

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-248/24

DERECHO A LA PARTICIPACION DE COMUNIDADES INDIGENAS Y TRIBALES-Protección especial al derecho de participación en decisiones que los afectan

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD INDIGENA-Utilización del estándar de debida diligencia de las empresas

PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES (REDD+)-Enfoque étnico

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 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.

DESISTIMIENTO DE TUTELA-Improcedencia en sede de revisión

COMUNIDADES INDIGENAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL Y TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Procedencia de la acción de tutela para la protección de sus derechos

PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES (REDD+)-Marco normativo internacional y nacional

CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO-Gases del efecto invernadero en la atmósfera

CAMBIO CLIMATICO-Obligaciones de mitigación y adaptación del sector energético

PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES (REDD+)-Deberes de los responsables de la formulación, implementación, seguimiento y registro de una iniciativa

COMUNIDAD INDIGENA-Protección y respeto de la integridad e identidad

DERECHO A LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Autonomía política y autogobierno

DERECHO FUNDAMENTAL AL TERRITORIO COLECTIVO O A LA PROPIEDAD COLECTIVA SOBRE LOS TERRITORIOS INDIGENAS-Jurisprudencia constitucional

DIÁLOGO INTERCULTURAL-Alcance y contenido

DERECHO A LA PARTICIPACION DE COMUNIDADES ETNICAMENTE DIFERENCIADAS-Niveles de participación/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Participación, consulta previa y consentimiento expreso, libre e informado de pueblos indígenas

DERECHO AL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO DE COMUNIDADES ÉTNICAS-Criterios objetivos de afectación intensa

CONSTITUCION ECOLOGICA-Jurisprudencia constitucional

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Garantía

PROTECCION DE COMUNIDADES INDIGENAS-Está ligada a la protección del medio ambiente y los recursos naturales

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Marco jurídico internacional

PRINCIPIO DE PRECAUCION Y PRINCIPIO DE PREVENCION AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE A DESARROLLO ECONOMICO-Empresas deben

implementar estándar de debida diligencia

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS-
Los principios están contruidos bajo tres pilares: proteger, respetar y remediar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Segunda de Revisión-

T-248 DE 2024

Referencia: expediente T-9.312.858

Acción de tutela interpuesta por el Consejo Indígena del Pirá Paraná y otro, contra la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques y otros.

Asunto: protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+)

Juan Carlos Cortés González

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional examinó una acción de tutela que buscaba proteger los derechos fundamentales de las comunidades indígenas en los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+). Estos proyectos, que derivan de compromisos establecidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), encuentran su desarrollo normativo interno en la Resolución 1447 de 2018.

Representantes de comunidades indígenas del territorio Pirá Paraná, pertenecientes al Gran Resguardo Indígena del Vaupés y conformados por las etnias Macuna, Barasano, Eduria, Tayuyo, Tuyaca, Itano y Carapana, alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales a

la autodeterminación, integridad física y cultural, gobierno propio y al territorio. Argumentaron que el proyecto REDD+ desarrollado en su territorio por empresas privadas, algunas internacionales, desconocía sus modos de vida y estructuras de gobierno propio. Señalaron que estas empresas se apoyaron para su ejecución en un contrato de mandato con un representante legal sin potestad suficiente y acusaron al Estado colombiano de no adoptar salvaguardas sociales y ambientales acordadas ante la CMNUCC que garantizan sus derechos. (§1-115)

¿Qué consideró la Corte?

En la revisión de la tutela, la Sala recibió documentación de las partes y expertos que demostraban que el caso reflejaba una problemática generalizada que, de no resolverse, afectaría no solo a las comunidades indígenas del caso, sino también a otros grupos indígenas en situaciones similares. Se identificaron fallas y problemas en los proyectos REDD+ que evidenciaban la necesidad de examinar el estado general de protección de los derechos de autodeterminación, autonomía, gobierno propio, territorio, identidad, integridad física y cultural, así como la consulta y/o consentimiento libre, previo e informado.

Tras declarar procedente la acción de tutela, la Sala consideró dos problemas jurídicos correlacionados: uno particular, que evaluó la conducta de las empresas demandadas en la ejecución del proyecto REDD+. Otro, desde una perspectiva general, que estudió la política estatal para garantizar los derechos de la población indígena.

Para resolver estos problemas, la Sala explicó: (i) el marco normativo vigente de los proyectos REDD+ en Colombia, (ii) el estándar de protección de los derechos de los pueblos indígenas en proyectos REDD+ tanto a nivel nacional como internacional, (iii) las obligaciones del Estado colombiano para equilibrar la protección interdependiente entre los derechos de los pueblos indígenas y la mitigación al cambio climático, y (iv) los deberes de debida diligencia de las empresas en el diseño, implementación y seguimiento de proyectos REDD+. (§ 115- 268)

¿Qué decidió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión subrayó la importancia de fortalecer las iniciativas para mitigar los gases de efecto invernadero (GEI), como los proyectos REDD+, en la lucha global contra

el cambio climático. Estos proyectos no solo son una opción viable para la gestión forestal sostenible, sino también para la gobernanza de las comunidades indígenas, especialmente en la Amazonía colombiana, que constituye el 48% de esa región. Las comunidades indígenas de la ribera del río Pira Paraná, cuyos territorios son extensos y de alta conservación forestal, son un ejemplo claro de esta situación.

Sin embargo, la Sala destacó que existen desafíos y circunstancias particulares que resultan en un déficit de protección de los derechos colectivos de estas comunidades y prácticas inconstitucionales que invisibilizan sus necesidades y circunstancias únicas.

La Sala concluyó que las empresas demandadas no actuaron con debida diligencia para respetar los derechos de la población indígena y evitar que sus propias actividades provocaran o contribuyeran a consecuencias negativas de su operación. La Sala encontró que las empresas: (i) no adecuaron sus instrumentos jurídicos a los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos, (ii) no lograron un verdadero consentimiento libre, previo e informado de esta población indígena, y (iii) no realizaron un seguimiento eficaz ni adoptaron medidas adecuadas que hicieran frente a las afectaciones demostradas.

La Sala también encontró que el Estado no ha adoptado un enfoque o perspectiva étnica que garantice el respeto y la protección de los derechos indígenas en los proyectos REDD+. Esta omisión ha generado problemas en el caso del Pira Paraná y en otras comunidades debido a: (i) la insuficiencia de la Resolución 1447 de 2018 para abordar la titularidad y operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos, (ii) la falta de un cuerpo normativo del Sistema Nacional de Salvaguardas para estas iniciativas, y (iii) deficiencias en el control, vigilancia y supervisión estatal de la operación de las empresas en el mercado de carbono forestal. (§ 269-416)

¿Qué ordenó la Corte?

La Sala Segunda de Revisión decidió revocar los fallos de instancia y, en su lugar, amparar los derechos de autodeterminación, autonomía, gobierno propio, territorio, identidad, integridad física y cultural, y consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas pertenecientes al Consejo Indígena del Pira Paraná y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pira Paraná. La Sala adoptó medidas para fomentar el diálogo

interno, respetando la autonomía y autodeterminación de estas comunidades, y emitió órdenes generales para responder a las fallas en la política pública.

Para el caso concreto, se dispuso medidas de diálogo para que la población indígena decida si implementar y, en caso afirmativo, cómo implementar un proyecto REDD+ en su territorio colectivo y medidas de intervención estatal mínimas para garantizar sus derechos fundamentales tutelados. En relación con la problemática general, la Sala ordenó la adopción de un protocolo con enfoque étnico y estrategias de seguimiento y acompañamiento para la operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos. (§ 417-432)

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 21 de octubre de 2022 que, en segunda instancia, confirmó la decisión proferida por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, el 26 de septiembre de 2022, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el Consejo Indígena del Pirá Paraná y otro, contra la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques y otros.

I. I. ANTECEDENTES

Acción de tutela

1. 1. Presentación general de la acción de tutela. El 15 de julio de 2022, Fabio Valencia Vanegas, en su condición de representante legal del Consejo Indígena del Pirá Paraná, y Jesús Alberto León Marín, en su calidad de representante legal de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná- ACAIPI, formularon acción de tutela en contra de la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques (Masbosques), la

empresa Soluciones Proambiente S.A.S., la compañía Ruby Canyon Environmental Inc., la sociedad Certificadora de Carbono S.A.S., el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Además, durante el trámite de la acción de tutela se vinculó al Ministerio del Interior, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

2. Para los accionantes, los hechos del caso demuestran una grave amenaza de los derechos fundamentales a la autodeterminación, a la autonomía o al autogobierno, a la integridad física y cultural y los derechos territoriales, como consecuencia de presuntas acciones u omisiones de las entidades públicas y particulares accionados en la adopción de salvaguardas sociales y ambientales que debían diseñarse e implementarse en el marco de la iniciativa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), denominada Baka Rokarire ~ia tir+~dito, en ejecución en el Gran Resguardo Indígena del Vaupés, particularmente en el territorio de las comunidades indígenas que habitan sobre el río Pira Paraná.

3. Los accionantes adujeron que las autoridades no cumplieron con su obligación constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en el registro, formulación, validación, verificación, certificación, monitoreo y seguimiento de la iniciativa de REDD+ aplicada en su territorio colectivo. Sobre los particulares accionados, expresaron que las empresas no aplicaron los estándares de debida diligencia para asegurar el respeto del reconocimiento de sus formas de gobierno propio, la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales, que asegurara sus derechos colectivos fundamentales. A continuación, se presentarán los elementos relevantes del caso que soportan la solicitud constitucional:

4. Contexto geográfico y étnico del Gran Resguardo Indígena del Vaupés y, particularmente, de las comunidades y territorios tradicionales del Pira Paraná. Los accionantes hacen parte del Gran Resguardo Indígena del Vaupés creado en 1982 y ampliado en 2013 en una extensión de 3.896.190 hectáreas. A este resguardo pertenecen 230 comunidades indígenas multiétnicas, con población dispersa, protegidos mediante planes de salvaguarda (planes para la protección de existencia física y cultural de varios pueblos indígenas ordenados por la Corte Constitucional).

5. Desde 1993, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1088 de 1993, habilitó la creación—de carácter transitorio— de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas (AATIS) en todo el territorio colombiano. Se estableció que las AATIS se tratan como entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, encargadas de operar procesos locales de gestión territorial. En la actualidad, 19 AATIS conforman el Gran Resguardo Indígena del Vaupés.

6. En la presente acción de tutela, los accionantes pertenecen a una de las AATIS, esto es, la Asociación de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná (ACAIPÍ). Según los demandantes, esta asociación está ubicada en la parte suroriental del Gran Resguardo Indígena del Vaupés, en el corregimiento de Papacoa. Además, tienen una población aproximadamente de 2.000 habitantes, pertenecientes a los grupos étnicos Macuna, Barasano, Eduria, Tayuyo, Tuyaca, Itano y Carapana. Estos grupos, a su vez, en dicha asociación están organizados en 16 comunidades indígenas y 18 malocas vecinas, en una extensión de 570.452 hectáreas, ubicados en toda la ribera del río Pira Paraná, como se advierte en el siguiente mapa:

Anexo presentado por la parte demandante.

