



## **DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE**

### **REGLAMENTACIÓN INICIATIVAS USCUS Y SALVAGUARDAS SOCIALES Y AMBIENTALES**

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**DIRECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO**

**BOGOTÁ D.C.**

**FEBRERO, 2026**

## Tabla de contenido

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | <i>INTRODUCCIÓN</i> .....   | 4  |
| 2.     | <i>ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN</i> .....  | 4  |
| 2.1.   | Marco Normativo Nacional e Internacional .....  | 4  |
| 2.2.   | Comparativo internacional .....   | 7  |
| 2.2.1. | Naturaleza de REDD+ bajo la Convención: mecanismo de pago por resultados .....  | 7  |
| 2.2.2. | Naturaleza de REDD+ bajo la CMNUCC y requisitos que debe cumplir los Estados miembros8  |    |
| 2.2.3. | Diferenciación con proyectos REDD+ en mercados voluntarios .....  | 9  |
| 2.2.4. | Regulación comparada del carbono forestal (USCUSS/LULUCF) y mercados de carbono 10  |    |
| 2.2.5. | El caso de Honduras: regulación sectorial expresa del carbono forestal.....   | 10 |
| 2.2.6. | Diferencia frente a otros países.....   | 10 |
| 2.2.7. | Posicionamiento del caso colombiano .....   | 11 |
| 2.3.   | Contexto REDD+ y USCUSS.....  | 11 |
| 2.4.   | Salvaguardas Sociales y Ambientales .....   | 13 |
| 2.4.1. | Contexto del Sistema Nacional de Salvaguardas .....   | 13 |
| 2.4.2. | El Sistema Nacional de Salvaguardas SNS en Colombia.....  | 17 |
| 2.4.2. | Salvaguardas de Cancún y su aterrizaje a la Interpretación Nacional de Salvaguardas .....   | 22 |
| 2.4.3. | Reestructuración de las salvaguardas para su reglamentación .....   | 27 |
| 2.5.   | Diagnóstico del Problema .....  | 30 |
| 2.5.1. | Principales problemáticas identificadas en el mercado voluntario de carbono: implementación de salvaguardas sociales y ambientales..... | 30 |
| 2.5.2. | Integridad Ambiental.....   | 33 |
| 2.6.   | Justificación de la intervención regulatoria .....  | 34 |
| 3.     | <i>OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROYECTO NORMATIVO</i> .....   | 36 |
| 3.1.   | Objetivo General.....   | 36 |
| 3.2.   | Objetivos Específicos .....   | 37 |
| 3.3.   | Alcance del Proyecto Normativo .....  | 37 |
| 3.4.   | REDD+ bajo la Convención, metodologías REDD+ en mercados y USCUSS como categoría contable nacional .....                                | 39 |
| 3.5.   | Ámbito de aplicación .....  | 39 |
| 4.     | <i>ELEMENTOS CLAVE DE LA PROPUESTA NORMATIVA</i> .....  | 40 |
| 4.1.   | Enfoque intercultural y de garantía de derechos.....  | 41 |
| 4.2.   | Seguimiento y control Estatal como condición de integridad socioambiental y seguridad jurídica41  |    |
| 4.2.1. | Tratamiento del período crediticio en la transición .....   | 41 |
| 4.2.2. | Delimitación del rol del “aliado técnico” .....   | 42 |
| 4.2.5. | Plan de Distribución de Beneficios como instrumento de integridad social .....  | 43 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 4.2.6. | Evaluación de riesgos e impactos (sociales, culturales, ambientales y de gobernanza) .....                 | 43 |
| 4.2.7. | Coherencia con el Marco Reforzado de Transparencia y la integridad climática .....                         | 43 |
| 4.3.   | Operativización de las salvaguardas: de principios a obligaciones verificables.....                        | 44 |
| 4.4.   | Cómo se reglamentan las Salvaguardas Sociales y Ambientales.....   | 44 |
| 4.5.   | Reglamentación del Sistema de Información de Salvaguardas SIS y su integración con RENARE .....            | 46 |
| 4.6.   | Necesidad de seguimiento mediante medios de verificación .....   | 47 |
| 4.6.1. | Sobre la necesidad de financiar RENARE .....   | 48 |
| 5.     | <b>ANÁLISIS DE IMPACTO</b> .....   | 49 |
| 5.2.   | Impacto social esperado.....   | 50 |
| 5.4.   | Alcance regulatorio y agentes impactados.....  | 52 |
| 5.4.1. | Impacto económico sobre los agentes regulados .....  | 52 |
|        | Titulares y representantes (gobernanza, elegibilidad y cumplimiento) para titulares y representantes. .... | 52 |
| 5.4.2. | Impacto económico asociado al cambio de fase en RENARE mediante acto administrativo .....                  | 53 |
| 5.4.3. | Aliados técnicos (contratación, límites y transparencia).....  | 54 |
| 5.4.4. | OVV (costos de verificación y aseguramiento).....  | 54 |
| 5.4.5. | Programas y estándares de certificación (transparencia y reportes) .....                                   | 54 |
| 5.4.6. | Costos de cumplimiento asociados al contenido material de salvaguardas .....                               | 55 |
| 5.4.7. | Impacto fiscal y costos presupuestales de implementación (Estado - Sector ambiente) .....                  | 55 |
| 5.5.   | Consideración sobre creación de trámites y cargas administrativas.....                                     | 56 |
| 6.     | <b>PROCESO PARTICIPATIVO</b> .....   | 57 |
| 6.1.   | Compromiso IT4-113 con MPC .....   | 57 |
| 6.2.   | Fase de Pre-consulta .....   | 58 |
| 6.3.   | Proceso de Consulta Previa.....  | 58 |
| 8.     | <b>Conclusión técnica</b> .....  | 60 |

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente Documento Técnico de Soporte, sustenta la expedición del decreto reglamentario en materia de salvaguardas sociales y ambientales, aplicables a las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero del sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS). El alcance regulatorio comprende iniciativas que implementan metodologías REDD+, así como aquellas que operan en esquemas de mercado —voluntarios o de cumplimiento— y en mecanismos de compensación, dado que estos arreglos exigen niveles superiores de trazabilidad, transparencia e integridad en la gestión de impactos y co-beneficios, y una mayor capacidad de vigilancia y control por parte del Estado.

El crecimiento de iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero, especialmente aquellas que emplean metodologías REDD+, ha incrementado la generación y comercialización de resultados de mitigación en mercados voluntarios, ampliando el número y diversidad de actores involucrados las comunidades étnicas y campesinas empresas desarrolladoras de proyectos, organismos de validación y verificación – OVV, programas de certificación y compradores de estos certificados.

Este dinamismo demanda la adopción de reglas mínimas claras, verificables y homogéneas tanto para programas de pagos por resultados como para iniciativas del mercado voluntario de carbono, que permitan asegurar la trazabilidad de los resultados de mitigación, el respeto de las salvaguardas sociales y ambientales con un enfoque de garantía de derechos, la prevención de conflictos territoriales y la garantía de integridad ambiental, evitando riesgos reputacionales para el país y fortaleciendo la confianza en la acción estatal.

En este contexto, la intervención regulatoria propuesta busca asegurar que el desarrollo de mercados de carbono y de esquemas de compensación se alinee con un modelo de desarrollo bajo en carbono, garantizando que la participación de los distintos actores se realice bajo estándares de garantía de derechos. Asimismo, la articulación con RENARE y con el Sistema MRV permite optimizar la infraestructura estatal existente, evitar duplicidades y priorizar el seguimiento basado en riesgos, bajo una perspectiva diferencial y territorial.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN

### 2.1. Marco Normativo Nacional e Internacional

La protección ambiental en la esfera internacional fue fundamentada en la Conferencia de Estocolmo de 1972, estableciendo 26 principios para orientar la relación entre los seres humanos y el ambiente (Naciones Unidas, 1973), contexto en el cual, en Colombia se expidió el primer marco regulatorio en el que se establecieron lineamientos para la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, a través del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974.



Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la protección ambiental se estableció como un asunto de interés superior reconocido en sus artículos 79 y 80 como deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental, para garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, así como y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Para ese entonces, las preocupaciones por las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y sus efectos en los ecosistemas motivaron la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, a través de la cual los países se comprometieron a formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, cuando corresponda, regionales, con medidas para mitigar el cambio climático y facilitar la adaptación a sus efectos (Naciones Unidas, 1992).

En 1997, los Estados Parte de la CMNUCC adoptaron el Protocolo de Kioto (aprobado mediante Ley 629 del 2000), como un instrumento complementario con medidas más estrictas y jurídicamente vinculantes para reforzar el cumplimiento de sus objetivos, comprometiendo a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de conformidad con las metas individuales acordadas (Naciones Unidas, 1998).

Que mediante la Ley 1844 de 2017 se aprobó el Acuerdo de París suscrito por Colombia como tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante y adoptado en la COP21 de 2015, que busca reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, comprometiéndose los Estados Parte a fortalecer la gestión para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y la adaptación y resiliencia ante los efectos adversos del cambio climático. Que reconoció las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, entres estos los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2015).

En materia climática, la gobernanza mediante el Decreto 298 de 2016 se consolidó el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), ondeando un esquema de coordinación intersectorial y multinivel para formular, hacer seguimiento y evaluar políticas, normas, estrategias, planes, programas y medidas de mitigación y adaptación, reconociendo el carácter transversal del cambio climático y la corresponsabilidad de entidades públicas y privadas (Congreso de Colombia, 2016).

Este arreglo fue reforzado por la Ley 1931 de 2018, que establece las directrices para la gestión del cambio climático y enmarca la concurrencia de Nación y territorio para reducir vulnerabilidad y promover desarrollo bajo en carbono.

Complementariamente, la Ley 2169 de 2021 (Ley de Acción Climática) impulsa el desarrollo bajo en carbono y fija metas y medidas mínimas para carbono neutralidad y resiliencia climática, reforzando el mandato de coherencia entre planeación, información y seguimiento

A su turno la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) en su artículo 170, determinó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará y orientará la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal, REDD+, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado en el marco de la política nacional de cambio climático.

Así mismo, mediante el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 se creó el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), - RENARE que hace parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+) (Congreso de Colombia, 2015).

En consecuencia mediante la Resolución 1447 de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional creada mediante el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, y en lo relacionado con el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), el cual incluye el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+), modificada mediante la Resolución 0831 del 30 de septiembre de 2020, en sus artículos 6, 17, 34 y 54.

Así mismo, mediante la Ley 2169 de 2021, estableció las metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia, en el marco de lo cual se resalta la importancia del desarrollo de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero (artículo 21), se facultó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que en caso de encontrar presuntas irregularidades o ante denuncias debidamente fundamentadas de alguna comunidad, en el desarrollo e implementación de lo dispuesto en la normatividad dentro de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero, solicite información complementaria, realice visitas al lugar de implementación de la iniciativa y de traslado a las entidades competentes con el fin de que adelanten las acciones a las que haya lugar (Congreso de Colombia, 2021).

Con el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida”, expedido mediante Ley 2294 de 2023, mediante el artículo 230 modificó 175 de la Ley 1753 de 2015, estableció que Los titulares de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero, para el caso de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero del sector Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo -AFOLU, deben cumplir las salvaguardas sociales y ambientales definidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el

Cambio Climático -CMNUCC, y adoptadas por el país a través de su Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales, incluida la consulta previa libre e informada de ser procedente, y ordenó su reglamentación (Congreso de Colombia, 2023).

Ahora, en materia de acceso a la información y por su incidencia directa en salvaguardas sociales y ambientales, en relación con la transparencia y acceso a la información, resulta relevante la adopción del gobierno nacional del el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” (aprobado por la Ley 2273 de 2022), en la medida en que fortalece obligaciones de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, elementos que se conectan con el diseño de sistemas de información y con el enfoque de debida diligencia en contextos territoriales sensibles (CEPAL, 2018).

Del marco normativo expuesto se desprende que la acción climática en Colombia no puede limitarse a promover iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero, sino que debe coordinarse, verificarse, vigilarse y controlarse bajo arreglos institucionales y sistemas de información públicos, el reconocimiento de la necesidad de regular los mercados de carbono, confirma que el Estado tiene una obligación de ordenamiento regulatorio cuando estas dinámicas impactan las metas climáticas y los compromisos internacionales, la integridad ambiental y los derechos de los pueblos étnicos. En ese sentido, reglamentar las salvaguardas sociales y ambientales para iniciativas de mitigación en el sector USCUS (incluyendo proyectos que usen metodologías REDD+) es una medida necesaria para hacer consistente el ecosistema normativo: mitigación con integridad y con estándares verificables de respeto de derechos.

## **2.2. Comparativo internacional**

### **2.2.1. Naturaleza de REDD+ bajo la Convención: mecanismo de pago por resultados**

Es fundamental precisar que el mecanismo REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no constituye, en sí mismo, un mercado de carbono ni un sistema de generación de créditos transables, sino un mecanismo de pago por resultados (Results-Based Payments – RBP). Bajo esta lógica, los pagos se realizan ex post, es decir, una vez que el país ha demostrado, mediante su sistema nacional de monitoreo forestal y su nivel de referencia validado técnicamente, que ha logrado reducciones de emisiones o incrementos de reservas de carbono forestal respecto de una línea base previamente acordada.

En este esquema, los resultados REDD+ forman parte de la contabilidad nacional de emisiones y remociones del país y deben ser consistentes con el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y con los reportes bajo el Marco Reforzado de Transparencia del Acuerdo de París. No se trata, por tanto, de créditos privados emitidos por proyectos



individuales, sino de resultados agregados, reportados por el Estado y sujetos a evaluación técnica internacional.

Esta distinción es estructural para el diseño regulatorio nacional. Mientras REDD+ bajo la Convención opera como un mecanismo de financiamiento basado en resultados soberanos, los proyectos que utilizan metodologías tipo REDD+ en mercados voluntarios generan unidades serializadas destinadas a transacción comercial. Por ello, los riesgos jurídicos, sociales y de gobernanza asociados a cada esquema son distintos, y la respuesta regulatoria también debe ser diferenciada.

### **2.2.2. Naturaleza de REDD+ bajo la CMNUCC y requisitos que debe cumplir los Estados miembros**

Es fundamental precisar que el mecanismo REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no constituye un mercado de carbono ni un sistema de generación de créditos privados transables, sino un **mecanismo de pago por resultados (Results-Based Payments – RBP)**.

Bajo esta lógica, los recursos financieros se desembolsan **ex post**, una vez que el país demuestra, mediante procedimientos técnicos internacionales, que ha logrado reducciones de emisiones o incrementos de reservas de carbono forestal respecto de un nivel de referencia previamente evaluado. En consecuencia, los resultados REDD+ son resultados **soberanos**, reportados por el Estado, y forman parte de la contabilidad nacional de emisiones y remociones.

Para poder acceder a pagos por resultados bajo la CMNUCC, el país debe cumplir con una serie de requisitos estructurales definidos en el Marco de Varsovia para REDD+, entre los cuales se encuentran:

1. **Contar con una Estrategia o Plan Nacional REDD+**, que identifique causas y agentes de la deforestación y degradación forestal, así como las políticas, acciones y medidas (PAMs) para abordarlas.
2. **Establecer un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (FREL/FRL)**, técnicamente consistente y sometido a evaluación técnica internacional.
3. **Implementar un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF)** que permita medir, reportar y verificar cambios en coberturas forestales y emisiones asociadas.
4. **Desarrollar y operar un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)** que demuestre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas sociales y ambientales durante la implementación de REDD+.
5. **Reportar los resultados obtenidos**, los cuales son sometidos a un proceso de evaluación técnica internacional antes de ser elegibles para pagos por resultados.
6. Estos pasos evidencian que REDD+ bajo la Convención opera como una **política pública estructurada**, basada en gobernanza nacional, transparencia y consistencia metodológica con el Inventario Nacional de Gases de Efecto



Invernadero y con los reportes bajo el Marco Reforzado de Transparencia del Acuerdo de París.

Países como **Brasil, Colombia, Ecuador, Indonesia, Chile, Perú, Costa Rica y Ghana**, entre otros, han presentado niveles de referencia forestales ante la Convención y han sometido resultados REDD+ a evaluación técnica internacional. Varios de ellos han recibido pagos por resultados a través de mecanismos como el Fondo Verde para el Clima (GCF), el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) o acuerdos bilaterales.

En estos casos, los pagos no se realizan a proyectos individuales, sino al Estado, en reconocimiento de resultados agregados consistentes con la contabilidad nacional. Estos resultados forman parte del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y deben ser coherentes con los reportes bajo el Marco Reforzado de Transparencia del Acuerdo de París.

### **2.2.3. Diferenciación con proyectos REDD+ en mercados voluntarios**

En contraste, los proyectos que utilizan metodologías tipo REDD+ dentro de mercados voluntarios de carbono se estructuran como iniciativas individuales que generan certificados serializados bajo estándares privados, destinados a transacciones comerciales entre actores privados.

Mientras REDD+ bajo la CMNUCC exige cumplimiento de requisitos nacionales agregados y evaluación técnica internacional previa al pago, los proyectos en el mercado voluntario:

- Se desarrollan bajo metodologías aprobadas por estándares privados;
- Generan unidades transables por proyecto;
- Se financian a través de ventas de créditos, no mediante pagos soberanos por resultados;
- Operan bajo relaciones contractuales privadas que pueden introducir riesgos de asimetría de información y captura de beneficios.

Por ello, los riesgos regulatorios no son equivalentes. En el caso del mercado voluntario, resulta necesario reforzar:

- Transparencia contractual
- Claridad en la titularidad
- Prevención de doble contabilidad
- Distribución justa de beneficios
- Articulación con la contabilidad nacional

#### **2.2.4. Regulación comparada del carbono forestal (USCUSS/LULUCF) y mercados de carbono**

El análisis comparado evidencia que, si bien varios países han avanzado en la regulación de mercados de carbono o en el fortalecimiento de sus arreglos REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, son escasos los casos en los que se ha adoptado una **regulación sectorial específica dedicada exclusivamente al carbono forestal dentro del sector LULUCF/USCUSS**.

En la mayoría de las jurisdicciones, la regulación del mercado de carbono se ha desarrollado desde marcos generales de comercio de emisiones o mediante la creación de registros nacionales y procedimientos de autorización, sin integrar en un solo instrumento normativo la dimensión forestal, el pago basado en resultados bajo la CMNUCC y la comercialización de créditos derivados de actividades en bosques.

#### **2.2.5. El caso de Honduras: regulación sectorial expresa del carbono forestal**

En este contexto, el caso de Honduras constituye un referente particular. Mediante el Decreto No. 54-2023<sup>1</sup>, Ley Especial de las Transacciones de Carbono Forestal para la Justicia Climática, dicho país adoptó una regulación autónoma y sectorial del carbono forestal.

