



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 20131300013321

Fecha: 19-03-2013 18:07 PM

Código de dependencia 130  
OFICINA ASESORA JURIDICA  
Bogotá, D.C.,

Doctora:

**DIANA CASTELLANOS**

Directora Territorial Amazonia

Calle 12 C No. 8 – 79 piso 2

Bogotá

Doctor:

**CARLOS ARTURO LORA**

Director Territorial Orinoquia

**Tema:** Concepto Jurídico: Mercados de Carbono/ Regulado y Voluntario/ Estrategia Nacional de Reducción de las Emisiones de gases de efecto Invernadero provenientes de la Deforestación y Degradación de bosques, REDD+/ Inexistencia de instrumentos internacionales aprobados que provean incentivos financieros para conservar los bosques naturales o evitar la deforestación/ Ausencia de marco regulatorio para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales/ Iniciativas REDD no en Areas protegidas

#### **Fuentes Formales:**

Estimados Doctores:

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo, y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública. En este sentido se procede a dar respuesta a su consulta formulada en los siguientes términos:

- 1) Cuál es la posición de Parques Nacionales Frente a al inclusión de áreas de influencia de las Asociaciones campesina en donde se desarrollan actualmente los proyectos (u otro tipo de organización, como por ejemplo comunidades indígenas o afrocolombianas) que se traslapan con áreas protegidas (las del SPNN y otras), para el desarrollo de iniciativas



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433

[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



- REDD?. De ser posible, cuales actividades del proceso REDD antes señaladas podrán ser permitidas en esas áreas traslapadas?
- 2) Las iniciativas de implementación temprana REDD+ en ejecución pueden vincular en el proceso a familias en cuyos predios tengas cultivos de uso ilícito actualmente?
  - 3) Es posible el establecimiento de parcelas para estimación de contenidos de carbono y monitoreo futuro en áreas del SPNN u otras áreas protegidas? De ser así, cuáles serían los lineamientos institucionales bajo los cuales podría darse el establecimiento de parcelas dentro de las áreas protegidas para la estimación de contenidos de carbono de los bosques y asegurar el monitoreo futuro en el marco de las iniciativas REDD?
  - 4) Considerando que patrimonio Natural, que es la entidad que administra los recursos de cooperación con los cuales Parques Nacionales Naturales ejecuta actualmente las iniciativas REDD, firmó un compromiso (Memorandum of Understanding-MOU) con el Althelia Found para adelantar fases futuras de las iniciativas REDD y que los sectores donde se desarrollan las actividades de dichas iniciativas se localizan en áreas de influencia de los PNN Serranía de Chiribiquete, Sierra de la Macarena y Tinigua, es claro que este hecho tiene una implicación directa para parques Nacionales Naturales, así como para otras autoridades ambientales, entes territoriales y por supuesto, las organizaciones campesinas con quienes se adelantan las acciones en el marco de REDD.

Asimismo se anexó concepto jurídico proveniente de la Alianza ONF Ecovera.

Como las preguntas formuladas parten del presupuesto de que las iniciativas REDD se encuentran definidas en nuestro ordenamiento, a los interrogantes planteados se dará respuesta en los siguientes términos:

En Colombia se tiene referencia de dos mercados de carbono en esta modalidad de proyectos impulsados por los países en desarrollo:

- a) El mercado regulado, derivado de reglas internacionales, cuya fuente principal es el Protocolo de Kioto, que para ser fieles a la realidad aún no se ha desarrollado para proyectos REDD+. En el mercado regulado se plantea que se alcanza una reducción mayor de CO<sub>2</sub>, el exceso se puede vender, asumiendo de esa manera los compromisos de mitigación de cambio climático.
- b) El mercado voluntario que, no se encuentra regulado e incluye una amplia variedad de posibilidades comerciales. Este mercado se fundamenta en el mecanismo de certificación, el cual garantiza que le proyecto disminuya, de manera efectiva, las emisiones de CO<sub>2</sub>

En este mercado de carbono aparece REDD+ como un mecanismo internacional en construcción, a partir de los postulados y compromisos asumidos por los países partes de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo<sup>1</sup>, es ayudar a que las emisiones de dióxido de carbono

<sup>1</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ¿Qué es REDD+?





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



producidas por la deforestación y degradación de bosques (selvas), se reduzcan, para atenuar el cambio climático.

Pero, el marco para hacerlo no es otro que la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal que aún no se terminado de construir. En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentó el pasado mes de diciembre, la denominada Evaluación Estratégica Ambiental y Social SESA, con el fin de identificar y manejar los posibles riesgos ambientales y sociales, y mejorar los beneficios que sean generados por el proceso de preparación e implementación de la Estrategia Nacional REDD+. Según lo expresado en documento publicado en la página oficial de la Entidad el pasado 12 de diciembre de 2012, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, liderar el proceso SESA, cual contempla la participación de todos los actores relacionados con los bosques, con lo cual se busca “garantizar el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales, como criterios mínimos y mecanismos de protección de derechos de las comunidades y del ambiente.