7. Desde 1996, fecha en la que se conformó ACAIPÍ, hasta 2019, los accionantes señalaron que era claro que ACAIPÍ constituía la máxima forma de representación de gobierno propio a nivel intercultural de las comunidades del río Pirá Paraná.

8. Los actores aseveraron que, en mayo de 2019, cada autoridad tradicional y capitán que integra el sistema de gobierno propio de ACAIPÍ decidió, de manera autónoma, la creación del Consejo Indígena del Pirá Paraná y la determinación de establecerlo como su máxima autoridad interna, en aplicación del Decreto 632 de 2018. De esta manera, el Consejo Indígena del Pira Paraná quedó conformado por 6 territorios tradicionales y 17 comunidades indígenas, representado por sus autoridades tradicionales y capitanes, respectivamente.

9. Según copia de la petición formulada, los demandantes indicaron que el 26 de septiembre de 2019 solicitaron ante el Ministerio del Interior el registro del Consejo Indígena del Pira Paraná de acuerdo con la Asamblea efectuada los días 3 al 5 de mayo de 2019. En respuesta, el 22 de abril de 2020, el ente ministerial dispuso su inscripción en el Registro de Consejos

Indígenas de Territorios Indígenas, conformado para la puesta en funcionamiento de los territorios de que trata el Decreto 632 de 2018, integrado por 6 autoridades tradicionales y 15 autoridades comunitarias.

10. Sobre este punto, los accionantes aclararon que debido a que el Ministerio del Interior no reconoció a la totalidad de las 23 autoridades tradicionales y comunitarias que conformaron la creación del Consejo Indígena del Pira Paraná, sino únicamente 21, las autoridades indígenas representativas formularon una acción de tutela previa con el propósito de que se respetará la conformación de dicho Consejo Indígena. En esa oportunidad, ese proceso constitucional culminó con la expedición de la Sentencia T-072 del 24 de marzo de 2021. En esa providencia se indicó que “el Ministerio del Interior omitió el orden y sentido de implementación del Decreto 632 de 2018. Asimismo, desconoció lo establecido en el artículo 330 de la Constitución. De acuerdo con este, los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres, lo que implica el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio de los pueblos indígenas y las comunidades”. Por lo tanto, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación del Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná.

11. En cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 105 del 22 de julio de 2021 que reiteró el registro del Consejo Indígena del Territorio del Río Pira Paraná, pero ahora incluyendo a la totalidad de las comunidades que lo conforman según la designación que de manera autónoma hicieron sus autoridades indígenas.

12. Descripción general del proyecto REDD+ en ejecución en el territorio indígena Pira Paraná. Paralelamente a la creación del Consejo Indígena del Territorio Indígena Pira Paraná, los demandantes adujeron una secuencia de hechos relativos a la formulación, validación, verificación, certificación del proyecto de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (proyecto REDD+) denominado Baka Rokarire ~ia tir+~dito en el territorio del Pira Paraná. Mediante la acción de tutela, los demandantes aseveraron que el proyecto REDD+ no fue conocido, decidido ni avalado por los integrantes de las comunidades indígenas y territorios tradicionales del Pira Paraná, a través de su sistema de gobierno propio y con el respeto de su integridad física y cultural.

13. Los actores explicaron extensamente que los proyectos REDD+ son mecanismos de mitigación de los efectos del cambio climático, resultado de diferentes Convenciones Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Igualmente, precisaron que el propósito de estos proyectos es crear acciones que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mediante la mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático. Por esta vía, los países y las empresas pueden usar herramientas tales como los certificados de carbono, que pueden negociarse para incentivar las actividades de reducción de emisiones de GEI.

14. En el plano interno, el programa está reglamentado por la Resolución 1447 de 2018, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En la ejecución de los proyectos REDD+, los actores indicaron que su desarrollo pasa por una serie de fases dispuesta en la norma: (a) registro, (b) factibilidad, (c) formulación, (d) validación y verificación, (e) certificación y (d) seguimiento. Además, precisaron que en la ejecución de cada fase de los proyectos REDD+ intervienen diferentes particulares:

* Primero, quienes desarrollan y formulan el proyecto REDD+, en este caso la Corporación Masbosques, sociedad sin ánimo de lucro, y Soluciones Proambiente, sociedad anónima por acciones simplificada.

- Segundo, quienes validan y verifican el proyecto, para el asunto específico, la empresa Ruby Canyon Environmental Inc., compañía norteamericana con filial en México.

- Tercero, quienes certifican el porcentaje de emisiones de carbono aptas para la venta, que para el proyecto en desarrollo fue Cercarbono S.A., empresa colombiana.

15. La secuencia de hechos en la que participaron estos particulares y que los accionantes cuestionan es la siguiente:

Fecha

Responsable

Contenido

2 de marzo de 2021

Corporación Masbosques y Soluciones Proambiente

Contrato de mandato entre John Freddy Benjamín Londoño, en representación de ACAIPI y la Corporación Masbosques. El contrato de mandato tiene por objeto autorizar a Masbosques a “adelantar las gestiones necesarias para la implementación del proyecto para la Reducción de emisiones por la deforestación y degradación de bosques REDD+. En el territorio de (...) ACAIPI, del resguardo indígena del Vaupés”. Además, el contrato dispuso cinco cláusulas adicionales relativas a su valor indeterminado, el plazo de 10 años de ejecución a prorrogarse por mutuo acuerdo, una serie de obligaciones del mandante que permitieran la ejecución del proyecto, obligaciones del mandatario y formas de su terminación.

Corporación Masbosques

Documento de Descripción o Formulación del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito elaborado por Masbosques. Este documento incluye información general del proyecto, su propósito, los ejercicios de participación con las comunidades y las líneas de acción en territorio, la metodología y cálculo de las remociones o reducciones de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Establece que “la fecha de inicio del proyecto es el 1° de enero de 2018 y finalizará el 31 de diciembre de 2047. Durante 30 años del proyecto se estima una reducción de emisiones correspondientes a deforestación evitada de 15,724,369 toneladas de CO₂e”.

10 de febrero de 2022

Ruby Canyon Environmental, Inc.

Informe de validación y verificación del Proyecto REDD+ realizado por Ruby Canyon Environmental. Este documento dispone que el cliente es Masbosques y Soluciones Proambiente S.A.S. Describe de manera general el proyecto REDD+ y las acciones ejecutadas por la compañía para el proceso de validación y verificación, así como los resultados y conclusiones obtenidas. Se establece como el objetivo de la validación “asegurar que: 1) el reporte del proyecto y los cálculos son materialmente correctos y que cumplen con los requisitos del protocolo, 2) que el proyecto cumple con los requisitos de elegibilidad del programa Cercarbono, y 3) el proyecto puede lograr razonablemente la reducción de emisiones esperadas”. Sobre la verificación su objetivo evaluar que “la declaración de

reducción de emisiones de GEI del proyecto [...] de autoridades indígenas ACAIPI [...] y presentada en su informe [...] por MASBOSQUES (desarrollador del proyecto) en conjunto con Soluciones Proambiente (formulador del proyecto) es materialmente correcta” .

11 de febrero de 2022

Cercarbono

Certificación de emisión de créditos de carbono elaborado por Cercarbono a nombre de Masbosques. El reporte de certificación establece que el proyecto REDD+ siguió el protocolo de Cercarbono, en su versión 2.1, para la certificación voluntaria de carbono, normas ISO 14064-2:2006 y 14064-3:2019 y la Resolución 1447 de 2018. Establece que el informe de monitoreo ocurrió el 14 de enero de 2021 y el periodo de acreditación aprobado por Cercarbono es de 20 años.

16. Sobre las acciones atribuidas a Masbosques y Soluciones Proambiente. Los accionantes argumentaron que estas empresas, en su rol de desarrolladores y formuladores del proyecto REDD+, nunca solicitaron autorización del Consejo Indígena del Territorio Pirá Paraná, constituido como su máxima autoridad de gobierno propio. Sostuvieron que el contrato de mandato no sufre esta obligación, ni el supuesto representante legal de ACAIPI tenía la potestad para obligar a la comunidad, a partir de algún tipo de autorización de las estructuras internas para la toma de decisiones.

17. Los actores insistieron en que, desde la Asamblea realizada entre el 3 y 5 de mayo de 2019, la población indígena del Pira Paraná, a través de los representantes de la estructura de gobierno de ACAIPI, dispuso que el Consejo Indígena del Territorio Pirá Paraná sería su máxima estructura de gobierno propio y de toma de decisiones internas y externas. Precisarón que esa decisión quedó registrada ante el Ministerio del Interior desde el 22 de abril de 2020 y se reiteró el 22 de julio de 2021 por orden de la Corte Constitucional.

18. Adicionalmente, los actores argumentaron que, desde antes de la suscripción del contrato de mandato (2 de marzo de 2021), esto es, el 20 de febrero de 2021, la Asamblea de Autoridades Tradicionales de ACAIPI designó un nuevo representante legal. Luego, la persona que suscribió el contrato de mandato no tenía la capacidad jurídica para obligar al Consejo Indígena, a ACAIPI y menos a las comunidades y territorios indígenas ubicados en la

ribera del río Pira Paraná.

19. Los accionantes indicaron que esa falta de autorización y diálogo con las estructuras de gobierno propio del territorio Pira Paraná tuvo como consecuencia la formulación de un proyecto REDD+ que desconoce sus derechos a la autodeterminación, a la integridad física y cultural y las salvaguardas sobre su territorio indígena. Hicieron énfasis en que el proyecto: (i) no respetó criterios de participación consensuada con las estructuras de gobernanza propias; (ii) las líneas de trabajo no fueron discutidas y aprobadas por la población indígena; (iii) no se desarrolló un esquema de trabajo del proyecto REDD+ con las verdaderas autoridades del territorio; (iv) quedó diseñado bajo el plan de vida de la asociación ACAIPI, el cual no constituye su estructura de gobierno ni representación actual y, adicionalmente, (v) dispuso que las medidas de mitigación del cambio climático y la reducción de las emisiones GEI operaran sobre sus zonas de cultivo (chagras), lo cual impacta, sin su autorización, sus propios modos de vida, su alimentación y su relacionamiento en el territorio.