Esta ley:

- Reconoce expresamente el sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS);
- Incorpora la definición de REDD+ conforme a la CMNUCC;
- Regula el pago basado en resultados;
- Establece un Mercado Nacional de Carbono aplicable al carbono forestal;
- Crea una Comisión Nacional para las Transacciones de Carbono;
- Implementa un sistema de registro de transacciones;
- Vincula el carbono forestal con el Inventario Nacional de GEI y la NDC.

Este diseño normativo convierte a Honduras en uno de los pocos países de la región —y el único identificado en el análisis comparado reciente— que regula de manera expresa y sectorial el carbono forestal como categoría jurídica autónoma, integrando en un mismo instrumento REDD+, mercado, institucionalidad, registro y distribución de beneficios.

#### **2.2.6. Diferencia frente a otros países**

En contraste, países como Brasil, Indonesia o Ghana han avanzado en la regulación de mercados de carbono mediante leyes generales, sistemas de comercio de emisiones o

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-54-2023.pdf>

marcos administrativos de autorización y registro. No obstante, estos instrumentos no constituyen leyes sectoriales específicas de carbono forestal ni integran explícitamente en un mismo cuerpo normativo la regulación del sector LULUCF, REDD+ y el mercado voluntario.

### **2.2.7. Posicionamiento del caso colombiano**

En este panorama comparado, Colombia no ha optado por crear un mercado forestal autónomo como el caso hondureño, pero sí avanza en una regulación sectorial desde la dimensión de salvaguardas, gobernanza, trazabilidad y coherencia contable para el sector USCUS. Este enfoque representa una innovación regulatoria moderada y prudente, que fortalece la arquitectura existente (MRV, RENARE, SIS, Ley 2294 de 2023) sin desarticular la política climática nacional ni crear un régimen paralelo.

## **2.3. Contexto REDD+ y USCUS**

### **2.3.1. Contexto REDD+, mercados de carbono y por qué es clave separarlos**

Para efectos del decreto, conviene mantener una distinción técnica que evita confusiones frecuentes en territorio:

(a) REDD+ como mecanismo bajo la CMNUCC  
REDD+ es un marco internacional que incluye cinco tipos de actividades (deforestación, degradación, conservación, manejo sostenible e incremento de reservas), y que se implementa por etapas (preparación, implementación y resultados). Para acceder a pagos basados en resultados se requieren cuatro elementos: estrategia/plan, nivel de referencia, sistema nacional de monitoreo forestal y un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).

(b) Proyectos con metodologías “tipo REDD+” en mercados de carbono  
Son iniciativas que, sin ser un “programa REDD+” de resultados bajo CMNUCC, emplean metodologías de reducción/remociones asociadas al bosque para generar certificados serializados transables. En ese escenario, los riesgos sociales se intensifican por: (i) la intermediación; (ii) la asimetría de información contractual; (iii) la dificultad práctica de traducir “gobernanza propia” a decisiones válidas para contratos de largo plazo; y (iv) la tensión entre expectativas comunitarias y estructuras comerciales de transacción.

(c) Punto de encuentro: integridad ambiental + integridad social  
El decreto se ubica en ese “punto de encuentro”: reconoce que el mercado puede ser un medio para financiar mitigación, pero condiciona su viabilidad a (i) reglas verificables de salvaguardas, (ii) transparencia y acceso a información culturalmente adecuada, y (iii) criterios para evitar captura de valor por estructuras con mayor poder de negociación.

### **2.3.2. Adopción de la categoría USCUS**

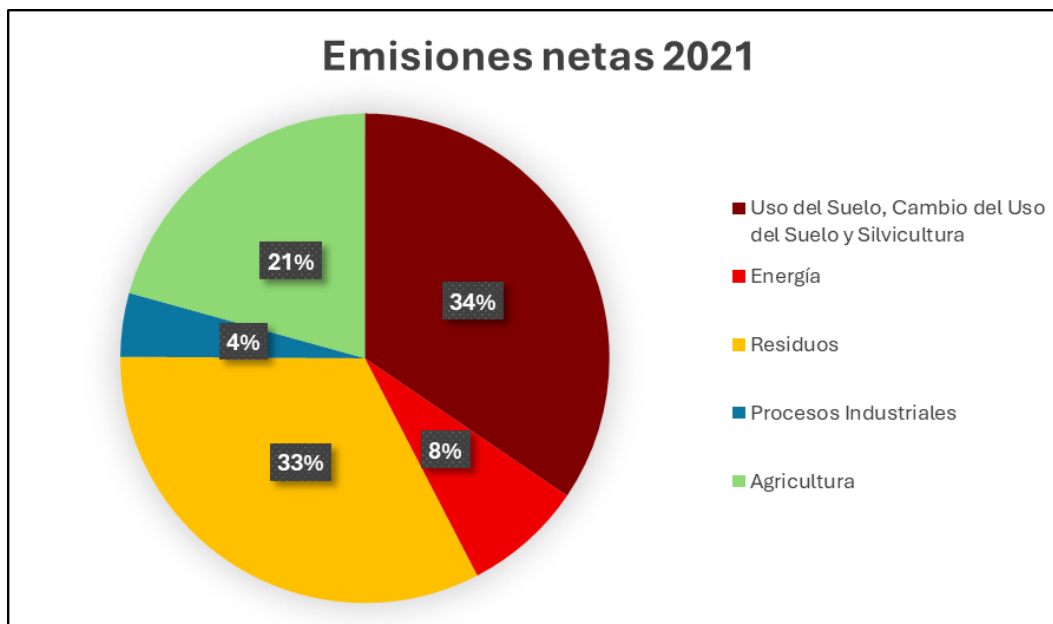
La adopción de la categoría contable Uso del Suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura (USCUS) como eje del presente decreto responde a la necesidad de superar las

limitaciones inherentes a un enfoque exclusivamente metodológico centrado en REDD+, el cual, si bien constituye un marco internacional fundamental para la reducción de emisiones asociadas a la deforestación y degradación forestal, no agota el conjunto de acciones de mitigación que pueden desarrollarse en los territorios ni refleja plenamente la diversidad de actividades que inciden en las emisiones y remociones del sector uso del suelo. En este sentido, el enfoque USCUS permite abarcar un espectro más amplio de iniciativas de mitigación, incluyendo acciones de conservación, restauración, manejo sostenible de ecosistemas, incremento de reservas de carbono y otras intervenciones sobre coberturas naturales y sistemas productivos, que no necesariamente se estructuran ni se implementan bajo metodologías REDD+, pero que generan resultados de mitigación relevantes desde la perspectiva climática y territorial.

Este tránsito hacia un enfoque contable integral resulta coherente con la evolución del régimen internacional de cambio climático y, en particular, con las obligaciones de reporte establecidas bajo el Marco Reforzado de Transparencia del Acuerdo de París, que exige a las Partes reportar, de manera sistemática y consistente, las emisiones y remociones por fuentes y sumideros en la categoría de uso del suelo a través del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y de los Informes Bienales de Transparencia (BTR). En este marco, la categoría USCUS constituye la unidad de reporte y contabilidad reconocida internacionalmente, lo que hace necesario que la implementación de iniciativas de mitigación a nivel nacional se alinee con dicha estructura contable, garantizando coherencia entre las acciones desarrolladas en territorio, la contabilidad nacional de emisiones y remociones, y el seguimiento del progreso en el cumplimiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC).

En consecuencia, el uso de la categoría contable USCUS como marco de referencia del decreto no solo amplía el alcance de las iniciativas de mitigación que pueden ser reguladas y acompañadas por el Estado, sino que fortalece la integridad ambiental, la trazabilidad y la transparencia del sistema nacional de mitigación, al asegurar que los resultados generados por programas y proyectos —incluidos aquellos que participan en mercados de carbono— puedan ser adecuadamente reflejados en los instrumentos oficiales de reporte internacional. Este enfoque permite, además, articular de manera más robusta las consideraciones sociales, ambientales y territoriales propias de las iniciativas de uso del suelo con las exigencias técnicas de reporte y contabilidad climática, consolidando un marco regulatorio coherente, integral y alineado con los compromisos asumidos por Colombia bajo el Acuerdo de París.

De acuerdo con Informe Bienal de Transparencia (2024) nivel general, el sector USCUS fue el sector con mayor aporte a las emisiones netas en para el año 2021 (34,49 %), seguido por energía (32,71 %) y agricultura (20,69 %). Estas emisiones están relacionadas principalmente con la deforestación y degradación del bosque natural.



Fuente: Informe Bienal de Transparencia – BTR. (2024)

## 2.4. Salvaguardas Sociales y Ambientales

### 2.4.1. Contexto del Sistema Nacional de Salvaguardas

Las salvaguardas sociales y ambientales son el conjunto de principios, reglas y requisitos, con sus mecanismos de información, participación y control, que rigen la implementación de acciones para iniciativas de mitigación de GEI, para evitar daños y maximizar beneficios: proteger los derechos y conocimientos de los pueblos étnicos y comunidades locales, asegurar la gobernanza y la transparencia en el acceso a la información y la rendición de cuentas, garantizar la participación plena y efectiva, exigen la conservación de los bosques y la biodiversidad sin conversión y la gestión de riesgos de reversión y desplazamiento de emisiones.

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, acordó en 2010, que los países en vía de desarrollo debían contribuir en la labor de mitigación en el sector forestal con la reducción de emisiones debidas a la deforestación o a la degradación forestal, la conservación o incremento de reservas forestales de carbono y a la gestión sostenible de los bosques (CMNUCC, 2011), con arreglo a sus capacidades y

circunstancias, pero para ello debían “promoverse y respaldarse” las siguientes salvaguardas, conocidas como las Salvaguardas de Cancún<sup>2</sup> (CMNUCC, 2011):

- a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión<sup>3</sup>;
- e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales<sup>4</sup>;
- f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;
- g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Las salvaguardas sociales y ambientales son el conjunto de principios, reglas y requisitos, con sus mecanismos de información, participación y control, que rigen la implementación de acciones para iniciativas de mitigación de GEI, para evitar daños y maximizar beneficios: proteger los derechos y conocimientos de pueblos indígenas y comunidades locales, asegurar la gobernanza y la transparencia en el acceso a la información y la rendición de cuentas, garantizar la participación plena y efectiva, exigen la conservación de los bosques y la biodiversidad sin conversión y la gestión de riesgos de reversión y desplazamiento de emisiones.

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha destacado que estas salvaguardas responden a “la intensa labor de promoción de los pueblos indígenas y las ONG” (Naciones Unidas

<sup>2</sup> Apéndice I. Orientación y salvaguardias aplicables a los enfoques de política y los incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono de los países en desarrollo

<sup>3</sup> En el párrafo 72 se pide a los países en desarrollo 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”

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su interdependencia con los bosques en la mayoría de los países, que se reflejan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la celebración del Día Internacional de la Madre Tierra.

Asamblea General, 2017)<sup>5</sup> y que eso explica por qué es tan central “el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General había aprobado la Declaración [sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007] (...) [así como la inclusión de] la necesidad de asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales”<sup>6</sup>.

En general, el sentido en el que se debe entenderse el concepto de “Salvaguardas” es el de la adopción de medidas o enfoques que deben ser efectivos para prevenir que no se produzcan impactos negativos en las personas, comunidades y ecosistemas en las que se va a aplicar una determinada política. Así, cuando Ituarte-Lima et al<sup>7</sup>, abordaron la cuestión, afirmaron:

“... la experiencia de REDD+ pone de relieve que la noción de salvaguardias adopta diferentes formas en función del marco en el que se discutan y de las partes interesadas que las exigen. Por ejemplo, en un diálogo abierto celebrado por la Rights and Resources Initiative en Londres en 2011, un experto en el mercado del carbono, el Director Merrill Lynch, expresó que el «Acuerdo de Cancún logró elementos necesarios para garantizar la participación del sector privado... diseñando y aplicando salvaguardias, abordar las cuestiones contables y desarrollar normas adecuadas». De igual manera, la cooperación al desarrollo, las salvaguardas pueden referirse a los medios para garantizar que los recursos financieros proporcionados se utilicen para los fines previstos, sin repercusiones medioambientales y sociales adversas. Cuando las comunidades indígenas y locales utilizan el término salvaguardias, a menudo lo hacen en términos de tener poder de decisión en proyectos o iniciativas, incluyendo el diseño, los cambios o incluso el veto respecto a un proyecto, así como el derecho de reclamación (por ejemplo, ante un defensor del pueblo) o de reparación en caso de problemas en el proceso. Por lo tanto, al estudiar las salvaguardias en los BFM [Biodiversity Financing Mechanisms], es importante tener en cuenta estas diferentes interpretaciones del término y reconocer las características polifacéticas de cualquier salvaguardia propuesta”<sup>8</sup>.

En el caso de Colombia el término de salvaguardas ha estado muy ligado a la reclamación de derechos de los pueblos indígenas, particularmente en el contexto del Conflicto Armado Interno -CAI-. Así, cuando la Corte Constitucional debió realizar un auto de seguimiento específico sobre la situación diferenciada de pueblos indígenas en el contexto de su macro sentencia sobre desplazamiento forzado (T-025 de 2004), ordenó a las autoridades “que formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado”<sup>9</sup> para cada pueblo identificado, y dio pautas

<sup>5</sup> Informe A/HRC/36/46 del 1 de noviembre de 2017. Párr. 96. Disponible en:

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F36%2F46&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

<sup>6</sup> Ibid. Párr. 96 y 97.

<sup>7</sup> Ituarte-Lima, Claudia, Maria Schultz, Thomas Hahn y Sarah Cornell. Discussion paper: Safeguards for scaling-up biodiversity financing and possible guiding principles. 2012. En: UNEP/CBD/COP/11/INF/7

Del 7 de octubre de 2012. Traducción propia. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-11/information/cop-11-inf-07-en.pdf>

<sup>8</sup> Ibid. Pág.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Auto 004/09. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>



específicas sobre su contenido mínimo y principios (a los que llamó elementos de racionalidad)<sup>10</sup>.

Posteriormente, en el contexto de los diálogos de paz, los pueblos étnicos lograron que se incluyera un Capítulo étnico que debía contemplar, entre otras, salvaguardas y garantías en el momento de su implementación para cada punto del acuerdo, y que en general responden a la idea de que debía respetarse “la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan (...) un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación [y que] en ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos”<sup>11</sup>.

Para lo que nos ocupa, la Conferencia de las Partes fue explícita al afirmar que “las salvaguardias [sic] tienen como finalidad reducir los riesgos, y también (...) incrementar los múltiples beneficios (...) fomentando así la credibilidad y el éxito a largo plazo de tales actividades”<sup>12</sup>. Pero, ¿cuáles son esos riesgos?, la Conferencia también los identificó durante el Taller Mundial de Expertos sobre los beneficios para la diversidad biológica de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo<sup>13</sup>, a saber:

- “a) La conversión de bosques naturales en plantaciones y otros usos de la tierra que suponen un bajo valor en diversidad biológica y escasa resiliencia;
- b) Desplazamiento de la deforestación y degradación de los bosques hacia áreas de menor valor en carbono y alto valor en diversidad biológica;
- c) Aumento de la presión sobre ecosistemas no forestales con un alto valor en diversidad biológica;
- d) La forestación de áreas de alto valor en diversidad biológica;
- e) La pérdida de territorios tradicionales y restricción de los derechos de las comunidades indígenas y locales al acceso, la utilización y/o la propiedad de la tierra y los recursos naturales;
- f) La ausencia de beneficios tangibles para los medios de vida de las comunidades indígenas y locales y ausencia de participación justa en los beneficios;
- g) Exclusión de las comunidades indígenas y locales de los procesos de diseño y aplicación de políticas y medidas;
- h) Pérdida de conocimientos ecológicos tradicionales”<sup>14</sup>

En Colombia, se operacionalizan mediante la Interpretación Nacional de Salvaguardas bajo 15 elementos, en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas y el Sistema de

<sup>10</sup> Una lista de planes de salvaguarda puede consultarse en la página del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/planes-de-salvaguarda/>

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1414-capitulo-etnico-incluido-en-el-acuerdo-final-de-paz-entre-el-gobierno-nacional-y-las-farc>

<sup>12</sup> Informe de la 11ª reunión de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. UNEP/CBD/COP/11/35 del 5 de diciembre de 2012. Pág. 234. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-11/official/cop-11-35-es.pdf>

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.cbd.int/kb/record/meetingDocument/73871?RecordType=meetingDocument>

<sup>14</sup> Informe de la 11ª reunión de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. UNEP/CBD/COP/11/35 del 5 de diciembre de 2012. Pág. 235.

Información de Salvaguardas SIS a través de los resúmenes de información de salvaguardas (RIS) con resúmenes periódicos que presentan los programas que acceden a pagos por resultados, y a escala de proyecto en el mercado voluntario, se traducen en obligaciones verificables para actores públicos y privados (transparencia, distribución justa y equitativa de beneficios, mecanismos de quejas y resolución de conflictos, y tratos justos que priorizan la autonomía y el bienestar comunitario).

#### **2.4.2. El Sistema Nacional de Salvaguardas SNS en Colombia**

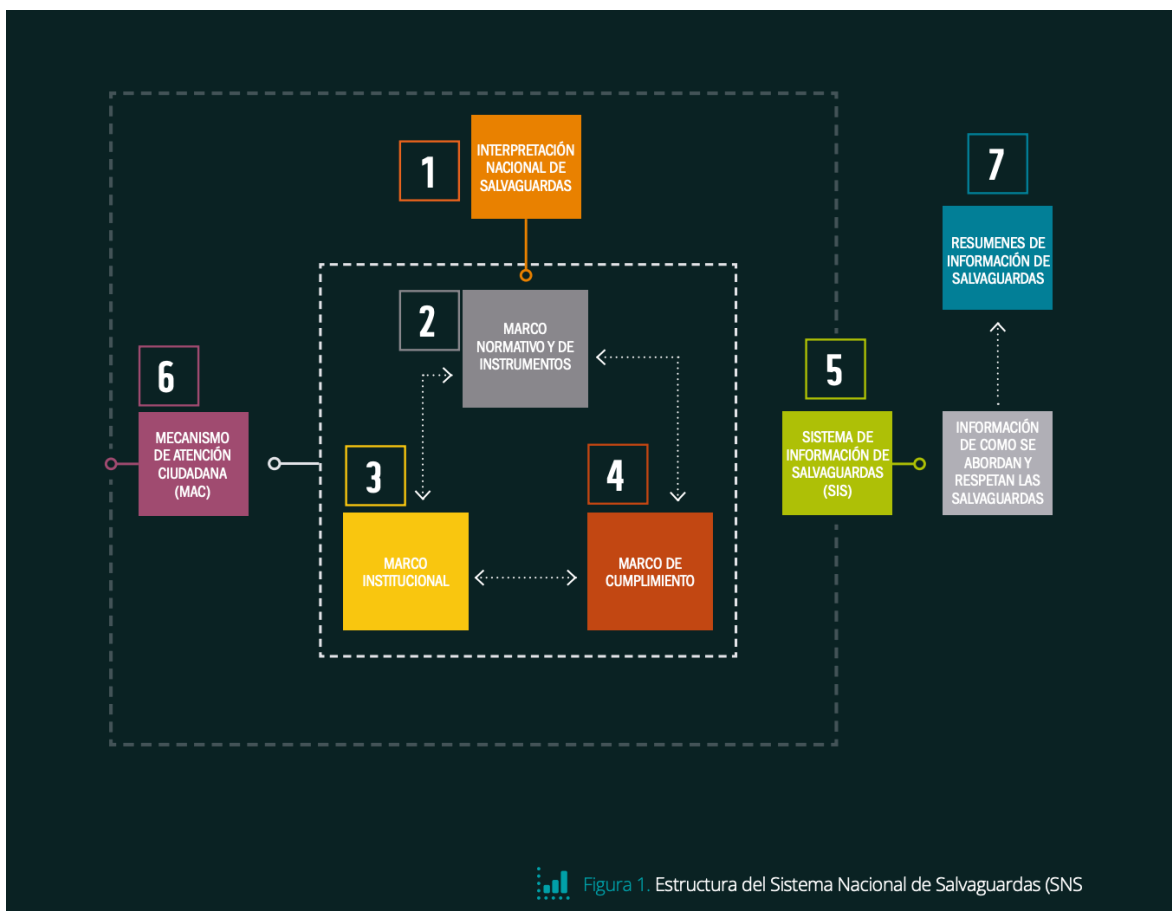
El artículo 170 de la Ley 1753, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñaría y orientaría la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal REDD+, conforme a los compromisos definidos en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en materia de mitigación. En este sentido el gobierno de Colombia formuló e implementó la Estrategia Nacional REDD+ titulada “Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques” (EICDGB), y como parte de estos compromisos se desarrolló el Sistema Nacional de Salvaguardas, con el objetivo de informar cómo se están abordando y respetando las salvaguardas sociales y ambientales definidas por la CMNUCC para REDD+ en el contexto nacional, orientadas a prevenir afectaciones a derechos e integridad de ecosistemas y a mejorar la obtención de beneficios de las actividades REDD+.