A propósito de lo anterior, es preciso anotar que el pasado 21 de enero (sesionó por una semana) visitó a país y fue instalada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una misión especial de la Organización de las Naciones Unidas, con el objeto de identificar los avances de la preparación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. La agenda de trabajo registrada por el mismo Ministerio, contemplaba como punto fundamental, definir las líneas temáticas de cooperación para fortalecer la estrategia a través del PNUD, del PNUMA y de la FAO.

Es propicio indagar un poco más sobre lo que es SESA, en tanto su conocimiento ayuda a escudriñar el estado en que se encuentra el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Reducción de las Emisiones de gases de efecto Invernadero provenientes de la Deforestación y Degradación de bosques, REDD+, acudiendo la definición y propósitos que se le han arrimado.

En efecto, se trata de un proceso de participación en el cual las comunidades y otros actores claves apoyan la fase de preparación de la EN REDD+, con lo cual se pretende<sup>2</sup>:

1. Evaluar los beneficios y riesgos sociales y ambientales de las opciones de estrategia propuestas para reducir las causas de deforestación y degradación que se identifiquen durante la formulación de la EN REDD+.
2. Formular medidas para prevenir o reducir los posibles impactos que se generen por la formulación de la EN REDD+ y por las opciones de estrategia propuestas.
3. Identificar los aspectos claves que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de formulación de la EN REDD+.
4. Definir medidas para aumentar los beneficios durante la fase de preparación e implementación de la EN REDD+.

<sup>2</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ¿Qué es Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA)?.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



5. Identificar las políticas operacionales del Banco Mundial que aplican y definir mecanismos para verificar su cumplimiento, durante el proceso de formulación e implementación de la EN REDD+.
6. Contribuir a la formulación del marco de gestión ambiental y social para la implementación de la EN REDD+.

El Ministerio acepta que participarán en el proceso todos los actores que tienen que ver con el manejo de los bosques y que se puedan ver afectados positiva o negativamente por la implementación de la estrategia, es decir, las comunidades negras, indígenas, campesinas, el sector productivo, las organizaciones no gubernamentales, las distintas entidades del Gobierno, las universidades y los cooperantes.

Pero la estrategia EN REDD+, no será otra cosa que una suma de estrategias, todas las cuales serán discutidas bajo el título de “opciones de estrategia”. Entre esas “opciones de estrategia”, en lo hace al Sistema de Áreas Protegidas se ha vislumbrado la promoción de la gestión en el sistema nacional de áreas protegidas y sus zonas de amortiguación; con una líneas de acciones referidas a la propuesta de alternativas de producción sostenible para la población que vive en las áreas del Sistema Nacional de Áreas protegidas y el fomento de las gestión en las áreas circunvecinas y colindantes a las Áreas Protegidas en desarrollo de su función amortiguadora.

El Ministerio de Ambiente ha sido claro en definir que debe tenerse cuidado en la definición de las actividades REDD+, en un apartado denominado, “Lo que no somos y lo que no se debe hacer”; lo cual en síntesis aclara que:

- A nivel de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático **no existen**, hasta el momento, instrumentos internacionales aprobados que provean incentivos financieros para conservar los bosques naturales o evitar la deforestación.
- **No existen** proyectos de compra de oxígeno.
- En zonas de bosques naturales existe un mercado voluntario para proyectos REDD+, al cual solo se accede mediante unos formatos, metodologías y estándares internacionales. Estos proyectos además no pueden desarrollarse sin el cumplimiento de las normas nacionales vigentes que apliquen.
- Analizar los beneficios, riesgos y restricciones del uso del territorio, y establecer los acuerdos necesarios durante la planeación, desarrollo y después del desarrollo de los proyectos.
- El Ministerio del Interior es la única entidad competente para coordinar y liderar los procesos de consulta previa, que deben contar con la participación colectiva de la comunidad y el acompañamiento de los organismos de control.
- No se requiere intermediarios entre el Ministerio del Interior y las comunidades para desarrollar el proceso de consulta previa.
- Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Interior resolverán las dudas e inquietudes que tengan las personas o comunidades en este tema.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



De todas formas, el Ministerio aconsejan tomar las siguientes precauciones, en consideración a la etapa en que se encuentra REDD+:

Debido a que **el mecanismo REDD+ está en construcción** y se están definiendo varios aspectos técnicos y metodológicos, es importante tener en cuenta las siguientes recomendaciones para el desarrollo de proyectos o iniciativas, que cuenten con el adecuado respaldo técnico, legal y financiero:

- a. Solicitar el acceso a la información escrita sobre la iniciativa que se pretenda adelantar.
- b. Solicitar la aclaración de la información que corresponda o requerir material divulgativo o de capacitación.
- c. Revisar las implicaciones sobre la afectación de los derechos fundamentales, propiedad de tierras o limitación al uso de recursos naturales a propietarios de las tierras boscosas.
- d. Solicitar la información detallada de la entidad o persona que pretende adelantar la iniciativa.
- e. Solicitar el acompañamiento de corporaciones autónomas regionales y Defensoría del Pueblo.
- f. Abstenerse de firmar cualquier contrato o documento, sin el previo análisis jurídico y técnico.