20. Los accionantes resaltaron que hasta el 11 de abril de 2022 tuvieron conocimiento del proyecto REDD+ y en esa misma fecha enviaron comunicación formal a las empresas Masbosques, Ruby Canyon Environmental Inc. y Cercarbono. En la comunicación exigieron: “la no comercialización de los créditos de carbono emitidos en el Proyecto Baka Rokarire ~ia tir+ ~dito, así como la anulación de todas las acciones, actividades, gestiones, documentos y demás generados con dicha iniciativa, en razón a que se han violado nuestros derechos fundamentales”. El 26 de mayo de 2022, el representante legal de Masbosques expresó lo siguiente: “las acciones encaminadas para el desarrollo del proyecto en mención, han sido previamente concertadas con las autoridades indígenas, capitanes y sus comunidades. Entre marzo y diciembre del año 2021, se realizó el perfeccionamiento de la firma del mandato, visitas de caracterización, jornadas de socialización y visitas de verificación donde se tuvo presencia de las autoridades indígenas reconocidas ante el Ministerio del Interior para la fecha en mención. Por ello, dicho proyecto fue posible validarse y verificarse, ya que las comunidades, autoridades y capitanes tenían conocimiento al respecto”.

21. Sobre las acciones atribuidas a Ruby Canyon Environmental Inc. Para los accionantes, el organismo validador y verificador (OVV) del proyecto REDD+, es decir, a quien le corresponde verificar y validar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, fue negligente. Para los accionantes, el informe de validación y verificación dio por cierta la

información presentada por Masbosques sin realizar una evaluación rigurosa, objetiva e independiente del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3° y 44 de la Resolución 1447 de 2018.

22. El OVV no verificó ni validó quiénes eran realmente los participantes del proyecto REDD+ y si se cumplieron las salvaguardas sociales y culturales dispuestas ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático -en CMNUCC- e incluidas en el Sistema Nacional de Salvaguardas para las iniciativas que operen en Colombia. Mencionaron que desde la fase de factibilidad del proyecto REDD+ era clara la existencia de comunidades indígenas, luego, al OVV le correspondía analizar el proyecto de manera diligente para el cumplimiento de sus derechos humanos y fundamentales.

23. Sobre las acciones atribuidas a Cercarbono. Los demandantes sostuvieron que Cercarbono emitió la certificación de emisiones de crédito de carbono, a favor de la empresa Masbosques y no de las comunidades indígenas, sin verificar que el proyecto cumpliera con las salvaguardas mínimas de un proyecto REDD+ operado en territorios indígenas.

24. Según los accionantes, la empresa emitió la certificación a favor de Masbosques como formulador del proyecto REDD+ sin valorar que las comunidades indígenas no participaron de las fases de registro, factibilidad, formulación, validación y verificación del proyecto REDD+, luego, no era cierto su rol como titulares de la iniciativa. Esta conducta, desde la perspectiva de los demandantes, desconoció los principios de confiabilidad, comparabilidad, consistencia, exactitud, exhaustividad, integralidad, pertinencia y transparencia, de acuerdo con la Resolución 1447 de 2018 para la ejecución de un proyecto REDD+.

25. Sobre las acciones del Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IDEAM. Los demandantes adujeron que estas autoridades no cumplieron con su obligación constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en el procedimiento de registro, formulación, validación, verificación, certificación, monitoreo y seguimiento de un proyecto REDD+ aplicado en su territorio colectivo.

26. El primer problema que identificaron de afectación a sus derechos fundamentales a cargo del Estado tuvo que ver con que el Gobierno nacional omitió establecer un mecanismo jurídico específico y vinculante, mediante reglas claras, precisas y verificables, que

materializaran las salvaguardas sociales y ambientales dispuestas para los esquemas REDD+ ante la CMNUCC y, al mismo tiempo, aseguraran los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Afirmaron que las medidas de mitigación del cambio climático no pueden constituir herramientas para vulnerar derechos internacionales y nacionales reconocidos a los pueblos indígenas por su relación especial con el territorio.

27. Como segundo problema los accionantes identificaron la insuficiencia e inoperatividad del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), reglamentado en el artículo 10° y subsiguientes de la Resolución 1447 de 2018.

28. Este registro es la plataforma tecnológica del Estado para conocer toda iniciativa de mitigación de gases de efecto invernadero -GEI- operada en territorio nacional y que pretenda optar por pagos por resultados o compensaciones, como sucede con las metas nacionales de cambio climático ante la CMNUCC. Esgrimen que el RENARE no verifica la información registrada, no valora el cumplimiento de las garantías sociales y ambientales dispuestas ante la CMNUCC, ni provee la información pública suficiente y actualizada para que la comunidad y los pueblos indígenas conozcan y confronten dichas iniciativas sobre sus tierras.

29. Pretensiones de la acción de tutela. Los actores pretendieron que los jueces constitucionales ordenen: (i) tutelar los derechos a la integridad cultural, a la autodeterminación, al gobierno propio y al territorio; (ii) dejar sin efectos jurídicos la totalidad del procedimiento llevado a cabo para la emisión del certificado de crédito de carbono, lo que incluye el registro en el RENARE, la certificación de emisión de créditos y el contrato de mandato; y (iii) ordenar a los particulares que se abstengan de seguir actuando en el territorio colectivo.

30. Respecto de las entidades del Estado, solicitaron: (iv) ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al IDEAM que modifique el RENARE e incluya los mecanismos específicos suficientes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en los proyectos REDD+; y (v) ordenar a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que activen sus funciones preventivas. En el escrito de tutela, aclararon que no pretenden proteger el derecho a la consulta previa, por cuanto consideran que una orden de adelantar la consulta conllevaría revestir de legalidad y validez acciones adelantadas por los

particulares.

Trámite de la acción de tutela

31. Admisión. El 19 de julio de 2022, el Juzgado 26 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá admitió la tutela y corrió traslado a la parte demandada. Además, ordenó vincular al Ministerio del Interior, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. Las instituciones demandadas respondieron en los siguientes términos:

Respuesta

Contenido

Masbosques y Soluciones Proambiente

Masbosques solicitó negar la acción de tutela por la ausencia de vulneración de los derechos fundamentales. Subsidiariamente declarar la improcedencia de la acción de tutela por falta de cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. Finalmente, solicitó la carencia actual de objeto por daño consumado. Soluciones Proambiente solicitó “negar por improcedente la acción de tutela” y su desvinculación del trámite de la tutela. Argumentaron que: (i) la celebración del contrato de mandato es válida jurídicamente, puesto que se suscribió con el representante legal de ACAIPI reconocido ante el Ministerio del Interior, además, dicho contrato se suscribió un año y medio antes de la presentación de la acción de tutela; (ii) no existe nexo causal entre el daño alegado por los accionantes y la conducta de las empresas, en tanto su actuación estuvo delimitada a la formulación del proyecto REDD+, mediante el contrato de mandato, por lo tanto su validez debe debatirse por causas judiciales ordinarios; y (iii) la iniciativa se encuentra en ejecución, las comunidades indígenas han recibido recursos de la venta de la certificación de carbono y se han destinado principalmente al mejoramiento de las viviendas. Luego, existe daño consumado.

Ruby Canyon Environmental y la Certificadora de Carbono S.A.S

Guardaron silencio

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM

El Ministerio de Ambiente solicitó su desvinculación del trámite de la acción de tutela por hecho superado y negar las pretensiones dado que no existe afectación de los derechos fundamentales. El IDEAM también pidió su desvinculación porque su actuación no derivó en una vulneración de derechos de los pueblos indígenas. Ambas entidades argumentan que: (i) no está dentro de las funciones legales y reglamentarias de estas entidades verificar, vigilar y sancionar el presunto incumplimiento de las salvaguardas dispuestas ante la CMNUCC en los proyectos REDD+, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011 y la Resolución 1447 de 2018; (ii) el RENARE no evalúa la información presentada por los desarrolladores o formuladores de los proyectos REDD+, sino que sólo constituye una plataforma tecnológica que permite el conocimiento de las iniciativas GEI que operan en Colombia; (iii) las empresas en calidad de organismos de validación y verificación son las instituciones responsables de evaluar la información remitida por los titulares de los esquemas REDD+, lo que incluye las salvaguardas sociales y ambientales dispuestas por Colombia ante la CMNUCC; y (iv) la Resolución 1447 de 2018 no contempla mecanismos de anulación o supresión de iniciativas de mitigación que puedan desarrollarse en el territorio nacional y afecten los derechos de los pueblos indígenas.

Ministerio del Interior

La entidad solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva y la inexistencia de vulneración de derechos fundamentales. Sostuvo que no existe nexo causal entre la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de los demandantes y la acción y/u omisión por parte del Ministerio del Interior. Además, afirmó que, dentro de las funciones de la entidad, dispuestas en los Decretos 2893 de 2011, 2340 de 2015 y 1140 de 2018, no se prevén actuaciones relacionadas con los hechos de la acción de tutela.

Procuraduría General de la Nación

La entidad expuso que carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que no participó de los hechos que envuelven la presunta vulneración de derechos fundamentales de los accionantes. No obstante, indicó que la situación fáctica expuesta por los demandantes sugiere la violación de los derechos a la autodeterminación, al gobierno propio y territorial por parte de Masbosques, al celebrar el contrato de mandato desconociendo las estructuras

de gobierno y los canales de funcionamiento del resguardo indígena.

Defensoría del Pueblo Regional de Vaupés

La Defensoría del Pueblo Regional de Vaupés solicitó la desvinculación del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no es la entidad vulneradora de los derechos fundamentales.

32. Sentencia de tutela de primera instancia. El 26 de septiembre de 2022, el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá declaró la improcedencia de la acción de tutela por falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad. El despacho argumentó que los demandantes no presentaron razones específicas que demostraran la ocurrencia de un perjuicio irremediable. El juez aseveró que los demandantes cuentan con tres mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de las entidades e instituciones demandadas. Primera, la acción de nulidad del contrato civil regulada en los artículos 1743 y 1746 del Código Civil para discutir la presunta suscripción irregular del contrato de mandato. Segunda, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el registro en el RENARE efectuado por el IDEAM y la emisión del certificado de créditos de carbono. Por último, expuso que resulta procedente la acción popular, dada su eficacia e idoneidad para proteger derechos colectivos de los pueblos indígenas.

33. Impugnación. El 30 de septiembre de 2022, la parte accionante en su recurso formuló seis errores en la interpretación del precedente constitucional y la aplicación de la ley para el caso concreto. Primero, argumentó que la decisión desconoce el precedente constitucional que reconoce la acción de tutela como mecanismo principal para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, entre otras, en las sentencias T-072 de 2021 y SU-217 de 2017. Segundo, el juez no valoró su actuación desde su función constitucional protectora de los derechos fundamentales y, en consecuencia, no aplicó las amplias facultades oficiosas para garantizarlos. Tercero, dejó de aplicar la presunción de veracidad de la información, derivada del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 97 del Código General del Proceso, dado que Ruby Canyon Environmental y Cercarbono guardaron silencio. Cuarto, el juez no consideró la naturaleza fundamental de los derechos alegados y asumió erróneamente que eran derechos colectivos, competencia del juez administrativo. Quinto, omitió la configuración de un perjuicio irremediable que existe respecto de las estructuras de gobierno y de

representación, dado que sigue ejecutándose un proyecto REDD+ desconocido por la población indígena. Sexto, se trata de un asunto de relevancia constitucional pues tiene que ver, desde una perspectiva general, con el impacto de los proyectos REDD+ en el ejercicio de derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas.