Dentro de la Estrategia se establecieron medidas, dentro de estas la Medida M.4.4. “Implementación del Sistema Nacional de Salvaguardas”, que tiene por objeto adelantar el seguimiento sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas sociales y ambientales en el marco de la implementación de las acciones para reducir y controlar la deforestación y la degradación de bosque, reduciendo riesgos potenciales, fomentando beneficios y velando por el respeto y la garantía de derechos, con las siguientes acciones (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017):

1. Fomentar que la implementación de PAMs de la EICDGB, aborde y respete las salvaguardas y que se pueda levantar información de cómo se están aplicando las salvaguardas.
2. Consolidar el SIS para que levante la información de cómo se abordan y respetan las salvaguardas a partir de los indicadores se establezcan en el protocolo de seguimiento, y que sea presentada de manera clara, coherente, transparente y oportuna en la plataforma
3. Consolidar el Mecanismos de Atención Ciudadana (MAC) para atender Preguntas, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) que se generen en torno a la implementación de la EICDGB y sistematizarlas.
4. Conectar el SIS con el MAC de manera que se pueda identificar las PQRSD relacionadas con el abordaje y respeto de cada una de las salvaguardas, e informar sobre situaciones de conflicto, irrespeto u omisión de las salvaguardas sociales y ambientales

5. Elaboración de resúmenes de información de salvaguardas cada año para el nivel nacional detallando en los resultados nacionales y por programas de implementación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Así mismo, en el marco de la Estrategia se estructuró el Sistema Nacional de Salvaguardas, para articular los diferentes elementos que requieren a nivel político, institucional, social y normativo para que Colombia pueda abordar y respetar las salvaguardas al formular e implementar las medidas y acciones definidas en la EICDGB, así como las iniciativas REDD+, en los siguientes elementos:



Fuente: Estructura del Sistema Nacional de Salvaguardas (Camacho & Guerrero, 2017)

El Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) fue concebido como la arquitectura institucional y operativa para asegurar el abordaje y respeto de las salvaguardas REDD+ en Colombia, y para organizar la información que permite demostrar—de forma consistente y accesible—cómo se gestionan los riesgos y medidas socioambientales asociados a la preparación e implementación de REDD+. En esa lógica, el SNS no se limita a declarar principios: integra componentes técnicos y arreglos institucionales que permiten aplicar,

hacer seguimiento y reportar el desempeño de salvaguardas, con trazabilidad a lo largo del ciclo de políticas, acciones y medidas.

**Interpretación Nacional de Salvaguardas:** Este componente traduce las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC al contexto colombiano que se tradujo en 15 salvaguardas, mediante su definición conforme a la realidad normativa e institucional del país. Su propósito es facilitar comprensión y aplicación, es decir, convertir el marco internacional en un referente operativo que pueda exigirse y verificarse en el territorio.



**Fig. 3.** Elementos de la Interpretación Nacional de las Salvaguardas de Cancún.

Fuente: Interpretación Nacional de Salvaguardas (Camacho, Andrea; Lara, Irene; Guerrero, Ruben; MADS; WWF-Colombia, ONU REDD Colombia, 2017)

**Marco normativo y de instrumentos:** Este componente identifica el conjunto de instrumentos de la legislación colombiana relevante para aplicar cada salvaguarda, y lo organiza en productos prácticos: un documento que describe el alcance del derecho y una matriz de normas e instrumentos por cada elemento de la interpretación nacional. Su propósito es dar seguridad jurídica y trazabilidad: que cada exigencia de salvaguardas tenga un anclaje claro en normas e instrumentos vigentes. En Colombia se desarrolló en el documento “Análisis del marco legal colombiano en relación a las salvaguardas ambientales y sociales para REDD+”, en el marco del Programa ONU-REDD para Colombia (Camacho & Guerrero, 2017).

**Marco institucional:** Este componente delimita roles y competencias de las instituciones responsables de aplicar y hacer respetar las salvaguardas, y también de aquellas que deben levantar y proveer información para alimentar el Sistema de Información de Salvaguardas SIS. Su propósito es evitar vacíos de responsabilidad: define “quién hace qué” para que la salvaguarda no quede solo como principio, sino como obligación con responsables públicos identificables (Camacho & Guerrero, 2017).

En el marco institucional se integra el Grupo de Trabajo de Salvaguardas Sociales y Ambientales, creado por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático CICC, Acuerdo 008 del 17 de junio de 2022, se aprobó el Plan de Implementación y Seguimiento para el desarrollo bajo en carbono, la carbono neutralidad y la resiliencia climática del país; así como la creación de un Grupo de Trabajo para el “Abordaje de Salvaguardas Sociales y Ambientales en las iniciativas REDD+ y mediante el Acuerdo 010 del 30 de mayo de 2023, se aprobó la modificación y ajustes del Grupo de Trabajo para el abordaje de las Salvaguardas Sociales y Ambientales en las iniciativas REDD+ y/u otras relacionadas con la gestión del cambio climático.

El Grupo de Trabajo para el Abordaje de Salvaguardas Sociales y Ambientales en las iniciativas REDD+ y otras relacionadas con la gestión del cambio climático, es un espacio de análisis interinstitucional y apoyo a la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, que tendrá como objetivo central contribuir con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS), a través de la articulación interinstitucional, la generación de recomendaciones y, la revisión y coordinación de la atención a peticiones, quejas, inquietudes y reclamos que sean presentados ante cualquier entidad -que haga parte del Grupo de trabajo-, por los pueblos indígenas, las comunidades étnicas, campesinas y rurales, las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas o privadas y la ciudadanía en general, respecto a la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos REDD+, o relacionados con la conservación y gestión sostenible de los bosques, iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero o adaptación al cambio climático.

**Marco de cumplimiento:** Este componente establece la forma y el procedimiento para abordar y respetar las salvaguardas, y lo operacionaliza con tres tipos de instrumentos: (i) desarrollo de capacidades, (ii) caja de herramientas para facilitar el abordaje y respeto en distintos niveles (local, regional, nacional), y (iii) un protocolo de seguimiento y monitoreo con indicadores/mecanismos que permiten verificar si efectivamente se están cumpliendo. Su propósito es “volver medible” la salvaguarda y, además, alimentar el SIS con evidencias e indicadores (conexión crítica entre cumplimiento y reporte) (Camacho & Guerrero, 2017).

**Mecanismo de Atención Ciudadana (MAC):** Este componente habilita un canal institucional para brindar información y responder a preocupaciones, solicitudes, quejas, reclamos y denuncias relacionadas con REDD+. Su propósito es doble: (i) asegurar contabilidad y transparencia en el desarrollo e implementación (articulado a los sistemas de las instituciones competentes), y (ii) tramitar PQRSD específicamente sobre aplicación, respeto

u omisión de salvaguardas durante el diseño e implementación, manteniendo conexión con el SIS para que los casos también nutran el seguimiento (Camacho & Guerrero, 2017).

**Sistema de Información de Salvaguardas (SIS):** Este componente es el sistema que levanta, compila, analiza y provee información sobre la forma como se abordan y respetan las salvaguardas al diseñar e implementar políticas, acciones y medidas REDD+. Su propósito es producir información útil, accesible y verificable, articulada a sistemas existentes, ligada al monitoreo de indicadores, y capaz de suministrar los insumos para los resúmenes de información. En su diseño operativo, incluye funciones clave (compilación y manejo, análisis e interpretación, control de calidad y difusión/uso), para asegurar que la información no sea meramente declarativa sino gestionable y auditable (Camacho & Guerrero, 2017).

**Resúmenes de Información de Salvaguardas (RIS):** Este componente consolida el compromiso de reportar periódicamente ante la CMNUCC un resumen que ilustre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas, y prevé que dicho resumen pueda elaborarse a partir del SIS. Su propósito es asegurar el cierre del ciclo de rendición de cuentas: traducir los datos y evidencias del SIS en un reporte estructurado (con circunstancias nacionales, sistemas/procesos relevantes y evidencia de abordaje), incorporando además un recuento de lo reportado a través del MAC (incluida la forma como se atienden y resuelven solicitudes) (Camacho & Guerrero, 2017).

Hasta el momento Colombia ha presentado seis resúmenes nacionales sobre el abordaje y respeto a las salvaguardas para formulación e implementación de los programas REDD+ nacionales REM Visión Amazonía y Biocarbono Orinoquía, que han sido financiados por organismos de cooperación internacional: Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania (KfW) y Banco Mundial, respectivamente<sup>26</sup>. Estos resúmenes han plasmado una ideación de lo que debería ser la interpretación nacional y una eventual creación de un Sistema de Información de Salvaguardas -SIS.

Estos informes han sido muy completos en el diagnóstico y presentación del estado de cosas en cuanto a los bosques y el fenómeno o de la deforestación en el país y en la ejecución de programas institucionales estratégicos, pero también se han basado en meras ideaciones o proyecciones de lo que en algún momento sería el SNS. Adicionalmente son prioritariamente narrativos de actividades, sin desarrollar indicadores cualitativos o cuantitativos, que permita observar la evolución temporal de los resultados. En suma, se han operado los Programas REDD+ y se han presentado resúmenes nacionales sobre las salvaguardas sin que el Estado colombiano haya expedido un marco regulatorio ni estandarizado modelos para evaluar su contenido y cumplimiento.

No se han generado reportes desde los titulares ni el Estado acerca de la formulación e implementación de proyectos REDD+ del mercado voluntario del carbono, salvo el Diagnóstico de proyectos REDD+ en la Amazonía colombiana publicado por el Instituto Sinchi en 2023, que dio cuenta del mapeo de proyectos REDD+ y empresas, y los retos y



tensiones emergentes. Esto constituye un reto de cara a la regulación de las salvaguardas y al abordaje de casos, como Pirá Paraná abordado en la Sentencia T-248 de 2024.

Por su parte el Séptimo Resumen de Información de Salvaguardas (RIS VII), correspondiente al periodo noviembre de 2021 a octubre de 2024 y actualmente en consulta pública del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>15</sup>, constituye el esfuerzo más reciente y consolidado de Colombia para reportar ante la CMNUCC la manera en que el país aborda y respeta las salvaguardas sociales y ambientales en el marco de REDD+ y de otras iniciativas del sector AFOLU. Este informe se centra exclusivamente en programas e iniciativas de carácter público, jurisdiccional o financiados mediante mecanismos de cooperación internacional, todos ellos vinculados a la Estrategia Nacional REDD+ y a la política nacional de bosques, y excluye expresamente proyectos privados del mercado voluntario de carbono, los cuales no son objeto de reporte ante la CMNUCC en este instrumento.

El RIS VII, consolida únicamente la información del respeto y abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales de programas gubernamentales y de cooperación internacional, que cuentan con instrumentos formales de gestión socioambiental y mecanismos de monitoreo público. Los programas incluidos son: REM Colombia Visión Amazonía, Programa BioCarbono Orinoquía, Proyecto GCF–Visión Amazonía (pago por resultados 2015–2016), Programa Herencia Colombia, y GEF Corazón de la Amazonía, junto con insumos institucionales suministrados por el Minsiterio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el IDEAM y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

En este contexto, se precisa que la Corte Constitucional en Sentencia T - 248 de 2024, en la orden decimo primera ordenó la creación de un protocolo con perspectiva étnica para la ejecución de proyectos REDD+ en territorios indígenas y precisó que este deberá comunicarse como parte del Sistema Nacional de Salvaguardas del Estado ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

De manera que el protocolo con perspectiva étnica deberá ser parte del Sistema Nacional de Salvaguardas y ser reportado a través del Resumen de Información de Salvaguardas, como un avance en el abordaje, respeto y reglamentación de estas.

#### **2.4.2. Salvaguardas de Cancún y su aterrizaje a la Interpretación Nacional de Salvaguardas**

Las salvaguardas de Cancún (Decisión 1/CP.16) son el referente internacional de protección social y ambiental para REDD+. En la Conferencia de las Partes (COP16) celebrada en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, la Decisión 1/CP.16 estableció que las medidas forestales de reducción de emisiones por deforestación y por degradación forestal, la conservación de las reservas de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas de carbono —conocidas en conjunto como

---

<sup>15</sup> Disponible en el siguiente link: <https://www.minambiente.gov.co/consulta/septimo-resumen-nacional-de-informacion-de-salvaguardas-sociales-y-ambientales-ris-vii/>



actividades REDD+— deben contribuir al objetivo del artículo 2 de la CMNUCC (Convención Marco Sobre Cambio Climático, 2010).

El párrafo 71 de la Decisión 1/CP.16 dispuso que cada país que implemente REDD+ y aspire a acceder a financiamiento climático debe desarrollar cuatro elementos básicos:

- i) Contar con una estrategia nacional REDD+, que para el caso colombiano se denomina “Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques – Bosques Territorio de Vida”
- ii) Contar con un sistema para el monitoreo de los bosques y sus contenidos de carbono, que se encuentra alojado dentro del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC), y se reconoce como el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y es administrado por el IDEAM.
- iii) Establecer el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales que dé cuenta del estado de la deforestación y sus emisiones de GEI asociadas y
- iv) Contar con un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) que levante, organice y presente información sobre cómo se abordan y respetan las Salvaguardas Sociales y Ambientales para REDD+ en el país.

En estos contextos, en el párrafo 2 del apéndice I de la Decisión 1/CP.16 se señala que las Partes deberían promover y respaldar las salvaguardas sociales y ambientales, las cuales se tradujeron en Colombia en la **Interpretación Nacional de Salvaguardas**, construida en el marco de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques – Bosques Territorio de Vida, se acogieron las salvaguardas de Cancún traducidas en Colombia a través de quince (15) salvaguardas como se expone a continuación (Convención Marco Sobre Cambio Climático, 2010):

| Salvaguarda de Cancún   | Interpretación Nacional  | Descripción de la salvaguarda   |
|---|--|---|
| (a) La compatibilidad de las medidas con los programas forestales nacionales y las convenciones y acuerdos internacionales sobre la materia | 1. Correspondencia con la legislación nacional [e internacional] | “La Estrategia Nacional REDD+ (EICDGB) y los programas y proyectos se desarrollan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, de los convenios y acuerdos internacionales suscritos por Colombia en materia de: Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático, así como las políticas nacionales correspondientes a estos acuerdos” <sup>16</sup> . |
| (b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal   | 2. Transparencia y acceso a la información                       | “Los interesados cuentan con información transparente, accesible y oportuna relacionada con acciones REDD+ en las plataformas o medios de   |

<sup>16</sup> Camacho Ob. Cit. Pág. 20.

| Salvaguarda de Cancún   | Interpretación Nacional                                     | Descripción de la salvaguarda   |
|---|---|---|
| nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales   |   | información que se determinen (en el marco de la EICDGB) <sup>17</sup> .  |
|   | 3. Rendición de cuentas                                     | “Las instituciones y actores presentan informes de su gestión entorno a REDD+ ante los socios involucrados, las instituciones y el público en general e incluyen información sobre la aplicación y el respeto de las salvaguardas” <sup>18</sup> .  |
|   | 4. Reconocimiento de las estructuras de gobernanza forestal | “Las iniciativas REDD+ (programas y proyectos) que se desarrollen en el país deben partir de reconocer y respetar a quienes toman decisiones sobre los bosques en los diferentes niveles (estructuras de gobernanza forestal), sean institucionales o comunitarias” <sup>19</sup>   |
|   | 5. Fortalecimiento de capacidades                           | “Se garantiza el fortalecimiento de las capacidades técnicas, jurídicas y de gobernabilidad administrativa de los actores involucrados directamente, con el fin de que las partes puedan tomar decisiones documentadas, analizadas e informadas” <sup>20</sup>  |
| (c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales | 6. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)          | “se deberá aplicar las disposiciones nacionales en materia de consulta y consentimiento previo, libre e informado establecidas en la legislación y jurisprudencia, así como por las orientaciones dadas por el Ministerio del Interior como entidad competente en esta materia con el acompañamiento de los organismos de control” <sup>21</sup>  |
|   | 7. Respeto del conocimiento tradicional                     | “Se reconocen, respetan y promueven, conforme a lo establecido en la legislación nacional y al cumplimiento de los convenios internacionales; los sistemas de conocimiento tradicionales y las visiones propias del territorio de los pueblos y comunidades étnicas y locales” <sup>22</sup>  |
|   | 8. Distribución de beneficios                               | “Se garantiza la participación y distribución justa y equitativa de los beneficios que generen las políticas, medidas y acciones de reducción de la deforestación para los pueblos y comunidades étnicas y locales, y de todos aquellos beneficios que se deriven de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales para la conservación y uso sostenible de los bosques, su diversidad y los Servicios Ecosistémicos” <sup>23</sup> . |

<sup>17</sup> Ibid. P. 22.

<sup>18</sup> Ibid. P. 24.

<sup>19</sup> Ibid. P. 26.

<sup>20</sup> Ibid. P. 28.

<sup>21</sup> Ibid. P. 30.

<sup>22</sup> Ibid. P. 32.