Ahora bien, la regla básica de cualquier actividad que se realice en las áreas del Sistema de Parques Nacionales, es que se encuentre dentro de los usos permitidos en las áreas del Sistema al amparo de los postulados del Decreto ley 2811 de 1974 y de su norma reglamentaria en la materia, Decreto 622 de 1977.

En este orden de ideas, se considera que las actividades que tengan que ver con los usos identificados como permitidos en las áreas del Sistema, pero con matices diferentes a los que tradicionalmente han sido autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o Parques Nacionales Naturales, sean evaluadas previamente para identificar los posibles riesgos y beneficios ambientales y sociales que puedan generar su implementación.

Así las cosas y ante la ausencia de un marco regulatorio para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales del país, con respecto y en relación con el concepto de servicios ambientales o ecosistémicos, se precisa que se aclare el concepto general de ordenamiento ambiental del territorio, y en ese marco el ordenamiento de los bosques y las cuencas hidrográficas, como presupuesto básico de la obligación que tiene el Estado colombiano de planificar el uso de los recursos naturales, según el artículo 80 de la Constitución Política.

Igualmente y en acatamiento al dominio eminente que tiene la nación colombiana sobre los recursos naturales renovables y a la condición constitucional que ostentan las áreas de Sistema de Parques Nacionales Naturales, al Estado colombiano le corresponde formular a través de las entidades públicas competentes, las políticas, planes, proyectos y programas para la administración, defensa, manejo y administración del patrimonio natural y expedir las normas, directrices, regulaciones en materia ambiental que permitan administrar adecuadamente los recursos naturales y otorgar las licencias, concesiones y autorizaciones para hacer usos de estos.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Es claro, entonces que al no existir un marco normativo que regule integralmente el uso y aprovechamiento de los recursos naturales bajo el concepto específico de servicios ecosistémicos, por fuera del régimen existente para el manejo de la diversidad biológica, se está en mora de adoptarlo para poder autorizar este tipo de servicio sobre todo tratándose de Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Esto es lo que está tratando de hacer el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como quedó registrado en las líneas precedentes; oportunidad en la que admite el Órgano rector de la política ambiental que a nivel de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático **no existen**, hasta el momento, instrumentos internacionales aprobados que provean incentivos financieros para conservar los bosques naturales o evitar la deforestación y que en zonas de bosques naturales existe un mercado voluntario para proyectos REDD+, al cual solo se accede mediante unos formatos, metodologías y estándares internacionales. Estos proyectos además no pueden desarrollarse sin el cumplimiento de las normas nacionales vigentes que se aplicables.

De manera que, es preciso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, defina con la participación de todas las instancias públicas y privadas nacionales y con la comunidad interesada, la EN REDD+ (Estrategia Nacional REDD+) y se expida la regulación relacionada con los servicios ecosistémicos relacionados con los bosques y con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales para considerar las alternativas de producción sostenible para la población que habita las áreas del sistema con respecto a ese tipo de servicios. Entre tanto, se debe participar activamente en la construcción de la EN REDD+ y en la definición de la regulación necesaria para la implementación y ejecución de dicha estrategia para que en su marco se tenga reglas claras para este tipo de actividades.

En este sentido, se formularon observaciones a la Propuesta de Reglamentación del Registro de Iniciativas REDD y Documento R-PP que elaboró el Ministerio de Ambiente a mediados del año pasado y sometió a observaciones, en el sentido de que se manifestó que el proyecto de norma debía abordar y desarrollar los criterios, principios y directrices de las actividades de implementación “temprana” REDD+, de manera previa al procedimiento para el registro de actividades REDD+. La propuesta de reglamentación, que aún no se ha expedido, se orienta de manera exclusiva al registro de actividades de implementación temprana REDD, quedando abiertas las preguntas en relación con la propia definición de cuáles si y cuáles no son consideradas actividades REDD+ objeto de registro, o qué ocurrirá cuando se supere esta etapa, y se implementen actividades REDD como tal, es decir, cuando ya se hayan definido compromisos en materia de deforestación evitada sobre una base legal inexistente.

Asimismo y teniendo en cuenta que en las áreas donde existen bosques en el país, existen condiciones sociales y políticas relacionadas con la existencia de comunidades indígenas o afrocolombianas y organizaciones campesinas en busca de territorios para formalizar y consolidar su derecho a la propiedad, deberían tenerse claras o por lo menos acordadas desde una posición institucional ideas acerca de temas como:



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica



- Derechos de propiedad del carbono y manejo del mismo en territorios colectivos y tierras de particulares
- Titularidad del Estado y de los propietarios en función del ordenamiento ambiental del territorio
- Si debe o no haber contraprestación para el Estado

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

**CONSTANZA ATUESTA CEPEDA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Beatriz Josefina Niño- Lucero Tellez. Manuel Burgos



**Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)