34. Solicitud de desistimiento de la acción de tutela de Masbosques y ACAIPI. El 13 de octubre de 2022, el representante legal de Masbosques allegó un documento mediante el cual el representante legal de ACAIPI y una de las personas que radicó la acción de tutela solicitó el desistimiento de la acción de tutela por hecho superado. En ese documento, Masbosques expuso que el 30 de septiembre de 2022 los capitanes de 12 comunidades indígenas pertenecientes al territorio indígena del Pira Paraná se reunieron y aceptaron continuar con la implementación del proyecto REDD+.

35. Solicitud de continuidad del trámite de la acción de tutela del Consejo Indígena del Pira Paraná. El 19 de octubre de 2022, el representante legal del Consejo Indígena del Pira Paraná solicitó denegar el desistimiento de la acción de tutela y continuar su trámite. Explicó que el antiguo representante legal de ACAIPI renunció tras controversias con Masbosques por el fraccionamiento que está generando en las comunidades indígenas del Pira Paraná. Aseveró que “Masbosques actuó de mala fe y entró a las comunidades ofreciendo altas sumas de dinero. Incluso dando un recurso directo a los capitanes por firmar los documentos que llevaban”. Para el representante legal, esta actuación de la empresa destruye la organización política, jurídica y de gobierno del territorio indígena y justamente demuestra la negación de sus derechos fundamentales a la autonomía, a la libre determinación y al respecto de sus estructuras de gobierno propio y toma de decisiones. Por ese motivo, se han presentado varias denuncias penales que están en conocimiento de las autoridades competentes.

36. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 21 de octubre de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal- confirmó la sentencia de primera instancia. Como existía una controversia sobre la facultad de desistir de la acción de tutela, la Sala sostuvo que no tendría en cuenta la solicitud presentada el 13 de octubre de 2022 y resolvería la impugnación presentada por los demandantes.

37. Sobre la acción de tutela, consideró su improcedencia con fundamento en que: (i) lo pretendido es solamente una controversia de tipo contractual sobre la validez u oponibilidad

de un contrato que debe resolverse por la autoridad o juez natural competente; (ii) los demandantes no pretenden la protección del derecho a la consulta previa, de modo que la acción de tutela no es la vía procedente para discutir el amparo de otros derechos alegados; (iii) tampoco explicaron en qué consiste o cuál es el daño inminente que presuntamente puede evitarse con la acción de tutela. Finalmente, la corporación judicial remitió copia del expediente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue las posibles conductas indebidas aludidas por el demandante.

Trámite en sede de revisión ante la Corte Constitucional

38. Selección y reparto. La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro del 2023 escogió el expediente para revisión, con fundamento en los criterios objetivos de “asunto novedoso y necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial”.

39. Autos de pruebas, requerimientos y de suspensión de términos. El magistrado sustanciador decretó y requirió diferentes medios de pruebas con el fin de recabar información sobre: (i) los factores internos y externos que presuntamente comprometen la conservación de las estructuras de gobierno propio y gobernanza local de las comunidades indígenas del Pira Paraná; (ii) las acciones adoptadas por el Estado colombiano en el marco de la ejecución de los esquemas REDD+ acordados ante la CMNUCC; y (iii) las actuaciones de los particulares adelantadas en la ejecución del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito. Adicionalmente, el despacho invitó a diferentes instituciones públicas y privadas que asesoran, acompañan, monitorean e investigan el tema, para que rindieran concepto sobre los modelos REDD+ y sus posibles impactos o efectos sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

40. Respuestas de los accionantes. A través de despacho comisorio, la Corte Constitucional recibió las declaraciones de parte de los representantes legales de ACAIPI y del Consejo Indígena del Pira Paraná.

41. El antiguo representante de ACAIPI, quien desistió de la acción de tutela, insistió en la ratificación y aprobación del contrato de mandato por líderes de las comunidades indígenas del Pira Paraná y, por lo tanto, la convalidación de la actuación de Masbosques. Explicó que Masbosques realizó varios acuerdos internos posteriores a la formulación del proyecto

REDD+ para seguir ejecutando la iniciativa, por lo que decidió desistir de la tutela por voluntad de 12 capitanes indígenas. Agregó que no existe fragmentación de las comunidades, sino diferencias entre quién será el desarrollador del proyecto REDD+. Preciso que estas diferencias no niegan el proceso de transformación que vive su territorio con el Consejo Indígena como máxima estructura de gobierno propio, pero este consejo solamente opera cuando entre en funcionamiento el ente territorial indígena.

42. Por su parte, el representante legal del Consejo Indígena y la nueva representante de ACAIPI aclararon que ambas organizaciones recogen la afiliación de la totalidad de comunidades indígenas del Pira Paraná y que sus funciones no se contraponen. De acuerdo con su estructura de gobierno, ACAIPI ejerce funciones administrativas asociadas a la firma de convenios con el sistema general de participaciones y el Consejo Indígena desarrolla la función política sobre todo el territorio indígena y frente a la toma de decisiones.

43. Precisaron que la tutela obedece a la necesidad de establecer un sistema jurídico de reglas jurisprudenciales para solucionar las problemáticas asociadas al mercado voluntario de carbono. En su criterio, las acciones y omisiones de cada entidad accionada llevaron a estructurar, hasta su comercialización, un proyecto REDD+ que desconoció el sistema de gobierno y las formas con las que se toman las decisiones en el territorio del Pira Paraná y se ejerce la participación con autoridades externas.

44. Por último, presentaron documentación que, desde su perspectiva, tras la radicación de la tutela, demuestran distintas solicitudes a Masbosques para abstenerse de seguir fragmentando el territorio y/o llevar a fórmulas de acuerdo o diálogo; sin embargo, la demandada dejó que las comunidades siguieran con disputas internas que han terminado en agresiones físicas y verbales.

45. Respuesta de Masbosques, Soluciones Proambiente SAS, Ruby Canyon Environmental Inc. y Cercarbono. En su conjunto, estas instituciones adujeron que no incurrieron en conductas que ocasionen la presunta afectación de derechos fundamentales de los pueblos indígenas alegada por los accionantes. Expusieron las siguientes razones principales:

46. En primer lugar, el contrato de mandato es un acuerdo privado de voluntades que brinda un poder especial de representación y tiene fundamento legal en el protocolo diseñado por el programa de certificación de gases de efecto invernadero -en adelante GEI- o el estándar de

carbono, de acuerdo con las disposiciones previstas en la Resolución 1447 de 2018. Este contrato además se rige por normas de derecho público-privado y corresponde con estándares internacionales avalados por Colombia. Esta reglamentación igualmente tiene en cuenta los términos y las condiciones contractuales previstas a la fecha del proyecto y la normatividad ISO que regula las iniciativas REDD+. Puntualmente, precisaron que el contrato de mandato es una figura que se utilizó en este proyecto, de acuerdo con el “Protocolo para la certificación voluntaria de carbono de Cercarbono-Versión 2.1”. De esta manera, el consentimiento libre, previo e informado dispuesto por Colombia ante la CMNUCC se materializó a través del contrato de mandato suscrito entre Masbosques y el representante legal de ACAIPI, cuyas funciones estaban vigentes a la firma del contrato.

47. En segundo lugar, el convenio interadministrativo suscrito entre Masbosques y Soluciones Proambiente SAS dispone una distribución de beneficios del 60% para las comunidades indígenas, administrado por Masbosques, del cual se derivan los costos de implementación del proyecto; el 40% restante se entrega a Soluciones Proambiente, a título de contraprestación de capital y por la estructuración del proyecto. Además, para la fecha en que Masbosques conoció de la existencia del Consejo Indígena, en todo caso, ya se había validado, verificado y certificado el proyecto, es decir, los certificados de carbono se comercializaron entre el 2018 y el 2020. Se negociaron 1.307.794 toneladas de CO₂, para un valor total de \$25.489.394.225,57 COP sobre la totalidad del proyecto REDD+.

48. De este proyecto, a las comunidades asociadas a ACAIPI les corresponde 11.652.292.127 COP. Además, según el anexo “informe de ejecución del proyecto REDD+” en el territorio de ACAIPI, Masbosques registra que en 12 comunidades del Pira Paraná (de las 17 comunidades y 6 territorios tradicionales), ya se acordaron, con posterioridad a la firma del contrato de mandato, proyectos para la inversión. Sobre estas mismas comunidades, precisó que el valor asignado para cada una de las 12 comunidades indígenas fue de 685.193.654 COP. A través de conceptos como “producción sostenible, “vivienda”, “camino vecinal”, “acciones de reforestación” “apoyo logístico, “elementos deportivos”, “pistas” “instrumentos de baile y “transporte fluvial”, entre otros, Masbosques señaló una ejecución superior a los \$ 6.827.876 COP, entregada en insumos y pago directo a los capitanes.

49. Por ese motivo, para Masbosques el proyecto REDD+ se está ejecutando exitosamente porque las comunidades han recibido parcialmente los recursos de la venta de los

certificados de carbono; con otras comunidades se está ejecutando mediante acuerdos y actas comunitarias, a través de la vocería de sus capitanes; y en otras, los líderes están ratificando el contrato de mandato. Para ello, Masbosques constituyó una cuenta en fiducia a nombre del proyecto REDD+ y sus comunidades. Esa empresa manifestó que “los desembolsos se hicieron de acuerdo con las normas establecidas por el mecanismo fiduciario. Dichas solicitudes se desembolsaron por medio de órdenes de pago indicado en los proyectos soportados y evidenciados en las actas, proyectos y acuerdos de conservación establecidos al interior de las comunidades”.

50. En tercer lugar, Masbosques y Soluciones Proambiente, en su rol de desarrolladores y formuladores del proyecto REDD+, realizaron un proceso de participación pleno y efectivo, según los estándares de la certificadora de carbono, mediante la realización de talleres de socialización y cartografía social, a pesar de las dificultades de los desplazamientos por la pandemia. Informaron que realizaron visitas a varias comunidades los días 5 de mayo, 21, 28, 30 de junio, 6 y 8 de julio, 6 de septiembre y 10 de octubre de 2022; en esas fechas se firmaron los acuerdos con cada comunidad.

51. Masbosques precisó que como resultado del proceso de participación pleno y efectivo dispone de mecanismos de seguimiento y verificación del proyecto REDD+, a través de un sistema de recepción de peticiones, quejas y reclamos, así como de un protocolo de resolución de conflictos. La corporación accionada manifestó que cuenta con un sistema de PQRS que establece un protocolo de resolución de conflictos basado en el sistema nacional de salvaguardas, de conformidad con la sección 1.9 del “documento de descripción de proyecto y reporte de monitoreo”.