<sup>23</sup> Ibid. P. 34.

| Salvaguarda de Cancún  | Interpretación Nacional   | Descripción de la salvaguarda   |
|--|---|---|
|  | 9. Derechos territoriales   | “Se respetan los derechos territoriales colectivos e individuales de los pueblos y comunidades étnicas y locales; su uso y significado cultural, económico y espiritual” <sup>24</sup> .  |
| (d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.   | 10. Participación   | “Se respeta el derecho a la participación plena y efectiva de todos los actores involucrados para garantizar la gobernanza y adecuada toma de decisiones sobre REDD+” <sup>25</sup> .   |
| (e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y no se utilicen para la conversión de bosques naturales | 11. Conservación de bosques y su biodiversidad                                    | “Las iniciativas REDD+ apoyan la conservación de los bosques y la implementación de medidas establecidas para tal fin” <sup>26</sup> .  |
|  | 12. Provisión de bienes y servicios ambientales                                   | “Las iniciativas REDD+ apoyan la provisión de Servicios ecosistémicos y el disfrute de los mismos” <sup>27</sup> .  |
| (f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;   | 13. Ordenamiento ambiental y territorial  | “Las iniciativas REDD+ apoyan la consolidación de instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental previstos en la legislación, bajo un enfoque de conservación y manejo sostenible del bosque” <sup>28</sup> .                   |
|  | 14. Planificación sectorial   | “Las acciones REDD+ de tipo sectorial se proponen a partir de los instrumentos de ordenamiento ambiental y territorial, así como de la legislación relacionada con la conservación de los bosques y su biodiversidad” <sup>29</sup> . |
| (g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.  | 15. Control y vigilancia forestal para evitar el desplazamiento de las emisiones. | “Las iniciativas REDD+ incorporan medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones en su diseño y se garantiza el monitoreo y control oportuno cuando se de el desplazamiento de emisiones” <sup>30</sup> .                    |

<sup>24</sup> Ibid. P. 36.

<sup>25</sup> Ibid. P. 38

<sup>26</sup> Ibid. P. 40

<sup>27</sup> Ibid. P. 42

<sup>28</sup> Ibid. P. 44.

<sup>29</sup> Ibid. P. 46.

<sup>30</sup> Ibid. P. 48.

Si bien los elementos nacionales parecen ajustados al espíritu de las salvaguardas y son estructuralmente mejores que otras experiencias comparadas<sup>31</sup>, lo cierto es que, a pesar de haberse construido en espacios participativos, no fue formalmente consultada con comunidades étnicas.

Ahora bien, los elementos nacionales de la interpretación nacional se clasificaron en institucionales, sociales y ambientales, como se ve a continuación<sup>32</sup>:

| INSTITUCIONALES                                  | SOCIALES  | AMBIENTALES   |
|--|---|---|
| 1-. Correspondencia con la legislación nacional  | 5-. Participación                                   | 10-. Conservación de bosques y su biodiversidad   |
| 2-. Transparencia y acceso a la información      | 6-. Respeto del conocimiento tradicional            | 11-. Provisión de bienes y servicios ambientales  |
| 3-. Rendición de cuentas                         | 7-. Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) | 12-. Ordenamiento ambiental y territorial   |
| 4-. Reconocer estructuras de gobernanza forestal | 8-. Distribución de beneficios                      | 13-. Planificación sectorial Control y vigilancia forestal                                      |
|  | 9-. Derechos territoriales                          | 14-. Planificación sectorial  |
|  |   | 15-. Medidas de protección para mantener la integralidad y resiliencia de territorios boscosos. |

Esta clasificación ofrece problemas en su configuración porque fue pensada para los programas jurisdiccionales y no para el mercado voluntario de carbono. Así, por ejemplo, se considera que los temas de transparencia corresponden al Estado, pero los agentes económicos privados, que han fungido en varios proyectos como titulares de estos, también tienen obligaciones de garantizar acceso a la información y rendición de cuentas, algo que va ligado a su deber de debida diligencia. Se considera que la gobernanza forestal es también una cuestión institucional, desconociendo que formas de autogobierno territorial étnico también contiene elementos de gobernanza relevantes. En el mismo sentido la planificación sectorial se pone como tema ambiental cuando es claramente una cuestión de institucionalidad.

En cuanto a los derechos territoriales, parecen comprenderse como un asunto exclusivamente social, cuando el territorio es la dimensión que en lo biocultural encarna la relación especial comunidades / territorio, protegida por el derecho y que tiene que ver con la integridad medioambiental de sus territorios. En el mismo sentido, considerar que la conservación de los bosques es una cuestión netamente ambiental y no social, es una cuestión contradictoria con el objetivo de involucrar a comunidades en la conservación de los bosques, lo que a su vez está ligado con el conocimiento tradicional. En suma, se trata

<sup>31</sup> En el caso de México (ver: [https://redd.unfccc.int/media/primer\\_resumen\\_de\\_informacion\\_de\\_salvaguardas.pdf](https://redd.unfccc.int/media/primer_resumen_de_informacion_de_salvaguardas.pdf)) y Argentina (ver: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/salvaguardas>) los elementos nacionales son muy generales, en el caso de Brasil están mejor estructuradas pero también son generales (ver: [https://redd.unfccc.int/media/2sumariosalv\\_br\\_final.pdf](https://redd.unfccc.int/media/2sumariosalv_br_final.pdf)) en el caso de Perú, son confusas (Ver: [https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf\\_files/infobrief/8847-Infobrief.pdf](https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/infobrief/8847-Infobrief.pdf))

<sup>32</sup> Minambiente. Salvaguardas sociales y ambientales de REDD+. Septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Infografia-salvaguardas.pdf>

de una interpretación segmentada que impide la comprensión más holística de las cuestiones involucradas en las salvaguardas.

Es así como las salvaguardas de Cancún y la Interpretación Nacional fueron concebidas originalmente para programas con pagos por resultados, bajo arreglos institucionales centralizados y reportes agregados al Sistema de Información de Salvaguardas. El dinamismo del mercado voluntario de carbono exige ahora aterrizarlas a escala de proyectos, donde los titulares privados interactúan directamente con comunidades y generan información granular. La presente reglamentación cierra esa brecha: establece un marco único y coherente para iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero del sector uso del suelo y cambio del uso del suelo y silvicultura USCUS, aplicable tanto a programas como a proyectos que usen metodologías REDD+, que traduce los principios de Cancún en obligaciones verificables para sujetos públicos y privados (transparencia, rendición de cuentas, consulta previa, distribución de beneficios), crea un puente operativo con estándares del mercado compatible con el Sistema de Información de Salvaguardas a nivel nacional, y define indicadores y medios de verificación comunes. Con ello, se asegura que las salvaguardas se aborden y respeten con la misma exigencia en programas jurisdiccionales y en proyectos del mercado voluntario, garantizando la integridad socio-ambiental y habilitando el acceso responsable al financiamiento climático.

#### **2.4.3. Reestructuración de las salvaguardas para su reglamentación**

Con la puesta en marcha del Comité Interno Salvaguardas Socio Ambientales (CISSA) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se avanzó en la idea de reformar los elementos de interpretación nacional de salvaguardas, bajo la idea de que se debían construir unas salvaguardas que cumplan el espectro de necesidades del Ministerio<sup>33</sup>.

En la referida sesión se decidió unificar las salvaguardas de (Ordenamiento ambiental y territorial con la salvaguarda de Planificación sectorial, como una sola denominada *“Ordenamiento ambiental y territorial, y planificación sectorial”* renombrar y ampliar la salvaguarda denominada Gobernanza forestal hacia la gobernanza ambiental, forestal e institucional, dejando su denominación como *“Reconocimiento de estructuras de gobernanza ambiental”*.

La decisión de renombrar y unificar salvaguardas se sustenta en el ejercicio técnico desarrollado en la VIII sesión del CISSA, donde, mediante trabajo en grupos por componentes, se revisaron redundancias, vacíos y responsables para alimentar el Protocolo de Salvaguardas, el proceso de reglamentación de salvaguardas y su implementación, en articulación con el análisis de la Sentencia T-248 de 2024.


---

<sup>33</sup> Acta de reunión Sistema Nacional de Salvaguardas | Marco Institucional / VIII Comité Interno de Salvaguardas Sociales y Ambientales CISSA del 30 de agosto de 2024.

Así, se acordó ampliar “Reconocimiento de estructuras de gobernanza forestal” hacia gobernanza ambiental, forestal e institucional, reconociendo la diversidad de instancias decisorias. En el frente ambiental y territorial se aprobó fusionar “Ordenamiento ambiental y territorial” con “Planificación sectorial” por su afinidad instrumental, y ampliar “Conservación de bosques” a “Conservación de ecosistemas y biodiversidad” para reflejar un enfoque más integral; además, se propusieron nuevos enfoques a tener en cuenta en las demás salvaguardas hacia la conservación de suelos y protección de ecosistemas. En lo sociocultural se mantuvieron salvaguardas separadas por su especificidad, pero se ajustó “Conocimiento tradicional” para incluir “medios de vida”, se pidió mayor claridad en el alcance del consentimiento previo libre e informado y la consulta previa, y se sugirió incluir enfoque de género en la salvaguarda de participación e incluir el monitoreo participativo, bajo un enfoque de garantía de derechos humanos.

El trabajo se desarrolló mediante un enfoque escalonado que avanzó por fases secuenciales y verificables: (i) diagnóstico y diseño en la sesión VII, con grupos por componentes y tres preguntas guía (eliminar, agregar, quién responde), para depurar el universo de salvaguardas; (ii) sistematización y presentación de resultados al inicio de la sesión VIII; (iii) validación y ajuste en tiempo real con las dependencias; (iv) toma de decisiones para unificar y ampliar alcances y enfoques de las salvaguardas. Este proceso escalonado asegura trazabilidad entre diagnóstico, validación, decisión e implementación, elimina redundancias, cierra vacíos operativos y clarifica roles, reforzando la coherencia de las salvaguardas bajo enfoque de derechos y su aplicabilidad a programas jurisdiccionales y proyectos del mercado voluntario (iniciativas de mitigación de GEI en el sector USCUS).

No obstante, en la jornada de revisión del avance de la regulación y soporte técnico de las salvaguardas dirigido por la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, del 27 de septiembre de 2024, se realizaron ajustes que se ven en la última columna:



| Salvaguarda de Cancún sobre el avance de la interpretación nacional 2018:   | Elementos del de   | Revisión CISSA agosto de 2024                  | Revisión de responsables DCCGR, SEP y VOAT, septiembre 27 de 2024 |
|---|--|--|---|
| (a) La compatibilidad de las medidas con los programas forestales nacionales y las convenciones y acuerdos internacionales sobre la materia | 1. Correspondencia con la legislación nacional [e internacional] | 1. Correspondencia con la legislación nacional | 1. Correspondencia con la legislación nacional e internacional.   |
| (b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal   | 2. Transparencia y acceso a la información                       | 2. Transparencia, acceso a la información y    | 2. Transparencia y acceso a la información                        |



| <b>Salvaguarda de Cancún sobre</b>   | <b>Elementos del avance de interpretación nacional 2018:</b> | <b>Revisión CISSA agosto de 2024</b>   | <b>Revisión de responsables DCCGR, SEP y VOAT, septiembre 27 de 2024</b>      |
|--|--|--|---|
| nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales  | 3. Rendición de cuentas                                      | rendición de cuentas   | 3. Rendición de cuentas   |
|  | 4. Reconocimiento de las estructuras de gobernanza forestal  | 3. Reconocimiento de estructuras de gobernanza ambiental, forestal e institucional | 4. Reconocimiento de las estructuras de gobernanza forestal y ambiental       |
|  | 5. Fortalecimiento de capacidades                            | 4. Fortalecimiento de las capacidades  | 5. Fortalecimiento de las capacidades   |
| (c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales                                      | 6. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)           | 5. Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y Consulta Previa               | 6. Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y Consulta Previa          |
|  | 7. Respeto del conocimiento tradicional                      | 6. Respeto del conocimiento tradicional y garantía de medios de vida               | 7. Respeto del conocimiento tradicional y garantía de medios de vida          |
|  | 8. Distribución de beneficios                                | 7. Distribución de beneficios  | 8. Distribución de beneficios   |
|  | 9. Derechos territoriales                                    | 8. Derechos territoriales  | 9. Derechos territoriales   |
| (d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.   | 10. Participación  | 9. Participación y monitoreo participativo   | 10. Participación y monitoreo participativo (incluyendo cuestiones de género) |
|  |  | 10. Mujer y enfoque de género  |   |
|  |  | 11. Derechos laborales, prevención de trabajo infantil y explotación sexual        |   |
| (e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y no se utilicen para la conversión de bosques naturales | 11. Conservación de bosques y su biodiversidad               | 12. Conservación de bosques y su biodiversidad                                     | 12. Conservación de ecosistemas y su biodiversidad                            |
|  | 12. Provisión de bienes y servicios ambientales              | 13. Provisión de bienes y servicios ambientales                                    | 12. Provisión de bienes y servicios ecosistémicos                             |



| Salvaguarda de Cancún sobre   | Elementos del avance de interpretación nacional 2018:                             | Revisión CISSA agosto de 2024   | Revisión de responsables DCCGR, SEP y VOAT, septiembre 27 de 2024                            |
|---|---|---|--|
| (f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;    | 13. Ordenamiento ambiental y territorial  | 14. Ordenamiento ambiental y territorial, y planificación sectorial               | <b>13. Ordenamiento ambiental y territorial, y planificación sectorial</b>                   |
|   | 14. Planificación sectorial   |   |  |
| (g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones. | 15. Control y vigilancia forestal para evitar el desplazamiento de las emisiones. | 15. Control y vigilancia forestal para evitar el desplazamiento de las emisiones. | <b>14. Control y vigilancia ecosistémica para evitar el desplazamiento de las emisiones.</b> |

En conjunto, estos cambios eliminan duplicidades, clarifican roles y competencias, mejoran la trazabilidad para reporte e indicadores y alinean el marco con una visión holística de salvaguardas, fortaleciendo su aplicabilidad y verificabilidad en la reglamentación futura.

## 2.5. Diagnóstico del Problema

### 2.5.1. Principales problemáticas identificadas en el mercado voluntario de carbono: implementación de salvaguardas sociales y ambientales

La Ley 2169 de 2021 (Ley de acción climática), dispuso en su artículo 20 la creación de una Comisión de Estudio orientada a analizar el estado y potencialidad de los mercados de carbono en Colombia, “con el propósito de generar recomendaciones al Gobierno Nacional en materia de regulación de tales mercados y de la reorganización de la estructura organizacional del Estado colombiano requerida para impulsar el desarrollo de estos mercados como un nuevo sector económico y una herramienta efectiva para reducir emisiones de gases de efecto invernadero bajo parámetros de transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental y adicionalidad”.

En cumplimiento de dicho mandato, se creó la Comisión de estudio para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en Colombia CEMCO2<sup>34</sup> y publicó el Informe<sup>35</sup> (julio de 2023), identificando que si bien Colombia cuenta con una Interpretación Nacional de las

<sup>34</sup> Conformada mediante la Resolución 0552 de 2022.

<sup>35</sup> Informe de la Comisión de estudio para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en Colombia – CEMCO2 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/CEMCO2-Informe-Final.pdf>

Salvaguardas de Cancún para REDD+ (15 elementos), su alcance ha sido principalmente indicativo y no existe una ruta de implementación suficientemente definida ni criterios exigibles y verificables para proyectos y programas. Por ello, recomendó establecer un marco normativo de salvaguardas robusto y jurídicamente vinculante, que defina reglas claras aplicables a proyectos, programas e iniciativas de mitigación, incluyendo elementos como: la garantía del consentimiento libre, previo e informado (cuando corresponda), la corrección de asimetrías en el acceso a la información y su equilibrio en la participación y distribución justa y equitativa de beneficios (CEMCO2, 2023).

De manera complementaria, la Comisión destacó la necesidad de reforzar la integridad del mercado mediante reglas de contabilidad y trazabilidad, en particular para iniciativas de mitigación de GEI, donde persisten riesgos por el uso de líneas base y metodologías que no aseguran estricta concordancia con métricas nacionales como el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF). En este marco, subrayó el rol del RENARE como plataforma del sistema MRV para registrar información y resultados de mitigación y recomendó fortalecer su operatividad y su gobernanza, incluyendo definiciones institucionales que permitan interoperabilidad y capacidades públicas para revisar requisitos mínimos y equilibrio de información entre actores (CEMCO2, 2023).

En paralelo, el mecanismo REDD+ y otras iniciativas basadas en el uso del suelo han adquirido creciente relevancia en Colombia como instrumentos de mitigación y canalización de recursos, especialmente a través del mercado voluntario de carbono. Esta dinámica involucra múltiples actores (desarrolladores y/o aliados técnicos, intermediarios, estándares de certificación, OVV y compradores) y se despliega con frecuencia en territorios con presencia de comunidades étnicas y zonas de alta sensibilidad socioambiental, lo que incrementa la necesidad de reglas estatales claras, trazables y verificables para prevenir conflictos y asegurar integridad social y ambiental.

Las experiencias recientes muestran que la operación de proyectos REDD+ en el MVC puede generar beneficios potenciales, pero también riesgos sustantivos para los derechos étnico-territoriales, la autonomía, el gobierno propio, la participación efectiva y la seguridad de comunidades y liderazgos en sus estructuras propias de gobernanza. La Defensoría del Pueblo registró las problemáticas asociadas a presuntos incumplimientos de las salvaguardas sociales y ambientales, en especial aquéllas asociadas a la falta de información, falta de transparencia en la información proporcionada a las comunidades sobre los proyectos (que cobra más relevancia con el Acuerdo de Escazú), participación deficiente y presuntas falencias en consulta previa, así como dificultades contractuales relativas a cláusulas y distribución de beneficios, derechos territoriales, rendición de cuentas (Defensoría del Pueblo, 2024, pág. 69)

En el mismo sentido, el reciente informe del Instituto SINCHI sobre el Diagnóstico de proyectos REDD+ en la Amazonía, documenta controversias y conflictos en la relación entre autoridades indígenas y actores privados, mediada con frecuencia por contratos de mandato y otros instrumentos del derecho comercial, con riesgos de exclusión y riesgo de vulneración de los derechos colectivos de las comunidades participantes en las iniciativas

y de bases comunitarias en la toma de decisiones (Díaz-Santamaría, Gul Samudio, Higuera-Díaz, & Ruiz-Nieto, 2025, pág. 17)

Este informe, resalta además de la necesidad en materia de regulación del mercado voluntario de carbono y de las salvaguardas sociales y ambientales, que el Sistema de Información de Salvaguardas también requiere un marco institucional sobre las entidades públicas adscritas a la vigilancia en su implementación, un marco de cumplimiento, la definición de herramientas precisas para monitorear y verificar que se cumplan las salvaguardas, dado que la ausencia de mecanismos vinculantes ha provocado que empresas implementadoras o desarrolladoras de proyectos REDD+ observen el reporte de las salvaguardas como una etapa no vinculante, lo que permite la proliferación de conflictos dentro y fuera de las organizaciones y comunidades indígenas. Se observa que la Resolución 1447 de 2018, no detalló cómo los organismos de validación y verificación (OVV) deben monitorear las salvaguardas o auditar su cumplimiento, lo que conlleva a que los programas de certificación cuenten con metodologías y estándares propios dada la falta de lineamientos estrictos para el seguimiento e implementación de las salvaguardas (Díaz-Santamaría, Gul Samudio, Higuera-Díaz, & Ruiz-Nieto, 2025, págs. 26,27,28,29)

El diagnóstico del Instituto SINCHI recoge, además, recomendaciones del Berkeley Carbon Trading Project (Universidad de California, Berkeley) —apoyado por Carbon Market Watch— en el sentido de enmarcar las salvaguardas en un enfoque de derechos humanos, con instancias claras de participación y monitoreo, mecanismos de responsabilización y criterios para desincentivar transacciones asociadas a vulneraciones de derechos (Alford-Jones et al., 2023; citado en Díaz-Santamaría et al., 2025, p. 27).

