte y medición de medidas del nivel nacional, subnacional y regional, se deberán incluir entidades responsables del monitoreo y reporte ~~de emisiones por fuentes y remociones por sumideros forestales, reservorios de carbono forestal, y cambios en los reservorios y áreas de bosque, resultantes de la implementación~~ de dichas medidas. Para realizar el RepORTE de monitoreo del ProYecto proYectos, el proponente deberá hacerlo con la entidad encargada de su registro, incluyendo los resultados del monitoreo verificado realizado sobre la totalidad del área de proyecto, con la periodicidad establecida en el plan de monitoreo validado y con el formato establecido en las guías técnicas que para tal efecto expida el IDEAM; este reporte ~~que~~ incluirá como mínimo: el ~~Periodo-periodo~~ monitoreado, el Área del proyecto sujeta al monitoreo, ~~el las Áreas~~ en bosque al iniciar y finalizar el periodo, ~~el Área en bosque al finalizar el periodo, el las Áreas~~ deforestada, reforestada y regenerada durante el periodo, ~~el Área reforestada o regenerada durante el periodo, las T~~oneladas de CO₂ que fueron verificadas ~~y/o~~ por las cuales se solicitó financiación basada en resultados, la ~~i~~dentificación de entidad verificadora y la ~~F~~echa del reporte de verificación. El monitoreo definitivo es el que ya ha sido verificado por la entidad verificadora, ya que ésta puede corregir errores en las estimaciones hechas por el dueño del proyecto, es decir, que el monitoreo ya verificado es el que se registra.

Comentado [RLG31]: A MI ME HACE FALTA UN CAPÍTULO PEQUEÑO DE CONCLUSIONES DE TODO EL TRABAJO, QUE PUEDE INCLUIR RECOMENDACIONES DE LA CONSULTORÍA Y PRÓXIMOS PASOS.

VII- ANEXOS

1. Análisis internacional
2. Ayuda de memorias de talleres y reuniones
3. Matriz de comentarios y respuestas con base en la propuesta 2 del decreto
4. Propuesta de decreto
5. Presentaciones

VII-VIII- BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Aprobada el 10 de diciembre de 1948.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1991.
- CÁRDENAS, C., & PUENTE, M. C. (2012). *La Institucionalidad Forestal en América Latina*. Quito.
- CHANGE, A. C. (Julio de 2010). http://www.rainforestfoundationuk.org/files/Accra_Report_Spanish.pdf. Recuperado el 08 de 12 de 2013
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 57 de 1887. Código Civil C.C. Sancionado el 26 de mayo de 1873.
- _____. Ley 2 de 1959. *Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*.
- _____. Ley 21 de 1991. *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*. Diario Oficial 39.720 de marzo 6 de 1991
- _____. Ley 70 de 1993. *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Diario Oficial No. 41.013. Agosto 31 de 1993
- _____. Ley 99 de 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41146 de Diciembre 22 de 1993
- _____. Ley 160 de 1994. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.
- _____. Ley 164 de 1994. *Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992*. Diario Oficial 41575 de octubre 28 de 1994.
- _____. Ley 165 de 1994. *Aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. Diario Oficial No. 41.589, de 9 de noviembre de 1994.
- _____. Ley 791 de 2002. *Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil*. Diario Oficial No 45.046, de 27 de diciembre de 2002.
- _____. Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- CORBERA, E., ESTRADA, M., MAY, P., NAVARRO, G., & PACHECO, P. (2011). *Derechos de la tierra, los bosques y el carbono en REDD+*. En CIFOR, Gobernanza Forestal y REDD+ (pág. 320). Indonesia: CIFOR

- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-188 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- _____. Sentencia SU-039/97. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
- _____. Sentencia SU 510 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- _____. Sentencia C-126 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- _____. Sentencia C-1172 de 2004. Magistrado Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández
- _____. Sentencia T-745 de 2010. Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- _____. Sentencia T-737 de 2005. Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS. Caso Saramaka. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 No 172.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia de Junio 26 de 1964.
- _____. Sentencia de Agosto 3 de 1972.
- _____. Sentencia de julio 5 de 1978.
- _____. Sentencia de junio 24 de 1980.
- FAO. (2011). Situación de los Bosques del Mundo. Roma.
- FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES, F. (2013). R-PP CHILE, Versión 9. Santiago: ONU-REDD.
- OIT. Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- LÓPEZ BÁRCENAS, F. (s.f.). http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_Tribunales-Agrarios/rev48_16.pdf. Recuperado el 08 de 12 de 2013
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2811 de 1974. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Diario Oficial No. 34243.
- _____. Decreto 1320 de 1998. *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*. Diario Oficial No 43.340, del 15 de julio de 1998.
- _____. Decreto Nacional 2372 de 2010. *Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 47757 de julio 1 de 2010.
- PRISMA. (s.f.). Mesoamérica a la delantera en derechos forestales comunitarios: Lecciones para hacer que REDD+ funcione. Recuperado el 08 de Diciembre de 2013, de <https://www.google.com.co/#q=mesoamerica+a+la+delantera+de+derechos+forestales>.
- SERNANP. (2014). RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL No. 26-2014-SERNANP. LIMA.
- SOTO MONTEALEGRE, F. A. (2012). ANALISIS DE LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EMANADOS DE LA CAPTURA DE CARBONO POR BOSQUES EN EL MARCO DE REDD+. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- TONI, F. (2011). Descentralización y REDD+ en Brasil. En CIFOR, Gobernanza Forestal y REDD+ (pág. 311). Indonesia: CIFOR.