52. Sobre este mismo ejercicio de participación, Masbosques precisó que el Consejo Indígena del Pirá Paraná es una figura de gobernanza en construcción, hasta tanto se formalicen las etapas dispuestas en el Decreto 632 de 2018 para la puesta en funcionamiento del territorio indígena, por lo que no representa la máxima estructura de gobierno propio. Para Masbosques, hasta que ese consejo no supere la fase de implementación, no es formalmente la autoridad superior, sino que, al contrario, ACAIPI continúa existiendo como autoridad representativa en el territorio y con ella se contrató, negoció, socializó y se realizó todo el procedimiento de participación que exige la CMNUCC y el Sistema Nacional de Salvaguardas.

54. En quinto lugar, por motivos de seguridad, Ruby Canyon Environmental sostuvo que diseñó un plan de visita de sitio de carácter alternativo, con el que pudo interactuar directa y personalmente con miembros de las comunidades en un espacio seguro, así como evaluar de primera mano el área del proyecto y sus límites geográficos. Esta sociedad llevó a cabo sobrevuelos al área geográfica que abarca el proyecto y llevó a cabo reuniones con las comunidades en la ciudad de Mitú, para la revisión de aspectos como la socialización del proyecto, las consultas y la participación de las comunidades en las actividades. Además, diseñó y ejecutó el proceso de validación y verificación a través de los criterios técnicos y regulatorios vigentes.

55. En último lugar, Cercarbono respondió que esa empresa funciona como un programa de certificación voluntaria de carbono, que logra facilitar y garantizar el registro de programas o proyectos de mitigación del cambio climático, la certificación de la emisión y el registro de los créditos de carbono generados por dichos programas o proyectos.

56. En el caso específico del proyecto en cuestión, afirmó que este comenzó su implementación el primero de enero de 2018 y que luego de la validación y verificación de Ruby Canyon Environmental, el 11 de febrero de 2022 emitió un reporte de certificación que respaldó la emisión del certificado correspondiente. Informó que los créditos emitidos fueron 1.538.581 a favor de Masbosques. También esta empresa manifestó que el proyecto presentó un análisis y un reporte de cumplimiento de salvaguardas culturales y ambientales de las comunidades indígenas del territorio.

57. Por otro lado, esta empresa afirma que los OVV deben emitir un informe como el resultado de la aplicación de las actividades de debida diligencia y su cumplimiento, el cual se constituye en el sustento de los créditos que se emiten. Al respecto, manifestó que el protocolo de Cercarbono cumple con dos principios que permiten salvaguardar los derechos de las comunidades en sus distintas dimensiones: no generar daño neto y la transparencia. El primero implica propender que las actividades del programa o proyecto no generen un daño neto sobre las áreas o comunidades circundantes al mismo, en aspectos sociales, ambientales o legales. El segundo significa que la información debe ser genuina y clara en relación con los procedimientos, suposiciones, procesos y limitaciones intrínsecas de los proyectos, para garantizar la fiabilidad y credibilidad de sus resultados de remoción de GEI y de reducción de emisiones de GEI.

58. Finalmente, indicó que los OVV deben verificar que los proyectos cumplan con dos salvaguardas específicas: el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, y la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.

59. Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IDEAM. Estas entidades reiteraron que su actuación no afecta los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en la ejecución de los proyectos REDD+, sino que, por el contrario, existían responsabilidades legales en cabeza de los particulares que ejecutaron esta iniciativa de reducción de emisiones de GEI.

60. Las entidades precisaron que los proyectos REDD+ están regulados en Colombia principalmente por la Resolución 1447 de 2018, modificada por la Resolución 0831 de 2020, además de las Leyes 1753 de 2015, 2169 de 2021 y 2294 de 2023 y los reglamentos contenidos en el Decreto 1074 de 2015. En esta conceptualización de los proyectos REDD+ se dispone un Sistema Nacional de Salvaguardas informado ante la CMNUCC. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible detalla tres salvaguardas relacionadas directamente con los pueblos indígenas: el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), el respeto por el conocimiento tradicional de estas comunidades y la participación plena y efectiva, como salvaguardas ambientales y sociales reconocidas en el marco del COP llevado a cabo en Cancún.

61. La salvaguarda de consentimiento implica que “cualquiera de las iniciativas que afecte directamente a uno o varios grupos étnicos y comunidades locales debe previamente consultarse (conforme a las disposiciones normativas en esta materia) de acuerdo con los usos y las costumbres de dichos pueblos contando con la Dirección del Ministerio del Interior y el acompañamiento de los organismos de control y permitiendo el espacio para que se dé, o no su CLPI”.

62. Las entidades del Estado precisaron que en la concepción de los proyectos REDD+ dicho sistema de salvaguardas debe ser garantizado por los titulares de las iniciativas y, particularmente, por los OVV. El proceso de validación y verificación debe ser sistemático, independiente y documentado, por lo que el validador debe reportar el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales, además de que le corresponde cumplir con la norma

técnica ISO 14065 para operar en Colombia. Por eso, el Estado a la fecha no cuenta con ningún mecanismo de anulación o supresión de iniciativas de mitigación que puedan desarrollarse en el territorio nacional y tampoco le corresponde esa función, pues el proceso de monitoreo y seguimiento al proyecto REDD+ debe ejercerlo el titular, es decir, al formulador del proyecto.

63. Por último, explicaron que el RENARE no evalúa la conformidad de la documentación presentada, sino que corrobora la suficiencia de los documentos aportados, cuestión que no fue posible verificar en este caso porque el proyecto en estudio nunca se registró en el sistema dispuesto para tal fin.

64. Respuesta del Ministerio del Interior. En su respuesta, el Ministerio del Interior precisó que, de conformidad con el Decreto 2353 de 2019 y la Directiva Presidencial 08 de 2020, le corresponde determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la ejecución de cualquier proyecto, obra o actividad que pueda afectar directamente a las comunidades étnicas. Como consecuencia de lo anterior, aseveró que no tiene solicitud de la parte demandada sobre el territorio Pirá Paraná con el fin de determinar la procedencia de algún tipo de trámite consultivo.

65. Respuesta de la Defensoría del Pueblo. La entidad expuso que el caso analizado no es aislado, sino que evidencia un problema recurrente de las comunidades indígenas que hacen parte de los proyectos de reducción de emisiones GEI, particularmente proyectos REDD+. Indicó que ha recibido peticiones, quejas, reclamos y denuncias de comunidades indígenas por afectación a las estructuras de gobierno y fracturas sociales por el manejo de los recursos, como consecuencia de la suscripción de contratos de mandato sin conocimiento de los grupos indígenas y sin un proceso de consulta previa adecuado, siguiendo los estándares constitucionales fijados por esta corporación. Se mencionaron 7 casos de denuncia y seguimiento entre los años 2020 y 2022.

66. Por último, expuso que trasladaron esas solicitudes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sin obtener respuesta. El ministerio devolvió las quejas porque los contratos estaban bajo el ámbito del derecho privado que rige los contratos, y, por tanto, requerían de la asignación de un defensor público.

67. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación. Respondió que no ha recibido quejas,

peticiones o solicitudes ni iniciación de actuaciones de oficio de carácter disciplinario en relación con proyectos REDD+ en el Gran Resguardo Indígena del Vaupés .

68. Intervención de instituciones invitadas a emitir concepto sobre la situación de la población indígena respecto de los proyectos REDD+. Presentaron concepto ante la Corte Constitucional, los representantes de: (i) la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, (ii) el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI (iii) la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana-OPIAC; (iv) el Fondo Mundial para la Naturaleza de Colombia-WWF Colombia; (v) el Centro de Estudios por la Justicia Social-Tierra Digna; (vi) el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH; (vii) la Fundación Gaia Amazonas; (viii) The Amazon Conservation Team Colombia; (ix) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia y las Universidades Javeriana de Bogotá y de los Andes; y (x) la Fundación Natura Colombia. Además, radicaron Amicus Curiae, en su condición de periodistas y expertos en asuntos reglamentarios de contabilidad de carbono y mercados de carbono, Andrés Bermúdez Liévano y Camila Rodríguez Vargas. Igualmente, presentaron escrito líderes de los resguardos indígenas de La Chorrera y Puerto Santander, Amazonas.

69. En su conjunto, los intervinientes expusieron que la acción de tutela evidencia problemas generales de la política REDD+ en Colombia, que trascienden el caso del Pirá Paraná. Expusieron que este caso hace parte de un problema sistemático que afecta varios pueblos y comunidades indígenas y que involucra el papel del Estado y las empresas privadas en el procedimiento nacional de certificación de emisiones de carbono. Los conceptos se centraron en los siguientes puntos:

70. Primero: Colombia en general y la Amazonía en particular constituyen una de las mayores reservas de carbono forestal en el mundo. Los intervinientes explicaron que la preocupación por el calentamiento global y el cambio climático ha generado en las últimas décadas el creciente interés mundial por territorios que sirvan masivamente para la captura de dióxido de carbono (CO₂), la regulación del clima del planeta y del ciclo hídrico. Informaron que Colombia cuenta con tres de los ecosistemas más biodiversos del mundo: el Amazonas, el Chocó biogeográfico y los páramos de los Andes, tradicionalmente habitados por poblaciones étnicas, algunas en aislamiento voluntario. De ellos, la Amazonía colombiana despierta particular interés porque constituye un espacio único para el desarrollo de una estrategia real

para la reducción de emisiones de GEI.

71. Afirmaron que estas iniciativas de reducción de gases efecto invernadero en la Amazonía se establecieron en territorios indígenas, porque constituyen importantes focos para mitigar y compensar las emisiones de carbono mundiales por la legalidad de la tenencia de la tierra y su extensión. Precisaron que solo en la región amazónica colombiana existen 62 pueblos indígenas y 231 resguardos indígenas legalizados que cubren un área de aproximadamente 27 millones de hectáreas. Por su importancia geoestratégica, desde 2010, a la Amazonía colombiana arribaron diferentes empresas desarrolladoras de proyectos que buscan reducir las emisiones de GEI originadas por la deforestación y la degradación forestal en estos territorios indígenas. Indicaron que las empresas han consolidado una oportunidad de inversión y negocio, al establecer acuerdos para la administración y valorización de las contribuciones de captura de carbono de los bosques en los territorios indígenas, sin que sea claro la articulación con los sistemas de vida colectivos de esas regiones y sus aportes a la supervivencia de estas colectividades.

72. Segundo: en Colombia existen diferencias normativas y técnicas entre el mercado regulado y voluntario de carbono forestal. Los intervinientes aclararon que en Colombia las iniciativas REDD+ han dado lugar a dos enfoques diferenciados de acuerdo con la tipología de iniciativas de mitigación de GEI descritas en la Resolución 1447 de 2018. De un lado, se encuentra el mercado regulado de carbono liderado por el Gobierno Nacional, como ocurre con Visión Amazonía. En esas iniciativas el Estado, a través de sus instituciones públicas, recibe recursos de cooperación internacional como incentivo para implementar estrategias de mitigación de GEI y los administra de acuerdo con las prioridades establecidas por sus pilares estratégicos.