Los vacíos en torno a la implementación y reporte de cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales ante los entes estatales, y la delimitación de las entidades que deben acompañar los procesos de seguimiento y control, son asuntos de gran importancia dentro del mercado voluntario de carbono, en la medida en que son herramientas para evitar conflictos socioambientales, fracturas dentro de las comunidades y garantizar sinergias con los programas públicos ambientales y territoriales. En efecto, son estos vacíos los que han sido insumos para que se hayan presentado conflictos entre el sector privado, así como tensiones internas de las organizaciones indígenas, ya sea por la distribución de los recursos procedentes de los créditos de carbono, o por la omisión de las cadenas de representatividad u organización.

La Corte, en la Sentencia T-248 de 2024, reafirma que la vigilancia, el control y el seguimiento en materia ambiental no son opcionales sino deberes constitucionales que concretan los principios de prevención y precaución: el Estado debe anticiparse para evitar daños o agravarlos y actuar aun ante incertidumbre científica cuando haya riesgo grave o irreversible. Estos deberes se anclan en mandatos superiores de protección, coordinación y regulación del aprovechamiento de los recursos naturales y en la obligación de armonizar la acción climática con los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas, incluyendo su participación y la supervisión de las externalidades que puedan afectar el ambiente, la iniciativa privada o sus derechos. De manera que la Corte exige pasar de la

autorregulación a la garantía pública efectiva de la integridad ambiental y social a lo largo de todo el ciclo de las iniciativas de mitigación.

En ese marco, la reglamentación proyectada responde a dichas directrices judiciales al establecer criterios de elegibilidad estrictos para el registro y cambio de fase de las iniciativas de mitigación de GEI en RENARE, (adicionalidad, líneas base coherentes con escenarios nacionales, permanencia, cuantificación y verificación, y prohibición de la doble contabilidad) como condición para usar cualquier unidad de carbono en el país, se materializa la prevención y se evita que créditos de baja integridad entren al sistema.

Así mismo, al crear un Sistema Nacional de Salvaguardas vinculante y transversal —con participación significativa, que aborda la consulta previa, la distribución justa y equitativa de beneficios, mecanismos de quejas y reclamos— se garantiza que la mitigación no sacrifique derechos, especialmente en iniciativas de tipo proyectos REDD+ y otras iniciativas con comunidades.

En consecuencia, la reglamentación proyectada se justifica como un instrumento para traducir esas recomendaciones técnicas: (i) fortalecer la trazabilidad y la revisión de requisitos mínimos en el ciclo de registro y cambio de fase en RENARE; y (ii) formalizar un esquema de reporte, seguimiento y mejora continua del cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales, de manera que la acción climática basada en iniciativas de mitigación de GEI avance con integridad ambiental y con garantías efectivas para los derechos de las comunidades en territorio.

### **2.5.2. Integridad Ambiental**

La integridad ambiental se asume como un principio en el marco del Acuerdo de Paris y hace referencia a los procesos rigurosos y condiciones con altos estándares para garantizar que las reducciones sean reales, medibles y verificables. Generalmente al hablar de este concepto se describe que las reducciones de gases de efecto invernadero deben cumplir:

- No ser contabilizadas más de una vez
- La medición debe ser exacta o conservadora en caso de no lograr alcanzar una alta exactitud.
- Las líneas base o niveles de referencia con los que se evalúan las reducciones son exactas y evitan sobrestimaciones
- Los resultados de reducción son permanentes y existen medidas para mitigar los riesgos de reversión
- Son objeto de validación y verificación por entidades independientes
- Las reducciones no se desplazan o el riesgo de fuga se mitiga
- Los datos e información deben ser transparentes

Más allá de las consideraciones del Monitoreo, Reporte y Verificación de los resultados de mitigación, la integridad ambiental también involucra la condición de adicionalidad, esto es, que no se habrían producido de otro modo, sino que son el generados por la implementación de las medidas y acciones de las iniciativas. También, las reducciones logradas están en conformidad con las salvaguardas sociales y ambientales.

En este sentido, Colombia cuenta con varios elementos para garantizar la integridad ambiental en la implementación de las iniciativas de mitigación relacionadas particularmente con los bosques, es así como el programa ONUREDD de las Naciones Unidas para el conocimiento y el asesoramiento sobre bosques y clima, resalta los siguientes aspectos:

- 1) Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF), compuesto por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC), el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y el Inventario Forestal Nacional (IFN).
- 2) Colombia ha presentado tres Niveles de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) ante la CMNUCC, uno subnacional (Amazonía) y dos nacionales (2018-2022 y 2023-2027), que han sido evaluados y aprobados por los expertos de la convención.
- 3) Presentación de dos Anexos Técnicos de REDD+ a la CMNUCC, el primero fue sometido en 2016 y el segundo recientemente como anexo al primer Informe Bienal de Actualización (BTR).
- 4) Verificaciones externas por firmas internacionales para los resultados de reducción de emisiones reportadas en los años 2013 y 2014, y 2015.
- 5) Publicación de la Resolución 1447 de 2018 que reglamenta el sistema nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), en la que se establecen los requisitos para evitar traslapes entre programas y proyectos REDD+ y doble contabilidad en el contexto de mercados voluntarios de carbono.
- 6) Desarrollo de una metodología por parte del IDEAM para establecer líneas base lo que permite definir el Potencial Máximo de Mitigación (PMM) a nivel regional y anual, alineado con los NREF nacionales.
- 7) Elaboración de la interpretación nacional de las salvaguardas sociales y ambientales de Cancún

Aunque los avances anteriores han posibilitado que el país acceda a pago por resultados por reducción de emisiones, así como a la dinamización del mercado voluntario de carbono bajo un esquema reglamentando, se han evidenciado fallas y vacíos en estos procesos, lo que exige el diseño de nuevos instrumentos normativos que fortalezca la implementación de las acciones de mitigación, la integridad de sus resultados, transparencia de información y disminución de las brechas entre los actores involucrados.

## **2.6. Justificación de la intervención regulatoria**

La necesidad de una reglamentación específica surge principalmente desde dos frentes:

- i. La ausencia de directrices claras sobre las condiciones y requisitos que deben cumplir los actores que desarrollan actividades forestales y otros usos del suelo relacionadas con iniciativas de mitigación. Esta falta de regulación impide que se puedan establecer mecanismos justos y eficientes para acceder a fuentes de financiamiento o instrumentos económicos destinados en el marco de las iniciativas de mitigación del sector del Uso del Suelo y Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura – USCUS. Por lo tanto, es esencial desarrollar una reglamentación que no solo responda al compromiso IT4-113 con la Mesa Permanente de Concertación MPC, sino que también proporcione alternativas viables para los actores que desarrollen iniciativas de mitigación en los que buscan obtener cobeneficios en mitigación.
- ii. La insuficiencia de criterios claros para el abordaje, respeto y reporte del cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales en las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero en bosques y demás ecosistemas estratégicos, por parte de los actores que interceden en las fases de las iniciativas. Tal carencia se ha hecho manifiesta ante la existencia de denuncias a la violación de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas y locales, que a la fecha constituyen un hecho notorio, debido al alto número de artículos periodísticos e investigativos que se han generado al respecto. Sumado al fallo de la Corte Constitucional en Sentencia T - 248 de 2024, que estableció como deber del Estado, supervisar las externalidades que puedan afectar la protección del ambiente, la iniciativa privada y los derechos de las comunidades étnicas, bajo deberes de vigilancia, control y seguimiento en materia ambiental.

El estudio de la Corte Constitucional determinó que las necesidades y condiciones diferenciadas de las comunidades étnicas se encuentran invisibilizadas y, en consecuencia, no cuentan con un marco normativo vigente en su favor que permita proteger sus derechos individuales o colectivos y garantizar su intervención de manera respetuosa de sus usos y costumbres. Además de señalar que:

*“El Estado colombiano no ha adoptado un enfoque étnico que aborde de manera integral el respeto, la protección y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en los proyectos REDD+. Esta omisión ha generado que las dificultades observadas en el caso concreto tengan un trasfondo que puede afectar, como lo demostraron los intervinientes y los expertos consultados, a varios pueblos y comunidades indígenas. Esta falta de enfoque étnico se convierte en una práctica inconstitucional que invisibiliza la situación de los pueblos indígenas en los proyectos REDD+, manifestada en: (i) dificultades para determinar quién ostenta la titularidad de los proyectos REDD+ operados en territorios indígenas; (ii) **lagunas regulatorias en lo concerniente a las salvaguardas sociales y ambientales acordadas en la CMNUCC**; y (iii) deficiencias en el control, vigilancia y supervisión por parte del Estado, en relación con la implementación del mercado voluntario de carbono y la actuación de los actores externos a las comunidades que participan del mismo.” (Negritas fuera de texto).*

Por lo tanto, la reglamentación propuesta reconoce la vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, de los derechos bioculturales, de la interdependencia e indivisibilidad



de los derechos humanos y el ambiente, de la diversidad étnica y cultural, de la especial relación de las comunidades locales con la naturaleza, de la promoción y protección de los conocimientos tradicionales, así como del enfoque interseccional e intercultural.

La presente reglamentación surge como respuesta a la necesidad de un marco normativo específico y claro para el abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales y de la titularidad asociada a las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero que se desarrollan en bosques y demás ecosistemas estratégicos. Dicha necesidad se ha evidenciado a partir de la implementación de iniciativas de mitigación del uso del suelo y cambio de uso del suelo y silvicultura, particularmente aquellas que emplean metodologías REDD+, en un contexto caracterizado por vacíos regulatorios, asimetrías de información y debilidades en los mecanismos de seguimiento, control y garantía de derechos de las comunidades que habitan los territorios donde se implementan estas iniciativas.

Igualmente, esta reglamentación, contiene un enfoque étnico, que aborda de manera integral, el respeto, la protección y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, sino de las demás comunidades étnicas y campesinas, que habitan los territorios sobre los cuales se desarrollan iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero del uso del suelo y cambio de uso del suelo y silvicultura USCUS.

### **3. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROYECTO NORMATIVO**

#### **3.1. Objetivo General**

Establecer un marco claro, coherente y operativo para el para garantizar el abordaje, respeto, implementación, seguimiento, control y verificación de las salvaguardas sociales y ambientales en las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero del sector USCUS, incluyendo aquellas que emplean metodologías REDD+ o que participan en mecanismos de mercado y esquemas de compensación, para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, comunidades étnicas y campesinas, por parte de los actores que participan en el ciclo de las iniciativas, con el fin de asegurar la integridad ambiental, la prevención de conflictos territoriales y la transparencia y el acceso a la información, la distribución justa y equitativa de beneficios en la generación y comercialización de resultados de mitigación.

Adicionalmente el proyecto normativo también tiene como propósito Cumplir con el compromiso IT4-113 sobre la reglamentación de las iniciativas de mitigación tipo REDD+, y los derechos de carbono, garantizando la consulta previa, en concordancia con el cumplimiento al párrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, que estableció que los titulares de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero cumplir las salvaguardas sociales



y ambientales definidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático -CMNUCC, y adoptadas por el país a través de su Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales, incluida la consulta previa libre e informada de ser procedente, y las demás herramientas, condiciones, criterios y requisitos que sean definidos en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas, estableciendo que Gobierno nacional reglamentaría la materia.

### **3.2. Objetivos Específicos**

- 1) Definir de manera expresa la titularidad de las iniciativas de mitigación del sector USCUS a favor de pueblos indígenas y comunidades campesinas, reconociéndolos como sujetos de derechos y garantizando autodeterminación, gobierno propio y derechos territoriales, conforme al ordenamiento jurídico nacional y estándares internacionales aplicables.
- 2) Fijar criterios y requisitos para los actores públicos, privados y comunitarios que intervienen en las iniciativas de mitigación del sector USCUS, incluyendo condiciones para el registro y cambios de fase en RENARE, y lineamientos obligatorios para el abordaje e implementación de salvaguardas sociales y ambientales, asegurando transparencia, trazabilidad, integridad y consistencia de resultados, cobeneficios y gestión de riesgos socioambientales.
- 3) Determinar lineamientos obligatorios para la verificación del cumplimiento de salvaguardas por los Organismos de Validación y Verificación (OVV), garantizando independencia técnica y transparencia en el acceso a la información; y operativizar el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) articulado con RENARE para asegurar coherencia regulatoria, evitar duplicidades de reporte y consolidar el seguimiento y control estatal.
- 4) Fortalecer la integridad ambiental y social del MVC y reducir riesgos de conflicto territorial, vulneración de derechos y afectaciones ambientales; garantizar que los beneficios económicos por comercialización de certificados se gestionen con reglas de transparencia, trazabilidad y decisión comunitaria, delimitando el rol del aliado técnico y previniendo intermediación indebida; y asegurar la sostenibilidad operativa del RENARE y su función de evaluación y seguimiento, habilitando el cobro por evaluación/seguimiento asociado al acto administrativo de cambio de fase.
- 5) Asegurar la sostenibilidad operativa del RENARE y sus funciones de evaluación y seguimiento mediante la habilitación para reglamentar el cobro por evaluación y seguimiento asociados al acto administrativo de cambio de fase, reduciendo riesgos de desfinanciación del control y fortaleciendo la capacidad institucional.

### **3.3. Alcance del Proyecto Normativo**

El proyecto de decreto reglamentario responde a una necesidad regulatoria, técnica y de garantía de derechos frente a la implementación de iniciativas de mitigación en el sector

Uso del Suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS), Su alcance comprende tanto:

- (i) REDD+ como mecanismo bajo la CMNUCC, incluyendo los programas de pago por resultados del Gobierno nacional.
- (ii) Las iniciativas que emplean metodologías tipo REDD+ para generar certificados en los mercados de carbono, particularmente en el mercado voluntario.

En particular el decreto es oportuno para mitigar riesgos ya identificados en la operación de este tipo de iniciativas, tales como asimetrías de información, controversias sobre titularidad, disputas en la distribución de beneficios y debilidades en los esquemas de control, vigilancia y supervisión estatal, especialmente en el mercado voluntario y en la actuación de intermediarios. En atención a ello, el decreto incorpora obligaciones de transparencia en información contractual y de transacciones de los resultados de mitigación y exige la adopción de un Plan de Distribución de Beneficios, sustentado en reglas de decisión informada y, cuando corresponda, bajo sistemas de gobernanza propia de los pueblos y comunidades.

En coherencia con ese propósito, el decreto delimita expresamente el rol del aliado técnico, -conocido comúnmente como el desarrollador de los proyectos del MVC- precisando que se trata de un apoyo operativo o especializado que no sustituye al titular de la iniciativa ni puede asumir decisiones reservadas a éste, como la disposición de los certificados o la definición de los beneficios. De este modo, se refuerza que la distribución de beneficios debe basarse en decisiones legítimas y colectivas, conforme al marco organizativo de las comunidades.

Bajo la lógica de obtener beneficios económicos derivados de los certificados asociados a los resultados de las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero desarrolladas en el sector del uso del suelo y cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS), la reglamentación busca establecer las condiciones y requisitos aplicables a los actores públicos o privados que desarrollen dichas iniciativas, así como aquéllos que, en el marco de las mismas, contribuyan a la mitigación de gases efecto invernadero y pretendan acceder a mecanismos de financiación o a beneficios económicos derivados de tales resultados de mitigación.

En el marco de las referidas iniciativas de mitigación, resulta obligatorio el cumplimiento de las Salvaguardas Sociales y Ambientales, definidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en su Decisión 1/CP.16, párrafo 70, y adoptadas por el país a través de su Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales. Así mismo, las iniciativas deberán observar y cumplir las disposiciones relativas a la Consulta Previa, y/o al Consentimiento Libre, Previo e Informado, cuando sea procedente, de conformidad con lo determinado por la autoridad competente, de conformidad con el mandato del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 modificado por el

artículo 230 de la Ley 2294 de 2023. En este contexto, se hace necesaria la reglamentación de estas salvaguardas, con el fin de establecer criterios y requisitos claros para su aplicación y garantizar su adecuada implementación en el desarrollo de las iniciativas de mitigación.

#### **3.4. REDD+ bajo la Convención, metodologías REDD+ en mercados y USCUS como categoría contable nacional**

La regulación contenida en el decreto parte de una diferenciación técnica necesaria entre tres niveles que, aunque relacionados, no son equivalentes: (i) REDD+ como marco negociado bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; (ii) proyectos que utilizan metodologías tipo REDD+ dentro de mercados voluntarios de carbono; y (iii) la categoría contable nacional USCUS como unidad de reporte de emisiones y remociones bajo el Acuerdo de París.

REDD+ constituye un marco internacional orientado a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal, así como a la conservación, manejo sostenible e incremento de reservas de carbono forestal. Su arquitectura descansa en cuatro elementos habilitantes: una estrategia o plan nacional, un nivel de referencia de emisiones forestales, un sistema nacional de monitoreo forestal y un Sistema de Información de Salvaguardas. Este diseño responde a la lógica de pagos por resultados bajo la Convención.

Por su parte, los proyectos que utilizan metodologías tipo REDD+ en mercados voluntarios operan bajo estándares privados, generan certificados serializados y participan en dinámicas comerciales que introducen riesgos adicionales de asimetría de información, intermediación indebida y captura inequitativa de beneficios. Si bien pueden contribuir a la mitigación, su gobernanza no se agota en los estándares de certificación y requiere una articulación clara con el ordenamiento jurídico nacional.

Finalmente, la categoría contable USCUS constituye la unidad reconocida para el reporte nacional de emisiones y remociones del sector uso del suelo bajo el Marco Reforzado de Transparencia del Acuerdo de París. La adopción de esta categoría como eje del decreto permite integrar las iniciativas territoriales a la contabilidad nacional, evitar fragmentaciones metodológicas y garantizar coherencia entre acción climática subnacional y compromisos internacionales del Estado.

#### **3.5. Ámbito de aplicación**

Las reglas definidas para el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales aplican a las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero que se desarrollen en el sector de uso del suelo y cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUS) en el territorio

nacional, reglas serán aplicables en todas las fases definidas en la Resolución 1447 de 2018, con el objetivo de optar a pago por resultados o compensaciones similares, incluyendo aquellas por generar, transferir, comprometer, transar y/o comercializar certificados de resultados de mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI) en los mercados de cumplimiento y voluntarios nacionales e internacionales.

Los actores definidos en el instrumento normativo: aliados técnicos, titulares de las iniciativas, representantes de la titularidad de las iniciativas, organismos de validación y verificación, programas de certificación y demás terceros que puedan ser parte del ciclo de las iniciativas de mitigación deben observar y atender las reglas previstas en el instrumento normativo propuesto, como garantía de los derechos de las comunidades que participan en estas, evitando brechas y asimetrías de información.

Este marco regulatorio propuesto aplica para la implementación de las iniciativas de mitigación del uso del suelo y cambio de uso del suelo y silvicultura USCUS en el territorio nacional, incluyendo aquellas que utilizan metodologías REDD+, y en consecuencia los criterios mínimos para cumplir con el abordaje, respeto e implementación de las salvaguardas sociales y ambientales durante el ciclo de las iniciativas, teniendo en cuenta que es un proceso de continuo abordaje.

Teniendo en cuenta que actualmente la mitigación de Gases Efecto Invernadero GEI en áreas de bosques está concebida bajo las metodologías de los proyectos REDD+ y los programas jurisdiccionales del gobierno nacional, con la reglamentación propuesta se busca ampliar las acciones o actividades de mitigación de GEI a actividades forestales que pueden ser iniciativas de mitigación y acciones que buscan remover, evitar o reducir las emisiones de GEI en los bosques y otros usos del suelo.

#### **4. ELEMENTOS CLAVE DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

El proyecto de decreto incorpora un conjunto de disposiciones que buscan dotar a los actores de un marco coherente, exigible y verificable para el abordaje y cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales en iniciativas de mitigación del sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUS). Esta reglamentación está orientada a superar los vacíos en la reglamentación del mercado voluntario de carbono y a ejercer el control estatal en la operación e implementación de iniciativas en territorios con presencia de comunidades étnicas y campesinas.

La propuesta normativa no se limita a enunciar principios o buenas prácticas, sino que construye un andamiaje de definiciones, requisitos, obligaciones, instrumentos de reporte y mecanismos que permiten la toma de decisiones por parte del Estado, que permiten ejercer seguimiento, vigilancia y control a las iniciativas, aumentando la transparencia, la trazabilidad y la integridad socioambiental de los resultados de mitigación.

#### **4.1. Enfoque intercultural y de garantía de derechos**

El proyecto de decreto enfatiza el enfoque intercultural e interseccional, el reconocimiento de derechos bioculturales y la interdependencia entre derechos humanos y ambiente, así como el acceso a información transparente y culturalmente apropiada, estos elementos permiten resolver tensiones en casos complejos donde confluyen gobernanza propia, contratos, reglas de mercado y obligaciones estatales, aquí los principios orientadores se convierten en criterios de razonabilidad para evaluar el cumplimiento de obligaciones, evitando que el cumplimiento de metas climáticas termine invisibilizando derechos o debilitando estructuras de gobierno propio.

El decreto define su objeto y ámbito de aplicación de forma amplia, de modo que cubra tanto iniciativas asociadas al mecanismo REDD+ como iniciativas USCUS que operan bajo esquemas de mercado —voluntarios o de cumplimiento— y mecanismos de compensación. Esta decisión normativa es relevante porque reconoce que los riesgos socioambientales y las asimetrías de poder no dependen únicamente del nombre del mecanismo, sino de la interacción real entre actores, de la forma como se cuantifican y comercializan resultados y de las condiciones contractuales y territoriales donde se implementan las iniciativas. Al adoptar USCUS como categoría ordenadora, el decreto permite abarcar un espectro mayor de acciones de mitigación y alinea la regulación con el lenguaje contable y de reporte internacional del país.

#### **4.2. Seguimiento y control Estatal como condición de integridad socioambiental y seguridad jurídica**

El seguimiento estatal de iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero no se agota en la verificación de resultados de mitigación, pues estas iniciativas inciden directamente sobre territorios, ecosistemas y relaciones socio-institucionales, y por tanto demandan control preventivo y trazabilidad de salvaguardas sociales y ambientales. En ausencia de mecanismos verificables, la información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas tiende a quedar en planos declarativos, con baja utilidad para prevenir riesgos, orientar correcciones tempranas y garantizar decisiones informadas por parte de titulares, comunidades y autoridades.

La Sentencia T-248 de 2024 de la Corte Constitucional de Colombia evidenció que los proyectos REDD+ pueden implicar afectaciones constitucionalmente relevantes en territorios colectivos y que las comunidades —en especial pueblos indígenas de la Amazonía— deben contar con garantías efectivas para decidir sobre la implementación de las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero (proyectos REDD+), incluyendo estándares reforzados de información, participación, consulta previa y, cuando corresponda, consentimiento libre, previo e informado.

##### **4.2.1. Tratamiento del período crediticio en la transición**

El período crediticio constituye un elemento central en las iniciativas de mitigación, en tanto define el horizonte temporal durante el cual pueden generarse resultados de mitigación y emitirse certificados. En el caso de iniciativas USCUS, este período suele ser extenso y está directamente vinculado a la permanencia de los resultados y a los compromisos asumidos con comunidades y otros actores.

El decreto no redefine ni acorta de manera automática los períodos crediticios ya aprobados por estándares o programas de certificación. Sin embargo, sí introduce condiciones de integridad social y ambiental que inciden en la forma en que dichos períodos se desarrollan en adelante.

En particular:

- La continuidad del período crediticio queda condicionada a la demostración del cumplimiento progresivo de las salvaguardas, especialmente en lo relativo a participación, consulta, distribución de beneficios y gobernanza.
- Los ajustes que se realicen durante el período crediticio —por ejemplo, renovaciones, extensiones o nuevas emisiones— deben incorporar las exigencias del decreto, en la medida en que constituyen decisiones nuevas con efectos hacia el futuro.
- La verificación periódica se consolida como el mecanismo para evaluar no solo resultados de mitigación, sino también la implementación efectiva de salvaguardas durante el período crediticio.

Este enfoque evita que el período crediticio se convierta en un espacio de “congelamiento normativo” y garantiza que la protección de derechos se mantenga vigente a lo largo del tiempo.

#### **4.2.2. Delimitación del rol del “aliado técnico”**

La delimitación del aliado técnico responde a un problema real: cuando un tercero controla información, negociación y relacionamiento con compradores de los certificados de mitigación, y su interacción con el Estado frente al cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las iniciativas, puede capturar valor o desplazar las decisiones comunitarias. De manera que, el decreto incorpora **criterios mínimos** para encomendar responsabilidades a figuras representativas de las iniciativas de mitigación: claridad de alcance, fases en las que puede intervenir, sujeción al régimen normativo interno, estándares de debida diligencia, mecanismos de información y no exoneración del titular.

#### **4.2.3. Rol y límites de los OVV y programas de certificación**

El proyecto de decreto refuerza el papel del Organismo Validador y Verificador y de los Programas de certificación como responsables de la calidad y revisión documental, en los procesos de evaluación de la conformidad de las salvaguardas sociales y ambientales,

incluyendo verificación de articulación con instrumentos de ordenamiento y evidencia de consulta previa y del consentimiento previo libre e informado, cuando sea procedente, y demás procesos de participación. Sin embargo, el decreto preserva un principio: los parámetros adicionales de estándares no pueden ser menos exigentes que lo regulado, y ante contradicción prevalece la norma nacional.

#### **4.2.4. Transparencia, acceso a información y trazabilidad**

La transparencia en el acceso a la información no se trata solo de publicar información, en contextos territoriales para la formulación e implementación de iniciativas de mitigación en el sector USCUS implica asegurar información culturalmente apropiada, comprensible y oportuna sobre: contratos, acuerdos, arreglos de gobernanza, certificados, transacciones y precios, así como sobre obligaciones y riesgos. Esto reduce asimetrías que suelen traducirse en conflictos por beneficios económicos derivados de las iniciativas y la titularidad de las iniciativas y de los resultados de mitigación.

#### **4.2.5. Plan de Distribución de Beneficios como instrumento de integridad social**

El decreto enfatiza en la salvaguarda de distribución de beneficios, precisando que el plan de distribución de beneficios sea producto de construcción acordada y que cuente con criterios de trazabilidad, verificación y sujeto de ajuste, y que responda a los contextos y necesidades identificadas a nivel territorial y bajo decisiones adoptadas por las comunidades cuando formen parte de la iniciativa, de esta manera se refuerza el seguimiento que debe basarse en información técnica y financiera y prever revisión periódica.

#### **4.2.6. Evaluación de riesgos e impactos (sociales, culturales, ambientales y de gobernanza)**

El enfoque técnico del proyecto reglamentario y en concreto el anexo técnico del decreto permite operativizar la evaluación de riesgos por cada salvaguarda, identificando categorías (sociales, culturales, político-institucionales) y vinculando cada riesgo con medidas mínimas para su respeto, garantía y abordaje, establecido medios de verificación (por ejemplo, la salvaguarda de rendición de cuentas, cuenta con medios verificables como informes de gestión, evidencia de inversión de recursos y planes de mejora). La delimitación de requisitos basados en la identificación de riesgos y bajo el marco normativo en clave de garantía de derechos, permite un reporte, evaluación, control y seguimiento sobre las salvaguardas más eficiente que le permite al ente estatal al toma de decisiones sobre las iniciativas de mitigación en los cambios de fase en RENARE.

#### **4.2.7. Coherencia con el Marco Reforzado de Transparencia y la integridad climática**



El Acuerdo de París establece un Marco Reforzado de Transparencia que exige a las Partes reportar de manera consistente las emisiones y remociones por fuentes y sumideros, incluyendo el sector uso del suelo. En este contexto, las acciones desarrolladas a nivel subnacional deben poder reflejarse adecuadamente en los instrumentos oficiales de reporte, evitando inconsistencias, sobreestimaciones o reclamaciones simultáneas de los mismos resultados.

La integridad climática exige que los resultados de mitigación no sean contabilizados por más de un actor y que exista claridad respecto de su contribución a las metas nacionales. La articulación entre iniciativas USCUS, registro nacional y sistema de reporte internacional fortalece la credibilidad del sistema, protege la reputación del país y brinda certeza tanto a comunidades como a compradores responsables.

De esta manera, el decreto no solo regula salvaguardas sociales y ambientales, sino que contribuye a consolidar un marco integral de integridad climática que vincula territorio, mercado y contabilidad nacional bajo una misma arquitectura normativa.

#### **4.3. Operativización de las salvaguardas: de principios a obligaciones verificables**

Si bien las salvaguardas de Cancún y su interpretación nacional establecen un marco conceptual robusto, su eficacia depende de su traducción en obligaciones concretas, verificables y trazables. El decreto transforma estos principios en exigencias operativas vinculadas al ciclo de vida de las iniciativas, estableciendo productos mínimos, mecanismos de seguimiento y evidencias documentales que permiten evaluar su cumplimiento de manera objetiva.

En este sentido, cada salvaguarda se articula con: (i) una obligación específica del titular; (ii) un conjunto de evidencias mínimas verificables; (iii) un momento determinado del ciclo de la iniciativa; y (iv) un mecanismo de reporte y trazabilidad, principalmente a través del Sistema de Información de Salvaguardas y del RENARE. Este diseño evita que las salvaguardas permanezcan como declaraciones programáticas y las convierte en condiciones estructurales de integridad social y ambiental.

Asimismo, el enfoque adoptado reconoce que el cumplimiento no es estático, sino progresivo, y que la evaluación debe incorporar dimensiones territoriales, culturales y de gobernanza propias de cada contexto, en coherencia con el enfoque diferencial y el principio de buena fe.

#### **4.4. Cómo se reglamentan las Salvaguardas Sociales y Ambientales**

Colombia cuenta con un marco normativo de salvaguardas sociales y ambientales construido en el marco del Programa ONU-REDD y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible (MADS), compilado en el documento “*Marco Normativo: Análisis del marco legal colombiano en relación a las salvaguardas ambientales y sociales para REDD+*”<sup>36</sup>. Este insumo estableció una matriz jurídica<sup>37</sup> por salvaguarda que relaciona, para cada salvaguarda de Cancún, la interpretación nacional, el marco normativo aplicable (tratados, leyes, decretos, políticas y jurisprudencia), el ámbito de aplicación, los sujetos de derecho y las herramientas y mecanismos para su cumplimiento, articulando además la provisión de información con el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Gracias a esa estructuración, el país pasó de principios generales a componentes exigibles (qué, quién, dónde y con qué mecanismo), sentando bases objetivas para derivar requisitos verificables y trazables, en coherencia con la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) y con los sistemas nacionales de información ambiental. Esta metodología —organizada por salvaguarda a través de la matriz— facilitó la estandarización de evidencias y el diseño de indicadores para los Resúmenes de Información de Salvaguardas (RIS) exigidos por la CMNUCC.

Posteriormente, la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo (DCCGR) del MADS actualizó y operativizó ese acervo para fortalecer la construcción de requisitos de cumplimiento bajo enfoque de derechos, incorporando —entre otros— los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de 2023, art. 230), la Ley 2169 de 2021, la Resolución 1447 de 2018 (MRV/RENARE) y sus ajustes, el Decreto 1275 de 2024 (competencias ambientales de autoridades indígenas) y desarrollos jurisprudenciales recientes, como la Sentencia T-248 de 2024 y el control de constitucionalidad del Acuerdo de Escazú (C-539 de 2024).

Este proceso se plasma en la ***Guía para la implementación y cumplimiento de las Salvaguardas Sociales y Ambientales***, que hace parte integral del proyecto de decreto y que adopta una estructura homogénea por salvaguarda (marco conceptual-normativo; evaluación de riesgos; requisitos mínimos desagregados por actor y por fase del ciclo; e indicadores de estructura, proceso y resultado con fuentes de verificación), además de un mapa de actores y la interoperabilidad con el RENARE en el SIS para asegurar la trazabilidad de la información.

Sobre estas bases, se han registrado avances sustantivos: (i) identificación del marco normativo aplicable por salvaguarda como piedra angular de los requisitos; (ii) traducción de cada salvaguarda en requisitos mínimos, medios de verificación e indicadores compatibles con el SIS y el RENARE; y (iii) gestión de riesgos vinculada a la implementación de planes, acciones y medidas (PAMs) asociadas a las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero. Con ello, la reglamentación propuesta opera sobre normativa vigente,

---

<sup>36</sup> Disponible en el siguiente link <https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/MARCO%20NORMATIVO%20SALVAGUARDAS.pdf>

<sup>37</sup> Matriz Jurídica - Marco Normativo y de Instrumentos aplicables a las Salvaguardas Sociales y ambientales: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1\\_TLSuPW6mndldM13-SavzKpgJFvh1-ym/edit?gid=648198028#gid=648198028](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_TLSuPW6mndldM13-SavzKpgJFvh1-ym/edit?gid=648198028#gid=648198028)

asegura trazabilidad, comparabilidad y reporte periódico del abordaje y la implementación de salvaguardas a lo largo del ciclo (factibilidad, formulación, validación, implementación, verificación y cierre)

La **Guía para la implementación y cumplimiento de las Salvaguardas Sociales y Ambientales** operacionaliza el inventario normativo de la matriz: toma los instrumentos y mecanismos y los traduce en requisitos medibles con indicadores y fuentes (actas, contratos, protocolos de consulta previa, informes de OVV, cartografía, reportes basados en el SIMByC del IDEAM, registros en RENARE), y los asigna por actor y por cada fase (factibilidad, formulación, implementación y cierre), supeditando el cambio de estas fases en RENARE al cumplimiento bajo evidencias de la implementación y respeto de las salvaguardas sociales y ambientales,

El decreto reglamentario no crea un régimen nuevo de salvaguardas; por el contrario, precisa y operacionaliza el andamiaje ya vigente desde las salvaguardas de Cancún aterrizadas en la Interpretación Nacional y su articulación el monitoreo, reporte y verificación a través del RENARE, en cumplimiento del mandato del artículo 230 de la Ley 2294 de 2023 que impone el cumplimiento de salvaguardas a las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero que pretendan optar a pago por resultados en el sector AFOLU, y habilita la reglamentación para asegurar su abordaje, implementación respeto y verificación periódica. En ese marco, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejerce su competencia regulatoria para definir requisitos mínimos de cumplimiento, estándares de reporte y mecanismos de verificación y mejora continua.

#### **4.5. Reglamentación del Sistema de Información de Salvaguardas SIS y su integración con RENARE**

En el plano internacional, el Marco de Varsovia para REDD+ (COP19) se exigió que los países dispongan de una i) Estrategia Nacional o Plan de Acción, ii) Nivel de referencia sobre Emisiones Forestales, iii) Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y iv) el **Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS)** para levantar, organizar y presentar resúmenes de información periódicos sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas sociales y ambientales para REDD+ en el país. Adicionalmente, las decisiones de Cancún y la orientación de la CMNUCC establecen que la información del SIS debe ser transparente, consistente, accesible, periódica y construida sobre sistemas existentes, implementada a nivel nacional y con mejora continua.

En el plano interno, Colombia a través del Programa ONUREDD desarrolló un diseño conceptual del Sistema de Información de Salvaguardas SIS (ONU-REDD, MADS, 2018) que definió objetivos, procesos por fase, usuarios, salidas públicas y una arquitectura de interoperabilidad con el SIAC. Este diseño identificó brechas institucionales y normativas que impedían su operación y recomendó avanzar hacia una reglamentación específica.

De manera que la reglamentación responde a dichas recomendaciones: traduce exigencias internacionales en obligaciones operativas internas, fija una gobernanza mínima, habilita la interoperabilidad técnica con los sistemas ambientales del país y define los insumos y productos de información requeridos para asegurar transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas en salvaguardas.

#### **4.5.1. La incorporación del Sistema de Información de Salvaguardas en el RENARE**

El Sistema Monitoreo Reporte y Verificación nacional fue reglamentado por la Resolución 1447 de 2018, que estableció a RENARE como registro nacional, definió principios de contabilidad y asignó roles a los Organismos de Validación y Verificación (OVV). En consonancia con el principio de la CMNUCC según el cual el SIS debe “construir sobre sistemas existentes”, la interoperabilidad SIS con el RENARE garantiza unidad de materia, evita la doble carga y alinea la verificación independiente de la dimensión climática con la verificación de la dimensión social y ambiental y facilita decisiones administrativas consistentes —como los cambios de fase— con base en evidencia integral y trazable. En términos operativos, la carga de informes y evidencias de salvaguardas se realiza a través de RENARE y los informes de evaluación de conformidad emitidos por los OVV constituyen insumos formales para las decisiones del Ministerio frente a los cambios de fase en RENARE. Así se resuelve un problema real de política pública: la fragmentación de información social y ambiental que, sin canal único, dificulta la trazabilidad, erosiona la confianza pública y pone en riesgo la elegibilidad del país a pagos por resultados.