73. De otro lado, se encuentran los denominados Proyectos REDD+ los cuales tienen por objetivo la valorización monetaria de unidades de carbono (cantidad de emisiones de CO₂e evitadas o absorbidas) a través de los mercados comerciales. El mercado voluntario de carbono se desarrolla por actores privados que obtienen el mandato o la exclusividad de gestión por parte de las comunidades para coordinar acciones que les permiten certificar la reducción de emisiones y acceder tanto al mercado nacional como internacional. En Colombia, los intervinientes explicaron que, de acuerdo con la Resolución 1447 de 2018, en los proyectos REDD+ intervienen tres clases de actores privados diferenciados.

74. Según esta tipología de actores privados, los intervinientes explicaron que el mercado voluntario de carbono se formula por una empresa desarrolladora o formuladora del proyecto y pasa por tres auditorías: validación y verificación a cargo de un OVV que los desarrolladores contratan para ello, y una tercera a cargo del Programa de Certificación o Estándar de Carbono. El proyecto, en su ejecución, sigue la metodología dispuesta por la compañía certificadora, la cual es contratada por el formulador de la iniciativa. Bajo este esquema, las empresas han liderado la formulación de las iniciativas, para la posterior verificación, validación y certificación de la cantidad de toneladas de CO₂ capturadas por los bosques, para la constitución de los activos financieros que son comercializados en distintos mercados nacionales o internacionales.

75. Tercero: el mercado voluntario de carbono se formula e implementa en Colombia en el marco del derecho privado mediante contratos generalmente de mandato. Los intervinientes precisaron que los proyectos REDD+ dentro de la modalidad de mercado voluntario se basan, como su nombre lo indica, en la “voluntariedad”. Eso significa que los particulares disponen de los proyectos que certifican sobre una reducción de emisiones, por cuenta de diferentes acciones realizadas en un territorio, y los resultados de esa reducción se tasan bajo la medida de tonelada de dióxido de carbono equivalente, convertido en créditos de carbono que pueden adquirir distintas personas naturales y jurídicas.

76. En lo que se refiere puntualmente a la formulación o implementación de proyectos REDD+ en territorios indígenas, los intervinientes expusieron que no son claras las figuras de contratación y/o asociación que se utilizan con la población indígena. En sus conceptos, los intervinientes afirmaron que las empresas han aplicado figuras de contratación de carácter privado, como sucede con el mandato comercial, las cuales se rigen principalmente por el derecho privado y en las que las comunidades indígenas adquieren la calidad de actores privados o socios de los proyectos. Para los intervinientes, estas figuras de contratación entre las comunidades indígenas y los desarrolladores de los proyectos presentan las siguientes barreras jurídicas y socioculturales principales:

77. (i) Los intervinientes apuntaron a que los contratos aplicados con la población indígena no tienen como fundamento un marco normativo interno, por lo que no resulta claro el alcance de esta figura de contratación en las que las comunidades adquieren la condición de actores privados de los proyectos. Sostuvieron que en algunos casos, las empresas han

sostenido que las diferencias con ocasión de los contratos deben resolverse por un tribunal de arbitramento, puesto que dichos contratos son asuntos de libre disposición, en los que prima la voluntad de las partes.

78. (ii) Estas figuras de contratación no cuentan con la transparencia suficiente y con acceso claro u oportuno a la información que se relaciona con la ejecución de los proyectos REDD+. Por la confidencialidad, las comunidades no siempre pueden acceder a los documentos legales en los que se sustentan los proyectos. Además, la falta de acceso a la información se observa en diferentes momentos de la ejecución de la iniciativa de GEI: las comunidades indígenas en sus territorios no siempre conocen los proyectos formulados y en implementación; desconocen que existen salvaguardas a su favor que deben cumplirse por los formuladores de los proyectos; ignoran qué es un contrato de mandato, las características de un proyecto de mitigación del cambio climático y el tiempo de duración que en algunos casos abarca décadas; adicionalmente, no saben que la implementación de los proyectos pueden generar impactos directos en su manejo del territorio y sus prácticas tradicionales de siembra, como ocurre con el terreno destinado a la agricultura o pastoreo; tampoco conocen de la cantidad aproximada de bonos de carbono que se determina para vender ni su valor aproximado.

79. (iii) Los intervinientes explicaron que, por lo general, se trata de contratos tipo que no favorecen un diálogo intercultural, en consecuencia, están sujetos a problemas de interpretación debido a la diferencia cultural. Sostuvieron que los contratos están sujetos a problemas de interpretación debido a la diferencia cultural y a la carencia del enfoque diferencial y participativo en el proceso de formulación e implementación del proyecto REDD+. Incluso, debido a la tradición oral de los pueblos indígenas, los intervinientes han observado confianza en acuerdos verbales, sin embargo, en el caso de los bonos de carbón pueden existir profundas diferencias en la comprensión de los acuerdos.

80. Cuarto: el mercado voluntario de carbono se caracteriza por múltiples Programas de Certificación o Estándares de Carbono que operan bajo diversas metodologías de validación, verificación y certificación. Según los intervinientes, en Colombia no existe una regulación sobre los Programas de Certificación o Estándares de Carbono que defina qué tipo de estándares, salvaguardas o niveles de calidad deben usarse en el mercado voluntario de carbono, en particular en territorios indígenas. Las auditorías funcionan mediante rutas no

homogéneas de implementación que definen los desarrolladores de los proyectos, quienes contratan el programa de certificación bajo sus propias metodologías.

81. También señalaron que en el país existen diferentes niveles de calidad de los certificados de carbono: algunas procuran mejores prácticas mediante metodologías para formular proyectos y en sus procesos de certificación de créditos de carbono, pero otras presentan debilidades y falencias en los proyectos que certifican. De esta manera, algunas de las metodologías dispuestas para las auditorías, aunque incluyen apartados sobre salvaguardas para pueblos indígenas, son flexibles y generales, a pesar de que en varios casos involucran proyectos a ejecutarse en resguardos indígenas. Esta situación influye en las actividades de los órganos de validación y verificación, ya que tampoco cuentan con metodologías robustas para seguir la implementación y desarrollo de las salvaguardas, lo que dificulta la gestión, según los intervinientes, cuando se trata de empresas extranjeras que no conocen las dinámicas de los pueblos indígenas.

82. Quinto: El Estado colombiano mantiene la omisión en reglamentar las salvaguardias sociales y ambientales en los proyectos REDD+ a implementarse en territorios indígenas. Los intervinientes indicaron que las salvaguardas son un aspecto central de la dinámica internacional de las políticas, acciones y medidas de REDD+ ante la CMNUCC. No obstante, su abordaje y aplicación en Colombia es una de las principales falencias en el mercado voluntario de carbono. El objetivo de las salvaguardas es anticipar, minimizar o mitigar los impactos adversos (o acciones con daño) derivados de la aplicación de los proyectos REDD+ en cada comunidad local, particularmente en los territorios indígenas. Explicaron que estas salvaguardas tienen su origen en los acuerdos de la COP16 que establecieron 7 salvaguardas que cada país debe interpretar y articular con su normativa nacional.

83. En Colombia, los intervinientes reiteraron que la Resolución 1447 de 2018 solo hace una aislada referencia a las salvaguardas a favor de los pueblos indígenas. A la fecha de la presentación de las intervenciones, las salvaguardas consisten en una cartilla informativa conocida como la “Interpretación Nacional” y algunas guías de aplicación, donde se establecen los elementos asociados a los pueblos indígenas. Precisaron que en la cartilla se establecen 15 salvaguardas, de las cuales sobresalen 5 principios orientadores sociales y culturales sobre la relación con las comunidades locales. Sin embargo, coincidieron en que estas referencias generales a las salvaguardas, sin una regulación robusta para su

cumplimiento, hace que no sean suficientes para la protección de los pueblos y comunidades indígenas.

84. Las instituciones invitadas a conceptualizar hicieron mención sobre que la Resolución 1447 del 2018 no desarrolla pasos específicos en cuanto a la aplicación de salvaguardas por parte de los actores privados. No detalla cómo los organismos de validación y verificación deben monitorear las salvaguardas o auditar su cumplimiento. Igualmente, genera que los programas certificadores, que se encargan de certificar procesos de validación y verificación, tampoco dispongan de mínimos para realizar el seguimiento. En consecuencia, los actores privados en el mercado voluntario de carbono, como sucede en el caso específico, llenaron esta falta de reglamentación, pero esos procedimientos no se armonizan con las garantías ambientales, sociales y culturales obligatorias en desarrollo de los mandatos constitucionales y de la normatividad internacional en la materia.

85. Sexto: El vacío legal se hace más visible en el seguimiento, vigilancia y control al mercado voluntario de carbono. Explicaron que la falta de seguimiento, vigilancia y control sobre los proyectos del mercado de carbono en Colombia ha creado un ambiente propicio para que se presenten problemas de calidad de los certificados de carbono y se deje en plena libertad a los formuladores y OVV de las iniciativas de mitigación de GEI. Sostuvieron que los pueblos indígenas han tenido un papel secundario como objeto de las políticas de mitigación del cambio climático o son considerados receptores pasivos. Según los intervinientes, esta lógica ha generado varias barreras legales y técnicas, principalmente las siguientes:

86. (i) Explicaron que la Resolución 1447 de 2018 reglamenta el monitoreo, reporte, mitigación y acción de los registros de emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, existen vacíos sobre los requisitos, el seguimiento y la verificación de estas iniciativas, en especial, en los territorios colectivos de poblaciones étnicas. Explicaron que, si bien el artículo 13 define la etapa de formulación del proyecto REDD e indica la necesidad de cumplimiento de las salvaguardas, no existe ninguna disposición que lo reglamente. Igualmente, aunque el artículo 27 define, por ejemplo, los criterios de validación o verificación no establece mecanismos para garantizar la independencia con los formuladores o implementadores de los proyectos REDD+. Así, sostienen que no hay responsabilidades concretas de revisión de proyectos, ni acciones a enfrentar los problemas que puedan

presentarse en su desarrollo técnico y social en el mercado voluntario de carbono.

87. (ii) También afirmaron que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene un mandato explícito ni cuenta con las facultades legales para ejercer funciones de inspección, control y vigilancia de los proyectos REDD+. Indicaron que, si bien el artículo 153 de la Ley 1753 de 2015 reglamentó el RENARE y el artículo 21 de la Ley 2169 de 2021 le otorga al ente ministerial un derecho facultativo de solicitar información, realizar visitas a lugares de implementación y traslado de actuaciones a autoridades competentes, las potestades del ministerio son débiles para ejercer vigilancia y control. Lo mismo ocurre con el artículo 22 de la Resolución 1447 de 2018, el cual, aunque dispone en cabeza del ministerio el archivo de las iniciativas que no cumplan con la respectiva contabilidad, la resolución no aclara cómo se determina el respectivo incumplimiento. Según los intervinientes, este vacío de competencia legal para el seguimiento y control de los proyectos de mercado de carbono constituye una de las mayores debilidades del mercado emergente.

88. (iii) El RENARE, a pesar de ser un registro público a través del cual el Estado ejerce su rol de ofrecer publicidad y oponibilidad de los actos registrados, funciona como un sistema de información que no da seguridad sobre la veracidad y transparencia de lo que se registra. Los intervinientes explicaron que la plataforma RENARE fue creada por la Resolución 1447 de 2018 y puesta en funcionamiento en el 2019 para registrar las reducciones de gases efecto invernadero en Colombia. Para ello, consolida las iniciativas de mitigación de Gases Efecto Invernadero que deben reportar la reducción de emisiones o remociones producto de la implementación de sus actividades e iniciativas de mitigación. Sin embargo, señalaron que no son claras las condiciones de operación del RENARE, dado que no existe una guía para su operación, como lo ordena el artículo 53 de la Resolución 1447 de 2018. Eso ha ocasionado que los desarrolladores de los proyectos del mercado de carbono (a) no estén obligados a actualizar su información una vez registrados por primera vez; (b) no se reporte la información completa y (c) se excusen en debilidades técnicas por la inacción del gobierno. Además, los intervinientes señalaron que las dificultades de operación de la plataforma se agravaron con la suspensión del RENARE por auto del Consejo de Estado en agosto de 2022.

89. (iv) El Estado colombiano no realiza un seguimiento suficiente a la operación de los organismos de validación y verificación de los proyectos REDD+. Precisarón que el Organismo Nacional de Acreditación, en cabeza del Ministerio de Industria, Comercio y

Turismo, es el responsable de la acreditación y seguimiento a los organismos OVV. Posterior a la acreditación inicial, los intervinientes explicaron que no se evidencia por parte de la ONAC un proceso de seguimiento efectivo al cumplimiento de estándares mínimos de operación, por ejemplo, en casos de falta de independencia o de fallas en los procesos de auditoría según las normas que los rigen. Adicionalmente, precisaron que la ONAC tampoco publica información transparente sobre los organismos acreditados para la auditoría de proyectos de carbono. En consecuencia, no existen reglas sobre las consecuencias y sanciones aplicables a los proyectos irregulares, ni limitaciones frente a la actuación de intermediarios en el mercado.

Sesión técnica sobre la política pública de mercado de carbono voluntario en Colombia

90. Mediante auto del 2831 de 2023, la Sala Segunda Revisión convocó una sesión técnica que se adelantó el 23 de enero de 2024 con la participación de entidades del Gobierno Nacional, actores del mercado voluntario de carbono en Colombia y expertos en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y su relación con el derecho ambiental corporativo. El espacio tenía por objetivo: (i) profundizar en elementos especializados sobre la política del mercado voluntario de carbono forestal, particularmente los proyectos REDD+; (ii) indagar en la tipología de actores de este tipo de iniciativas y sus roles; y (iii) adentrarse en la relación entre acciones de mitigación al cambio climático y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. A continuación, se presentan las principales conclusiones obtenidas de dicha diligencia:

91. Primera. El Gobierno Nacional explicó los alcances de la política REDD+ en Colombia y mencionó algunos problemas en su ejecución en territorios indígenas. Ante la Corte Constitucional intervinieron representantes (i) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (ii) del Ministerio del Interior, Direcciones de Consulta Previa y Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, y (iii) del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).

92. Además de exponer las líneas base sobre el origen, objetivos y operatividad de los proyectos REDD+ en Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible afirmó que la protección de los derechos de los pueblos indígenas en este tipo de iniciativas se concentra en el Sistema Nacional de Salvaguardas informado ante la CMNUCC. Frente a la

preocupación de establecer un sistema jurídico más robusto, el Gobierno nacional incluyó recientemente en el párrafo segundo del artículo 230 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la obligación de regularlo, lo que incluye la determinación de los escenarios de consulta previa, cuando resulte procedente. En la actualidad, se están estableciendo las directrices y el plan de trabajo mediante un sistema de vinculantes, instituciones y mecanismos de cumplimiento.

93. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también precisó que dentro de sus sistemas de monitoreo interno han identificado que las fallas y problemas presuntamente advertidos en el caso particular constituyen un elemento sistemático que requiere observación. Según datos de la entidad, se revisaron 75 de los 103 proyectos REDD+ operativizados y registrados en el RENARE, y el 49 % presenta peticiones, quejas o reclamos asociados a la presunta vulneración de las salvaguardas sociales y ambientales. El mayor número de quejas se debe a: 1) la falta de información y poca claridad en la información suministrada sobre los proyectos y el mercado de carbono, 2) procesos de participación deficientes y 3) el incumplimiento de la consulta previa y la no obtención del consentimiento libre, previo e informado para los proyectos.

94. Por su parte, el Ministerio del Interior, a través de sus Direcciones de Consulta Previa y de Asuntos Étnicos, subrayó que cualquier iniciativa que afecte directamente a una o varias comunidades indígenas debe contar con el acompañamiento de los órganos de control y del mismo ministerio, y debe otorgar las suficientes garantías para llevar a cabo el proceso de consulta previa, según lo establecido en las leyes 397 de 1997, 1185 de 2008, el Decreto 2491 de 2009 y el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en lo que respecta a los proyectos REDD+ y su ejecución en Colombia, este ministerio identificó problemas en su inicio, desarrollo y complementación con esquemas gubernamentales que aseguran los derechos de los pueblos indígenas. El Ministerio del Interior resaltó que para la implementación de los esquemas REDD+, generalmente, se debe seguir el proceso administrativo para tramitar los procesos de consulta previa; sin embargo, su conocimiento se limita a los casos en los que se presenta una solicitud por parte del desarrollador o formulador del proyecto REDD+.

95. El Ministerio del Interior explicó que, sobre estas solicitudes de determinación de procedencia y oportunidad de consulta previa para la implementación de esquemas REDD+, existen dificultades para establecer la titularidad de la iniciativa o el papel de los terceros

que alegan su titularidad. Existen terceros que aducen ser titulares de la iniciativa, pero también hay autoridades representativas de comunidades étnicas que afirman ostentar la misma calidad, alegando actuar en ejercicio de su autonomía, mediante acompañamiento de terceros, que afirman que no requieren adelantar un proceso de consulta previa por tratarse de una iniciativa propia. El Ministerio del Interior resaltó que no existe una ruta establecida para tratar este tipo de titularidades y que estos acuerdos, al final, se han llevado a cabo sin el acompañamiento adecuado del Gobierno para salvaguardar el interés colectivo.

96. El mismo ente ministerial destacó que en ambos casos las solicitudes ciudadanas para el acompañamiento de esa entidad no son concretas, ya que no especifican para cuál de las fases de los esquemas REDD+ se está requiriendo la determinación de procedencia y oportunidad de consulta previa (factibilidad, formulación, implementación, cierre). Por lo tanto, no se identifican en concreto las actividades de reducción de gases de efecto invernadero a realizar, lo cual puede generar traslape entre proyectos y comunidades, así como confusión en el rol de los terceros y las comunidades. Incluso, cuando las solicitudes de procedencia y oportunidad para el acompañamiento del Ministerio del Interior provienen de autoridades indígenas como titulares de la iniciativa REDD+, la problemática se centra en establecer si todos los integrantes conocen el alcance, contenido, impactos, beneficios y distribución de las iniciativas.

97. Por último, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su Dirección de Regulación, y la ONAC, respondieron que no cuentan con criterios específicos de acreditación para certificar la operación de los organismos de validación y verificación en territorios indígenas. La ONAC tampoco dispone de un protocolo especial para examinar el cumplimiento de las salvaguardas reconocidas en el Sistema Nacional de Salvaguardas. Al respecto, los criterios específicos de acreditación son complementarios a los requisitos generales de acreditación en cada esquema, y se establecen cuando existen necesidades sectoriales que deben atenderse para el correcto funcionamiento de un esquema de acreditación; necesidades que hasta la fecha para el esquema de OVV no se han identificado.

98. Segundo. Los actores del mercado voluntario de carbono operan dentro de un marco regulatorio técnico y jurídico que considera la autonomía de la voluntad de los pueblos indígenas indígena. Empresas desarrolladoras y formuladoras de los proyectos REDD+ como Masbosques y Carbo Sostenible S.A.S., los organismos de verificación y validación (OVV)

como Ruby Canyon México e ICONTEC, así como los programas de certificación de carbono, tal y como sucede con la Certificadora de Carbono S.A.S y ColCX, coincidieron en la necesidad de una regulación del mercado de carbono para evitar interpretaciones diversas, como las que se observan en casos particulares.

99. Esta regulación es crucial para evitar la inseguridad e incertidumbre en los proyectos REDD+. A pesar de la falta de regulación completa, aseguran que cumplen con las normativas técnica y jurídica, internacional y nacional, vinculantes en estas iniciativas, que garantizan compensaciones a las comunidades indígenas por la conservación realizada en sus territorios.

100. Estos actores parten de la premisa, incluso reconociendo la potestad regulatoria del Estado, de que la propiedad de los servicios ecosistémicos derivados de los territorios, como el almacenamiento de carbono proporcionado por los bosques naturales, corresponde al propietario o poseedor de la propiedad. Por lo tanto, aplican la normativa privada pertinente y reconocen las diferencias regulatorias frente a la población indígena. Verifican la titularidad de los predios o territorios involucrados en los proyectos REDD+, su representatividad con las organizaciones indígenas y negocian bajo normativas privadas y públicas con las comunidades interesadas en evaluar el desarrollo de estos proyectos. Los proyectos son debidamente informados, socializados y los contratos, incluyendo los de mandato, son analizados por las comunidades, quienes incluso pueden terminarlos después de firmarlos.

101. Estas partes asumen riesgos operativos y enfrentan dificultades en la ejecución de proyectos REDD+ en territorios indígenas debido a la falta de regulación estatal. Destacan los costos de socialización con las comunidades, que incluyen la organización y logística de reuniones y transporte, entre otros aspectos. Además, señalan el riesgo de que las comunidades cambien repentinamente de postura o que, al recibir los recursos, no logren administrarlos adecuadamente, lo que también requiere regulación.

102. Particularmente, los OVV han experimentado dificultades de comunicación con los representantes de las autoridades territoriales, lo que dificulta la realización de auditorías claras. Se han identificado casos en los que las autoridades locales alcanzan acuerdos internos válidos, pero la estabilidad en la autoridad de las comunidades indígenas, que aprueban los proyectos, no está clara, lo que dificulta la validación.