#### **4.6. Necesidad de seguimiento mediante medios de verificación**

El estándar internacional no se agota en declarar salvaguardas; exige demostrar, con información verificable, cómo se abordan y respetan en el tiempo. Por ello, cada iniciativa de mitigación de GEI debe formular un Plan de Monitoreo desde la fase de factibilidad —como condición para pasar a formulación— construido de manera participativa y que detalle medidas, actividades e indicadores por fase; variables con su frecuencia de monitoreo y reporte, métodos de recolección, responsables, procedimientos de control de calidad y limitaciones. Esta estructura permite una verificación independiente y comparable por parte de los OVV y facilita la publicidad de resultados y su escrutinio ciudadano a través de los módulos de datos y geovisor del SIAC. El enfoque étnico y de derechos humanos se integra transversalmente: cuando exista potencial de afectación intensa en territorios indígenas o colectivos, el Plan de Monitoreo debe evidenciar la participación sustantiva y, cuando corresponda, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), conforme a los estándares constitucionales. De este modo, el seguimiento no es un trámite, sino el soporte empírico que hace útil la información para la gestión pública, la rendición de cuentas internacional y la protección de los derechos de las comunidades y del ambiente.

#### **4.6.1. Sobre la necesidad de financiar RENARE**

Por lo anteriormente expuesto, resulta entonces necesario establecer un mecanismo que viabilice la sostenibilidad técnica, operativa y jurídica del Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero –RENARE, como condición estructural para garantizar la integridad ambiental e implementación integral de los principios del sistema MRV de mitigación y las salvaguardas ambientales y sociales para tal fin. Es así como la financiación adecuada y sostenida de la plataforma RENARE resulta indispensable para asegurar su funcionamiento en todas las fases —factibilidad, formulación, implementación y cierre— así como su interoperabilidad con el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), el SIAC y el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de GEI (SCRR-GEI).

En este contexto, resulta técnicamente procedente estructurar un mecanismo de financiación sostenible asociado al ciclo de fases de las iniciativas registradas en RENARE. El trámite de cambio de fase constituye una actuación administrativa individualizable que implica revisión técnica especializada, análisis geográfico de coherencia territorial, verificación documental y evaluación del cumplimiento de requisitos normativos. Estas actividades generan costos directos y verificables para la administración, susceptibles de ser cubiertos mediante una tasa administrativa orientada a la recuperación de costos del servicio prestado. Por ello, la posible implementación de un cobro asociado al cambio de fase, debidamente sustentado en un estudio técnico-financiero y estructurado bajo los principios de legalidad, proporcionalidad y destinación específica, contribuye a garantizar la sostenibilidad institucional del sistema RENARE.

Este esquema fortalece la corresponsabilidad de los titulares y demás actores que intervienen directa o indirectamente en las iniciativas de mitigación, al tiempo que promueve la calidad y completitud de la información reportada y consolida la confianza del mercado y de la cooperación internacional en la robustez del registro nacional.

La eventual implementación de un cobro por cambio de fase obedece estrictamente los principios de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y destinación específica, sustentándose en un estudio técnico-financiero que determine los costos reales asociados a la operación, mantenimiento, desarrollo evolutivo, ciberseguridad, interoperabilidad y fortalecimiento institucional del sistema RENARE, así como de las iniciativas de mitigación de GEI allí registradas. Este mecanismo no debe verse como una carga arbitraria, sino como una forma de corresponsabilidad que fortalece el sistema y mejora la calidad de la información presentada por los titulares y publica para toda la ciudadanía. Para tal efecto, puede entenderse como un servicio específico que demanda recursos institucionales y que podría financiarse mediante una tasa orientada a recuperar costos, siempre bajo criterios de legalidad, proporcionalidad y destinación específica.

En síntesis, financiar de manera sostenida el RENARE, incluyendo la culminación de su desarrollo tecnológico, es una decisión estratégica para el país, dado que permite consolidar un sistema transparente, confiable y técnicamente sólido, que proteja los

derechos de las comunidades, brinde seguridad jurídica a los proyectos y fortalezca la posición de Colombia frente a los compromisos climáticos internacionales y de orden nacional.

## **5. ANÁLISIS DE IMPACTO**

### **5.1. Impacto ambiental esperado**

Los impactos medioambientales del proyecto normativo son positivos, la norma contribuirá a una gestión más eficaz y equitativa de los recursos forestales, promoverá la conservación y mejora de los ecosistemas, fortalecerá la adaptación al cambio climático, protegerá los derechos de las comunidades locales y garantizará la transparencia y precisión en la medición de las emisiones de gases efecto invernadero.

El desarrollo normativo fomenta la conservación y mejora de los ecosistemas al ofrecer alternativas de financiamiento para acciones que generan co-beneficios en la reducción de emisiones de GEI, incentivando la protección de ecosistemas estratégicos y contribuyendo a su resiliencia.

La expedición de este instrumento también generará impactos positivos sobre el patrimonio cultural de la Nación. El cumplimiento de las Salvaguardas Sociales y Ambientales en el marco de las iniciativas de mitigación de GEI, además de asegurar la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en armonía con los instrumentos de planificación ambiental, incluye líneas de acción tendientes a proteger a las comunidades étnicas y locales y sus conocimientos ancestrales, reconocidos como patrimonio cultural de la Nación por la Ley 1185 de 2008.

Asimismo, la propuesta da cumplimiento a los acuerdos suscritos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y desarrolla el artículo 8(j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, conforme al cual los Estados Parte se comprometen, de acuerdo con su legislación nacional, a:

*“Respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes poseen esos conocimientos, innovaciones y prácticas, fomentando que los beneficios derivados de su utilización se compartan equitativamente”.*

En conjunto, lo anterior facilita el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones derivados de la ratificación del Acuerdo de París, aprobado por la Ley 1844 de 2017; igualmente, permite avanzar en el cumplimiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) actualizada en 2020, conforme a la cual, Colombia aumentó su meta de reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a 51% con respecto al escenario de referencia a 2030, lo que representa un máximo de emisiones país de 169.44 millones de



tCO<sub>2</sub>eq en 2030, sin generar vulneraciones a las comunidades étnicas y locales que viven en los territorios en los que se desarrollan las iniciativas de mitigación de GEI.

## **5.2. Impacto social esperado**

El mercado voluntario de carbono (MVC), especialmente en iniciativas de tipo proyectos que usan las metodologías REDD+, que se desarrollan en territorios con presencia de pueblos étnicos, donde convergen derechos territoriales, gobernanza comunitaria, acceso a información, distribución de beneficios, y la participación de múltiples intermediarios (aliados técnicos, estándares, validadores/verificadores, comercializadores). En ausencia de reglas mínimas homogéneas exigibles, se han evidenciado asimetrías de información, dificultades para la toma de decisiones informada por parte de titulares (en especial comunidades étnicas y campesinas), contratos desequilibrados y conflictividad asociada a la implementación y comercialización de resultados.

En este contexto, el decreto adopta a un enfoque de protección de derechos y de integridad social y ambiental de las iniciativas USCUS, al fijar obligaciones verificables para acreditar el cumplimiento del abordaje e implementación de las salvaguardas sociales y ambientales, tales como mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas y distribución de beneficios bajo toma de decisiones informadas. Esto es coherente con la necesidad de fortalecer el rol del Estado en seguimiento y control sobre iniciativas que operan en territorios colectivos y con incidencia directa sobre comunidades, especialmente a la luz del llamado de la Sentencia T-248 de 2024 sobre vacíos de enfoque étnico y las debilidades institucionales frente ejercer control a los proyectos REDD+.

La reglamentación genera impactos sociales desde cómo se aborda esta regulación: de una parte se definen los actores que hacen parte de las iniciativas, su roles, límites y responsabilidades (titular de la iniciativa, representantes de las iniciativas de mitigación, aliado técnico, Organismos de Validación y Verificación), se exige evidencia trazable y verificable de cumplimiento e implementación de las salvaguardas sociales y ambientales, se fortalece la transparencia en materia de acuerdos y contratos suscritos con las comunidades para el desarrollo de la iniciativa y la transparencia en materia financiera, mediante la exigencia de un plan de distribución e beneficios bajo criterios de transparencia y participación incidente; se exige la garantía del acceso a la información mediante canales de atención a PQRSD hacia todos los actores para eliminar las asimetrías de información, reforzado mediante la rendición de cuentas, y formaliza la creación del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) articulable con el RENARE como plataforma de registro de monitoreo, reporte y verificación y trazabilidad estatal.

El decreto incorpora de forma expresa el contexto constitucional de protección reforzada a pueblos étnicos y comunidades campesinas, y aterriza exigencias operativas en torno a la participación, el diálogo, el autogobierno, consulta previa, derecho al territorio y reconocimiento de estructuras de gobernanza y tomas de decisiones autónomas. Esto mejora la legitimidad social de las iniciativas de mitigación en los territorios y reduce el



riesgo de decisiones inconsultas o impuestas por terceros ajenos a las dinámicas propias de las comunidades, particularmente en territorios colectivos o con afectación directa.

Al exigir transparencia y acceso a información (incluyendo disponibilidad de contratos, arreglos de gobernanza y toma de decisiones; soportes de divulgación para registro/cambio de fase; y rendición de cuentas sobre costos, ingresos, precios de venta, intermediación, distribución de beneficios y riesgos), el decreto contribuye a que los titulares —en especial comunitarios— puedan:

- Entender el funcionamiento de las iniciativas, la comercialización de los certificados, las responsabilidades en materia social y ambiental, para el desarrollo de las iniciativas de mitigación en sus territorios.
- Ejercer control interno sobre sus representantes y líderes, a través sus propias estructuras de gobierno y de toma de decisiones.
- Participar en el diagnóstico, diseño de las iniciativas de mitigación especialmente en los acuerdos de distribución de beneficios que sean justos y equitativos, contar con la facultad de reevaluar los planes de distribución de beneficios de acuerdo con las necesidades propias de las comunidades y de esta manera evitar la intervención de intermediarios que afecten la autonomía y gobierno propio de las comunidades.

La expedición del decreto generará un cambio esperado en el mercado voluntario de carbono, dado que la información que los actores de las iniciativas de mitigación generen, se pasa de prácticas heterogéneas que dependían de cada estándar, a un piso común de reporte y trazabilidad, mediante la aprobación de los cambios de fase en RENARE condicionados al cumplimiento de reglas comunes para los actores. Este efecto contribuye a reducir asimetrías de información, habilitar control social informado y mejorar la legitimidad territorial de las iniciativas.

Al elevar el estándar mínimo de evidencias exigibles (y verificables) sobre salvaguardas, se espera un impacto social de “depuración” del mercado: los actores con prácticas débiles en participación, transparencia o distribución de beneficios tenderán a ajustar su operación o perder legitimidad social. Esto aumenta la integridad social del MVC, reduce controversias recurrentes y mejora la confianza comunitaria e institucional. En consecuencia, se favorece la permanencia de iniciativas con mayor aceptación territorial y se reduce el riesgo de ciclos de conflicto, cancelación o deslegitimación que afectan a comunidades y credibilidad país.

Uno de los impactos sociales positivos esperados es la consolidación del rol del Estado como garante de derechos a través de la vigilancia, control, evaluación u seguimiento de las iniciativas de mitigación mediante el cambio de fase a través de acto administrativo motivado en RENARE, y la integración del Sistema de Información de Salvaguardas al RENARE, va a permitir que este seguimiento no se circunscriba a la recepción de PQRSD de manera aislada, sino de un sistema que integre toda la información de alertas, peticiones, y evidencias de cumplimiento de salvaguardas, generando un control por parte del Estado y reforzando la protección de las comunidades que participan en estas iniciativas.

### **5.3. Impacto económico**

La expedición del decreto tiene un impacto económico heterogéneo: (i) bajo a moderado para la mayoría de iniciativas que ya operan con esquemas robustos de debida diligencia socioambiental y trazabilidad; (ii) moderado para iniciativas que deban realizar ajustes técnicos (p. ej., construcción/ajuste de línea base o anidación) y fortalecimiento de mecanismos de participación, acceso a información y quejas; y (iii) un impacto fiscal gestionable para el Estado, asociado principalmente al desarrollo y puesta en operación del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y a la gestión administrativa de los cambios de fase en RENARE. Todo ello en el marco institucional del sector ambiente, pues el decreto adiciona el Decreto 1076 de 2015 mediante un Título 13 y articula sus instrumentos con RENARE, SIAC y el SINA, evitando duplicidad de plataformas y promoviendo interoperabilidad.

#### **5.4. Alcance regulatorio y agentes impactados**

El decreto regula, para iniciativas de mitigación del sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS), (a) condiciones para su desarrollo y participación en mercados de carbono y (b) la implementación, monitoreo, reporte, verificación y publicidad del cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales, así como la creación del Sistema de Información de Salvaguardas.

En términos de sujetos impactados, el proyecto asigna obligaciones y responsabilidades principalmente a: (i) titulares de las iniciativas de mitigación y sus representantes; (ii) aliados técnicos; (iii) Organismos de Validación y Verificación (OVV); (iv) programas y estándares de certificación; y (v) entidades públicas con atribuciones de implementación y control (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en materias específicas Ministerio del Interior), además de la coordinación técnica que corresponda (IDEAM para aspectos de línea base y anidación de las iniciativas cuando aplique).

##### **5.4.1. Impacto económico sobre los agentes regulados**

Titulares y representantes (gobernanza, elegibilidad y cumplimiento) para titulares y representantes.

El impacto económico directo se concentra en costos de cumplimiento y de gestión asociados a:

(a) Elegibilidad para participar en mercados y emisión de certificados. El decreto condiciona la participación en mercados a que la iniciativa se encuentre en fase de implementación en RENARE y a que la actividad esté incluida en la línea base nacional de emisiones; si no lo está, se exige construirla “en coordinación con el IDEAM” y obtener “concepto favorable” para ser elegible. Estas reglas pueden implicar costos técnicos (modelación, información, consultorías) y costos por tiempos de estructuración antes de la monetización de

resultados, particularmente en actividades nuevas o no cubiertas por línea base nacional existente.

(b) Ajustes metodológicos por anidación. Las reglas de anidación buscan evitar doble contabilidad y asegurar coherencia con la línea base y compromisos nacionales, lo cual puede requerir ajustes técnicos y de coordinación. Ello supone costos de transacción (coordinación, revisión metodológica), pero reduce riesgos de rechazo o controversia y eleva certeza para inversionistas y compradores.

(c) Efectos en flujo económico por periodo crediticio. La definición del periodo crediticio en ventanas quinquenales y topes de renovación impacta la planeación financiera y la expectativa de ingresos por certificados, sin implicar necesariamente un costo fiscal o un gasto operativo inmediato. Su efecto económico se refleja en la estructura de caja y proyecciones de largo plazo de la iniciativa.

(d) Deberes de organización y trazabilidad. El titular conserva responsabilidad por el cumplimiento normativo, incluyendo la selección de representante de la iniciativa, el aliado y la gestión documental que soporte el cumplimiento de exigencias del decreto. Estos deberes tienden a traducirse en costos administrativos (procedimientos internos, archivo, preparación de soportes), con impacto más sensible en iniciativas con menor capacidad operativa previa.

#### **5.4.2. Impacto económico asociado al cambio de fase en RENARE mediante acto administrativo**

La delimitación de que el cambio de fase de las iniciativas en RENARE se surta mediante acto administrativo motivado introduce costos de transacción adicionales para los titulares y sus representantes, principalmente asociados a la preparación de expedientes técnicos y jurídicos, la atención de requerimientos de información por parte de la autoridad competente y los tiempos de evaluación administrativa.

Si bien estos costos no necesariamente son elevados, pueden generar impactos económicos indirectos relevantes, lo anterior, derivado de eventuales demoras en la emisión de certificados o en la monetización de resultados de mitigación, impactando la planeación financiera y los flujos de caja de las iniciativas.

No obstante, es importante señalar al contar con una decisión administrativa expresa sobre la viabilidad del tránsito entre fases, estos costos de transacción se compensan parcialmente con los beneficios asociados a una mayor seguridad jurídica, trazabilidad y reducción de riesgos regulatorios y reputacionales.

#### **5.4.3. Aliados técnicos (contratación, límites y transparencia)**

El proyecto prevé obligaciones específicas para aliados técnicos, incluyendo deberes de actuar en el marco de la normativa nacional, abstenciones frente a decisiones sobre distribución de beneficios y un énfasis en transparencia y protección de derechos territoriales. En términos económicos, esto impacta principalmente (i) costos legales de estructuración contractual, (ii) costos de cumplimiento documental y (iii) eventuales costos reputacionales y contractuales por ajustes a prácticas no alineadas con la protección de derechos fundamentales. La regla que califica como de “causa ilícita” acuerdos contrarios a derechos de comunidades y salvaguardas, incentiva una mayor diligencia en la contratación y podría reducir litigiosidad futura, aunque eleva el estándar de revisión jurídica ex ante.

#### **5.4.4. OVV (costos de verificación y aseguramiento)**

El decreto incorpora la evaluación de conformidad del cumplimiento de salvaguardas por OVV, con exigencias de capacidades, procedimientos y verificación en campo. Esto puede traducirse en un incremento de costos del servicio de validación y verificación (en especial si antes no se efectuaban visitas o análisis de riesgo equivalentes), costo que típicamente se traslada a los desarrolladores y/o aliados técnicos. No obstante, el efecto económico esperado también incluye ahorros por reducción de reprocesos, criterios homogéneos y menor incertidumbre sobre suficiencia probatoria, al existir reglas nacionales trazables y articuladas a RENARE.

Adicionalmente, para los Organismos de Validación y Verificación (OVV), la implementación del decreto puede implicar costos iniciales de adaptación regulatoria, asociados al fortalecimiento de capacidades técnicas, la actualización de protocolos internos, la adecuación de procedimientos de evaluación de conformidad y la capacitación de su personal en materia de salvaguardas sociales y ambientales y enfoque diferencial.

Estos costos de adaptación, si bien son transitorios, forman parte del proceso de alineación con los estándares nacionales y pueden reflejarse temporalmente en la estructura de costos de los servicios de validación y verificación.

#### **5.4.5. Programas y estándares de certificación (transparencia y reportes)**

El decreto asigna cargas operativas a los programas y estándares de certificación, tales como la obligación de publicar en su página web información relevante y de reportar periódicamente movimientos y pagos o cancelaciones de certificados, entre otras obligaciones de transparencia. Esto implica costos de ajuste tecnológico y de gestión de información para dichos programas, que pueden incorporarse en su estructura operativa y eventualmente reflejarse en tarifas. Al mismo tiempo, estas medidas incrementan la transparencia y trazabilidad del mercado, lo que puede traducirse en beneficios indirectos (confianza e integridad del sistema).

Adicionalmente, los programas y estándares de certificación podrán enfrentar costos asociados a ajustes operativos, contractuales y procedimentales derivados de la necesidad de armonizar sus procesos internos con los requisitos de registro, reporte y trazabilidad establecidos en el decreto, en particular en lo relacionado con la información que debe ser suministrada por los titulares de iniciativas para efectos del RENARE.

Estos ajustes pueden implicar costos de adaptación administrativa y tecnológica, sin que ello suponga necesariamente integración o interoperabilidad directa entre los sistemas de los programas de certificación y las plataformas del RENARE.

#### **5.4.6. Costos de cumplimiento asociados al contenido material de salvaguardas**

Aunque el SIS es un componente central, el Capítulo 3 incorpora obligaciones materiales cuya implementación puede demandar recursos, especialmente en iniciativas con baja capacidad institucional previa. Entre las principales cargas administrativas y operativas se encuentran:

- Acceso a información y transparencia: adopción de canales PQRS, divulgación de información contractual relevante, lenguaje claro y, cuando aplique, lengua originaria, con potenciales costos de traducción, comunicaciones y gestión documental.
- Participación y rendición de cuentas: elaboración e implementación de estrategia de participación y mecanismos de rendición de cuentas, con costos de logística, convocatorias, actas, y seguimiento, mitigables por estandarización (formatos, guías) y por su incorporación temprana desde la fase de factibilidad.
- Distribución de beneficios: exigencias de trazabilidad y gestión asociadas a distribución de beneficios pueden implicar costos de gobernanza y administración, pero también reducen conflictividad y riesgos de captura indebida de rentas.
- Prevención de desplazamiento de emisiones, elaboración de informe técnico y plan de prevención, mitigación, corrección, con costos técnicos específicos (análisis de riesgos, seguimiento territorial), compensados por el fortalecimiento de integridad ambiental y reducción de riesgos de reversión o cuestionamientos reputacionales.

En conjunto, estos costos se caracterizan principalmente como costos de gestión y evidencia (documentación, trazabilidad, divulgación, participación, seguimiento), más que como inversiones físicas intensivas.

#### **5.4.7. Impacto fiscal y costos presupuestales de implementación (Estado - Sector ambiente)**

El principal componente de costo fiscal se asocia al diseño, desarrollo, puesta en operación y mantenimiento del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), el cual debe implementarse por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con soluciones tecnológicas interoperables y articulación con SIAC y otros sistemas, en coordinación con

entidades del SINA. El diseño institucional apunta a reducir duplicidades al integrar el SIS dentro de la arquitectura de información sectorial (RENARE-SIAC).

Adicionalmente, el decreto asigna al Ministerio responsabilidades de administración, requerimiento de información, coordinación y acompañamiento, lo cual genera necesidades de capacidad operativa (talento humano, soporte técnico y jurídico).

En asuntos con componente étnico, el proyecto prevé atribuciones específicas para el Ministerio del Interior relacionadas con actos de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado (CLPI), lo que supone articulación interinstitucional y costos administrativos asociados a la gestión de dichos actos en los casos en que haya lugar.

Por diseño, el régimen de transición contribuye a la sostenibilidad fiscal y operativa: (i) las iniciativas registradas antes de la entrada en vigor empiezan a aplicar varias disposiciones “a partir del siguiente ciclo de monitoreo”, y (ii) se prevén hitos temporales para SIS (implementación técnica y puesta en operación), lo que permite planificar recursos y escalonar su ejecución.

#### **5.5. Consideración sobre creación de trámites y cargas administrativas**

El decreto articula exigencias al RENARE y a los cambios de fase, con verificación por OVV y decisión administrativa por el Ministerio, en el marco de las fases definidas para iniciativas USCUS. En todo caso, si alguna disposición llegare a interpretarse como establecimiento de un nuevo trámite en los términos de la política de racionalización de trámites, deberá observarse el deber de someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y acreditar justificación, eficacia, eficiencia, costos de implementación y disponibilidad de recursos para su aplicación, dejando constancia en la memoria justificativa y en la parte motiva del acto.

Es importante señalar que desde una perspectiva económica, la configuración del cambio de fase como acto administrativo constituye una carga administrativa adicional que, si bien se justifica por razones de trazabilidad, control y seguridad jurídica, implica costos de transacción para los agentes regulados, especialmente en términos de tiempos de trámite, gestión documental y coordinación con OVV. Estos costos deben ser considerados como parte del impacto regulatorio, aun cuando no representen una inversión física directa ni un costo fiscal significativo.

Adicionalmente, este proyecto de decreto que incluye el protocolo y soporte técnico serán objeto de consulta previa lo cual prevé la destinación de recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, sobre lo cual se profundizará en el siguiente capítulo del presente documento.

En conclusión, el decreto genera: (i) una carga incremental baja a moderada para agentes regulados, principalmente por estandarización, trazabilidad, transparencia y fortalecimiento



de mecanismos de participación, quejas, rendición de cuentas y gestión técnica (línea base anidación) conforme al Capítulo 2 y 3; y (ii) una necesidad de inversión pública moderada y gestionable asociada al SIS y a la operación administrativa (MADS en conjunto con el Ministerio del Interior), mitigada por el diseño interoperable, por la integración con los sistemas del sector ambiente y por el régimen de transición. A cambio, se proyectan beneficios económicos indirectos derivados de la reducción de incertidumbre regulatoria, la disminución de riesgos reputacionales y de conflictividad, y el fortalecimiento de la confianza en la integridad social y ambiental del mercado de carbono y de los resultados de mitigación del sector USCUS en Colombia.

## **6. PROCESO PARTICIPATIVO**

### **6.1. Compromiso IT4-113 con MPC**

En el marco de la garantía al derecho de la Consulta Previa Libre e Informada del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026”, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acordó con las organizaciones indígenas que conforman la Mesa Permanente de Concertación - MPC como máxima instancia de participación y representación política de los pueblos indígenas a nivel nacional, el compromiso IT4-113, que reza: “El Gobierno Nacional, en cabeza de MinAmbiente y en coordinación con MinInterior, regulará y reglamentará los mecanismos REDD+, los derechos de carbono, garantizando el derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada, desde el principio de no regresividad, en concertación con los pueblos y organizaciones indígenas”.

En el marco de dicho acuerdo, y en el diálogo bilateral entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la MPC, esta delegó a la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía de Colombia – OPIAC, para avanzar en el proceso de “pre-consulta”, para la preparación y planificación del proceso consultivo que implica el acuerdo en mención. Para lo anterior, se suscribió el Convenio 1278 de 2024 con la OPIAC, que tenía como objetivo:

*“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC, para garantizar el derecho fundamental a la preconsulta de los Pueblos y Organizaciones Indígenas representados en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), respecto al acuerdo integral que estructura la regulación y administración autónoma de las economías de la naturaleza y en los instrumentos reglamentarios de los mecanismos REDD+ y de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)”*

## **6.2. Fase de Pre-consulta**

En el marco de este convenio se acordaron, entre otros productos: 1) Realizar una sesión de la MPC, para la socialización del plan del trabajo del convenio. Esta sesión se llevó a cabo en dos jornadas, el 22 de noviembre de 2024 y el 29 de enero de 2025; 2) realizar un encuentro de experiencias sobre proyectos de REDD+ y Pagos Por Servicios ambientales en territorios de pueblos indígenas, así como mesas técnicas para la socialización de los instrumentos normativos que harán parte del proceso consultivo; 3) presentar las propuestas metodológicas de la CPLI por cada una de las organizaciones indígenas que incluyen modelos de estudios previos y matriz de costos de las actividades que se apoyarán por estas durante la implementación de la fase de consulta, así como, la propuesta técnica metodológica unificada de la Consulta Previa Libre e Informada; 4) realizar una sesión de la MPC para la protocolización y aprobación en este espacio del plan de trabajo propuesto por las organizaciones indígenas, que se llevó a cabo el 29 de julio de 2025. Con este proceso de protocolización, se termina la fase de preconsulta e inicia la fase de consulta de los instrumentos normativos de REDD+ y de PSA.

## **6.3. Proceso de Consulta Previa**

Con la finalización de la fase de pre-consulta de la CPLI, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad se realizaron acciones de gestión para la consolidación y perfeccionamiento de siete (7) convenios, uno por cada organización indígena que conforma la MPC, para la implementación de actividades para la realización de la consulta previa libre e informada.

Estos siete convenios fueron suscritos finalmente entre el 29 y 30 de enero de 2026 y actualmente se encuentran en la aprobación de las garantías contractuales para dar inicio formalmente a los mismos.

Para la implementación de actividades en estos convenios se contemplaron las siguientes fases, objetivos y actividades:

### **I. Fase de alistamiento logístico y administrativo:**

**Objetivo:** Desarrollar el alistamiento administrativo y logístico luego de la suscripción de los convenios.

- a. Elaboración de los términos de referencia y contratación del equipo de trabajo.
- b. Elaboración de un plan de trabajo que desarrolle el proceso previo de organización, diseño y coordinación de las acciones, responsables, tiempos, recursos, logística y preparación de materiales.

II. Fase de Preparación técnica, conceptual y metodológica para el despliegue territorial:

Objetivo: Preparar técnica, conceptual y metodológicamente el despliegue territorial.

- a. Mesas técnicas para la elaboración de insumos y elementos, conceptuales y metodológicos.
- b. Análisis de los elementos técnicos, conceptuales y metodológicos de la línea base frente a PSAI y REDD+ en coordinación con las áreas técnicas del Ministerio de Ambiente (ONVS y DCCGR).
- c. Diseño y Elaboración de instrumentos para recolección y sistematización de información.
- d. Definición de los participantes institucionales, roles, actividades y temas logísticos durante el proceso de la CPLI

III. Fase de Despliegue territorial

Objetivo: Desarrollar el despliegue territorial de conformidad a la estructura organizativa.

- a. Realización de encuentros, asambleas, reuniones y demás actividades definidas por la organización indígena, con la participación de las comunidades y sus autoridades, así como los actores claves del proceso.
- b. Definición de lineamientos y orientaciones de los territorios frente a los resultados de los encuentros territoriales con relación a los documentos de las propuestas normativas tanto del incentivo de Pago por Servicios Ambientales Indígena (PSAI), así como, de la propuesta normativa para la regulación y reglamentación de los mecanismos REDD+ y los derechos de carbono.
- c. Coordinar el acompañamiento del Ministerio de Ambiente, así como del Ministerio del Interior y Defensoría del Pueblo dentro de los espacios acordados en el marco de la territorialización del proceso de la CPLI.
- d. Sistematización de la información recopilada en cada encuentro, asamblea, reuniones y demás actividades realizadas, haciendo énfasis en el análisis y diferenciación de cada uno de los dos documentos de las propuestas normativas de PSAI y REDD+

IV. Fase de Consolidación de propuestas:

Objetivo: Consolidar las propuestas surgidas del despliegue territorial por la organización que hace parte de la MPC.

- a. Sistematización y análisis de la información obtenida en el despliegue territorial.
- b. Consolidación de la propuesta por organización.

V. Fase Unificación de la Propuesta de los Pueblos Indígenas

Objetivo: Unificar las propuestas de las organizaciones indígenas.

- a. Mesas técnicas entre organizaciones para unificar las propuestas.
- b. Elaboración de dos propuestas unificadas de resultados del proceso territorial de las organizaciones que conforman la MPC, un documento de propuesta para PSAI y otro para REDD+.
- c. Radicación de las propuestas unificadas de los Pueblos Indígenas ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con copia al Fondo para la Vida y Biodiversidad.
- d. Revisión interna de la propuesta unificada de los Pueblos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

VI. Fase Concertación del proceso de CPLI sobre los instrumentos consultados entre los pueblos indígenas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Objetivo: Realizar la concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional

- a. Mesas técnicas entre los Pueblos Indígenas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que permitan la concertación técnica de las propuestas resultantes del despliegue territorial.
  - b. Consolidación de las propuestas finales, las cuales se deberán remitir a la Secretaría Técnica de la MPC para convocar a sesión de protocolización.
- VII. Fase Realización de sesión de Mesa Permanente de Concertación para la protocolización de acuerdos/desacuerdos del proceso de CPLI de REDD+ y PSA Indígena y cierre de la consulta.

Objetivo: Realizar la Protocolización de acuerdos/desacuerdos y cierre de la fase de consulta.

- a. Convocar y participar en la sesión de la Mesa Permanente de Concertación para la Protocolización de la Consulta Previa, Libre e Informada de los procesos de REDD+ y PSA Indígena.

## 8. CONCLUSIÓN TÉCNICA

La reglamentación transforma las Salvaguardas de Cancún acogidas mediante la Interpretación Nacional de Salvaguardas, en obligaciones exigibles a lo largo de todo el ciclo de las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero en el sector del uso del suelo, cambio del uso del suelo y silvicultura (USCUISS), como estándares de garantía de

derechos, incorporando medios de verificación, indicadores, requisitos para cada actor y control estatal efectivo, respondiendo al mandato del artículo 230 de la Ley 2294 de 2025, y se responde de manera directa a la Sentencia T-248 de 2024, que evidenció vacíos en enfoque étnico, titularidad de las iniciativas de mitigación, consulta previa y supervisión del mercado voluntario de carbono, de esta manera el decreto corrige la ausencia de un marco vinculante, previene vulneraciones de derechos y garantiza participación plena, gobierno propio y decisiones informadas de pueblos indígenas, comunidades étnicas y campesinas.

Asimismo, la formalización del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y su articulación con RENARE permite transitar de una gestión reactiva, centrada en casos aislados, a un modelo de seguimiento basado en información estructurada sobre evidencias, alertas y PQRSD. Esta integración mejora la trazabilidad del cumplimiento por fases, evita duplicidades de reporte y fortalece la capacidad institucional para ejercer vigilancia, control y evaluación dentro de las competencias del Ministerio, soportando decisiones administrativas motivadas asociadas a los cambios de fase en el registro.

El decreto fortalece la integridad social y ambiental de las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero en el sector del uso del suelo, cambio del uso del suelo y silvicultura (USCUSS), y mitigar los riesgos en el mercado voluntario de carbono mediante estándares comunes de transparencia, distribución de beneficios, rendición de cuentas y delimitación de roles y responsabilidades de los actores que interactúan en el ciclo de la iniciativa. Por el contrario, incentiva buenas prácticas, promueve condiciones equitativas de participación y consolida el rol del Estado como garante y facilitador de un ecosistema regulatorio que potencia la cooperación entre comunidades, instituciones y sector privado en torno a objetivos climáticos y de desarrollo sostenible compartidos.

### **Bibliografía**

CEMCO2. (julio de 2023). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Comisión de estudio para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en Colombia: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/CEMCO2-Informe-Final.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2024). *Sobre derechos étnicoterritoriales, derechos ambientales y bonos de carbono en territorios colectivos étnicos. Retos y desafíos*. Obtenido de Defensoría del Pueblo.

Díaz-Santamaría, J. M., Gul Samudio, J. F., Higuera-Díaz, D., & Ruiz-Nieto, O. (2025). *DIAGNÓSTICO DE PROYECTOS REDD+ EN LA AMAZONIA COLOMBIANA*. Bogotá D.C.: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.

Naciones Unidas. (1973). *INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO*. Recuperado el Febrero de 2026, de <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>



- Naciones Unidas. (1992). *CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO*. Obtenido de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Naciones Unidas. (1998). *CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS (CMNUCC). PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO*.
- Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
- Congreso de la República. (2016). *Decreto 298 de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Obtenido de Gestor Normativo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68173>
- Congreso de Colombia. (2016). *Función Pública*. Obtenido de Gestor Normativo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68173>
- Congreso de Colombia. (2015). *Función Pública*. Obtenido de Gestor Normativo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 2021). *Senado de la República*. Obtenido de Secretaría Senado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2169\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2169_2021.html)
- Congreso de Colombia. (2023). *Función Pública*. Obtenido de Gestor Normativo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- CEPAL. (4 de marzo de 2018). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- CMNUCC. (15 de marzo de 2011). *Convención Marco sobre el Cambio Climático*. Obtenido de FCCC/CP/2010/7/Add.1. 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: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g11/605/53/pdf/g1160553.pdf>
- Naciones Unidas Asamblea General. (1 de noviembre de 2017). Consejo de Derechos Humanos 36º período de sesiones. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Obtenido de Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: <https://docs.un.org/es/A/HRC/36/46>



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques: Bosques, territorios de vida*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Estrategia-Integral-de-control-a-la-Deforestacion-y-Gestion-de-los-Bosques.pdf>

Camacho, A., & Guerrero, R. (2017). Obtenido de <https://files.acquia.undp.org/public/migration/latinamerica/UNDP-RBLAC-SistemaNacionalSalvaguasCO.pdf>

Camacho, Andrea; Lara, Irene; Guerrero, Ruben; MADS; WWF-Colombia, ONU REDD Colombia. (2017). *Interpretación Nacional de las Salvaguardas Sociales y Ambientales para REDD+ en Colombia*. Bogotá.

Convención Marco Sobre Cambio Climático. (2010). Conferencia de las Parte. 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. *Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones*.

### **Jurisprudencia Constitucional Colombiana**

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-123 de 2018. Consulta previa y consentimiento libre, previo e informado.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia SU-196 de 2023. Derechos bioculturales y protección territorial.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-248 de 2024. Salvaguardas REDD+, enfoque étnico integral y omisión estructural del Estado.

Marco Internacional – CMNUCC y Acuerdo de París

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2010). Decision 1/CP.16: The Cancun Agreements. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

UNFCCC. (2013). Warsaw Framework for REDD+ (Decisions 9–15/CP.19).

UNFCCC. (2015). Paris Agreement. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

UNFCCC. (2018). Decision 18/CMA.1: Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework under Article 13 of the Paris Agreement

UNFCCC. (2021). Decision 5/CMA.3: Guidance for operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework.

UNFCCC. (n.d.). REDD+ Web Platform. <https://redd.unfccc.int>

UNFCCC. (n.d.). LULUCF under the Paris Agreement. <https://unfccc.int>

### **IPCC y Lineamientos Técnicos**

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2006). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.

- IPCC. (2013). 2013 Supplement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories: Wetlands.
- IPCC. (2019). 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.
- IPCC. (2019). Special Report on Climate Change and Land.

### **Regulación Comparada**

- Congreso Nacional de Honduras. (2023). Decreto No. 54-2023. Ley Especial de las Transacciones de Carbono Forestal para la Justicia Climática. La Gaceta, Honduras.
- Presidencia da República do Brasil. (2024). Lei nº 15.042/2024 – Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE).
- Presidential Regulation of the Republic of Indonesia No. 98 of 2021 on Carbon Economic Value.
- Environmental Protection Agency of Ghana. (2022). Ghana Carbon Market Framework.

### **Documentos Técnicos y Guías Internacionales**

- United Nations Development Programme (UNDP). (2025). High-Integrity Carbon Markets (HICM) Toolkit, Module 1 – Part 1. UNDP.
- Coalition for Rainforest Nations (CfRN). (2023). Corporate Buyers' Guide to REDD+ Results-Based Finance.
- Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). (World Bank). (Various years). REDD+ Readiness and Results-Based Payments Framework.