103. Por último, sobre los protocolos de certificación manifestaron que avanza independientemente de la regulación, incluyendo las salvaguardas sociales y ambientales exigidas por la normativa internacional y nacional. Coinciden en la necesidad de una regulación clara, incluso para cumplir con la normativa nacional e internacional sobre consulta previa, lo cual no es preciso actualmente. Sin embargo, identifican como problemática el hecho de que algunas comunidades indígenas se oponen a la realización de la consulta previa. También mencionan que una de las metas de estos proyectos es que, en el futuro, sean las propias comunidades quienes formulen y ejecuten los proyectos REDD+, aunque esto no esté claro en la regulación actual.

104. Tercero. La reglamentación sobre los proyectos REDD+ no prevé condiciones mínimas para asegurar el respeto de los derechos a la autonomía y a la participación plena y efectiva, lo que incluye la determinación de los eventos en que procede la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado. Ante la Corte Constitucional participaron y presentaron concepto escrito los siguientes expertos: (i) Darío José Mejía Montalvo, presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas; (ii) José Francisco Calí Tzay, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; (iii) Camila Rodríguez Vargas, Experta Nacional en la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia; (iv) Luz Marina Mantilla Cárdenas, Directora del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI; y, (v) Luis Fernando Macías Gómez, perito y experto en derecho ambiental corporativo.

105. Los expertos coincidieron que la protección ambiental, global y nacional, se ha canalizado y regulado predominantemente a través del mercado, delegando al mismo la determinación de la protección y uso adecuado de la gestión ambiental. En el mercado de carbono voluntario esto lleva a la identificación de varios problemas relevantes:

106. (i) Problemas del contrato de mandato y la relación con las comunidades indígenas. Los expertos coincidieron que el contrato de mandato no parece idóneo para que los desarrolladores de proyectos REDD+ establezcan acuerdos con comunidades étnicas. La autonomía de estas comunidades, junto con la propiedad del carbono y de sus territorios, algunos de dominio público, impide la traslación automática de instrumentos jurídicos del derecho privado. Además, en su desarrollo existe una desnaturalización del objeto de la figura de contrato de mandato comercial, como la relación misma entre las partes. La falta

de claridad en la disposición de elementos relevantes para las comunidades en los contratos de mandato, sumado al desequilibrio en las negociaciones con agentes en posición dominante, cuestiona la idoneidad de estos contratos en el contexto en que participan sujetos de especial protección constitucional como las comunidades indígenas y los resguardos.

107. (ii) Problemas en el reconocimiento, traducción y respeto de los derechos a la participación plena y efectiva, la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado. Estos expertos resaltaron la importancia de que la legislación relacionada con el mercado de carbono y proyectos de reducción de emisiones sea adoptada a través de los procesos de consulta previa y con el consentimiento de los pueblos indígenas, conforme a lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos. Igualmente, de adoptar sistemas actuales y futuros de acreditación y certificación de emisiones de carbono para exigir explícitamente el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos sistemas deben operar con debida diligencia y transparencia, además de establecer mecanismos de reclamación apropiados, independientes y culturalmente adecuados.

108. A la fecha de la sesión técnica, no se conoce cómo los desarrolladores cumplen con la participación plena y efectiva y, por lo tanto, se identifican una serie de problemas en su operación. Entre esas dificultades están que los procesos consultivos no comienzan a ejecutarse de forma previa a la implementación de las acciones REDD+, sino con posterioridad a la suscripción de acuerdos comerciales, generalmente de mandato. Igualmente, indicaron que existen fallas consultivas en las etapas de formulación e implementación de estos tipos de proyectos. Señalaron que varios formuladores asumen que asistir y recibir información equivale a consultar a las comunidades indígenas. Además, han asumido que la recepción de documentación por el líder o representante legal provoca la información suficiente para las bases de las comunidades. Esto incluye debilidades en el acceso a la información por parte de las comunidades étnicas y falta de diagnósticos sobre las afectaciones o incidencia directa de los proyectos REDD+.

109. (iii) Problemas de reconocimiento y de respeto del autogobierno y autodeterminación, especialmente con población indígena de la Amazonía. Los expertos explicaron que existen

distintos cuerpos normativos que aseguran el respeto del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas en la Amazonía, tales como la Ley 89 de 1990 (Cabildos indígenas), el Decreto 1088 de 1993 (AATIS), el Decreto 1953 de 2014 (territorios indígenas) y, recientemente, el Decreto 632 de 2018 (concejos indígenas). Estas normas positivizan los mandatos de gobierno de las autoridades indígenas, pero no deben entenderse como prerequisites que definen los sistemas y formas de gobierno que funcionan en los territorios. Una verdadera gobernanza territorial inclusiva debe, a juicio de estos expertos, considerar cuidadosamente las complejidades culturales de los pueblos indígenas.

Pruebas asociadas al territorio Pirá Paraná

110. Mediante el auto del 23 de febrero de 2024, la Sala Segunda de Revisión ordenó algunas pruebas complementarias dirigidas a las entidades territoriales en la región Amazónica, a instituciones que operan en esa zona y a las propias comunidades indígenas, para que presentaran información sobre las necesidades, efectos actuales e impacto de los proyectos REDD+, particularmente el asociado a lo debatido en la acción de tutela revisada, en esa región. Los elementos principales resaltados de dicho recaudo probatorio son los siguientes:

111. En los proyectos REDD+ ejecutados en la Amazonía se presentan escenarios de alta conflictividad, divisiones internas y disputas por recursos. Los Gobernadores de Guaviare y Vaupés insistieron que estos proyectos REDD+ se ejecutan en contextos de diferencia cultural, en regiones con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, conflicto armado y barreras estructurales en el acceso al sistema de salud, educación formal, la justicia, el mercado y el empleo, como sucede con el Gran Resguardo Indígena del Vaupés. Por lo tanto, manifestaron que es posible que la toma de decisiones sobre la ejecución de estas iniciativas, no se dé bajo la libertad frente a distintas opciones para la ejecución de los planes de vida de las comunidades indígenas, sino bajo la presión de las inequidades sociales.

112. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico precisó que verificada su plataforma denominada Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales-SILA no tiene asignadas denuncias ambientales asociadas a los mercados de bonos de carbono. Sin embargo, sí ha recibido oficios mediante los cuales las autoridades indígenas manifiestan inconformismo con situaciones relacionadas con las iniciativas REDD+. Entre esos impactos negativos se mencionan: (i) pérdida de

conocimientos y prácticas tradicionales; (ii) divisiones internas; (iii) desconocimiento de las comunidades en los acuerdos firmados por los capitales o representantes legales con desventajas para las comunidades; (iv) divisiones en las comunidades entre quienes prefieren hacer tratos ágiles con los desarrolladores y quienes exigen procesos más amplios; (v) conflictos entre empresas implementadoras de los proyectos REDD+ por derechos de exclusividad, traslapes de proyectos en resguardos y delimitación de área de referencia; (vi) problemas por restricciones en el acceso y control de los recursos forestales por parte de las comunidades locales, así como por la creación de nuevas estructuras de gobernanza forestal; y (vii) conflictos por cambios en las dinámicas económicas y los cambios en modos de vida.

113. Igualmente, la Defensoría del Pueblo, Regionales Vaupés y Guaviare, reportaron que, a través de sus acciones preventivas, han encontrado que en estos departamentos no han podido acompañar procesos de consulta ni mucho menos espacios de implementación de aquellos en las comunidades. De acuerdo a información entregada por los líderes, casi siempre estos proyectos tienen intermediarios que, en muchas ocasiones, les dicen que no es necesaria la consulta previa porque los proyectos de soluciones basadas en la naturaleza, como los de reforestación, no le hacen ningún daño al territorio. Sin embargo, al implementarlo se evidencia que sí es necesaria, dado que la información no es clara y la ejecución de los proyectos genera inconformidades, hasta confrontaciones entre comuneros indígenas.

114. El riesgo de supervivencia física y cultural expuesto por los actores. El 3 de abril de 2024, los accionantes allegaron distintos medios de prueba escritos y audiovisuales por medio de los cuales abarcan los daños y afectaciones del proyecto REDD+, la relación entre la ley de origen, el sistema de gobierno y la salvaguarda y promoción de sus derechos. Expusieron el riesgo a su vida común y pervivencia física y cultural, por la existencia de cualquier proyecto en su territorio sin autorización de sus formas de gobierno propias y garantías de participación. Las pruebas remitidas y el contenido de estos escritos serán examinados por la Corte en la parte motiva de la presente sentencia.

Traslados de las pruebas recaudadas en sede de revisión

115. Entre el 4 de junio de 2023 y 5 de abril de 2024, la Corte Constitucional recibió diferentes escritos por medio de los cuales las partes controvertían o presentaban

información complementaria respecto de los medios de pruebas recaudados en sede de revisión.

Partes

Argumentos principales

Representantes del Consejo Indígena del Pirá Paraná y ACAIPI

Respondieron a las diferentes intervenciones e información reportada por el Estado, los particulares que participaron del proyecto REDD+ y expertos. Concluyeron que, para ellos, el caso se resuelve reconocimiento su derecho a la autodeterminación, gobierno propio e integridad territorial. De todas formas, controvierten que se hubiera concertado la distribución de beneficios del proyecto y que se afirme que ejercicios de cartografía social suplen su participación. Además, exrepresentantes de ACAIPI realizaron aclaraciones sobre el funcionamiento del Consejo Indígena y la existencia y ejercicio de funciones que mantiene ACAIPI dentro del territorio indígena.

Masbosques

Respondieron a las diferentes intervenciones e información reportada en el trámite de revisión. Insistieron en que el contrato de mandato es un documento que propone el cumplimiento de las salvaguardas sociales y culturales. Además, existe un conflicto por la intermediación de terceros, más que de la población étnica. Mediante incluso entrevistas aseveraron que las comunidades indígenas apoyan la continuidad del proyecto REDD+, considerando su calidad de mandatario.

Cercarbono

Respondió a las diferentes intervenciones e información reportada en el trámite de revisión. Concluye que el caso tiene como principal elemento una controversia contractual regida por el derecho privado, frente a la cual resulta competente la jurisdicción ordinaria. El contrato de mandato tiene plena validez y, por lo tanto, la discusión no puede “camuflarse” en la supuesta vulneración de derechos fundamentales.

. CONSIDERACIONES

Competencia

116. La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela seleccionado, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política.

Cuestiones previas: análisis de la solicitud de desistimiento y de la eventual configuración de la carencia actual de objeto

117. Antes de considerar la problemática de fondo, la Sala de Revisión analizará si se configuran los presupuestos para la procedencia del desistimiento de la acción de tutela o la configuración de una carencia actual de objeto por daño consumado, dado que aquellas fueron solicitudes presentadas en el trámite de la acción de tutela. Luego, analizará la procedencia de la presente acción de tutela bajo los parámetros debatidos por las partes e intervinientes. Sólo en el evento de que resulte procedente la acción constitucional, le corresponderá a la Sala plantear el manejo del caso, definir el problema jurídico sustancial y exponer el esquema para resolverlo.

118. La solicitud de desistimiento presentada por uno de los actores no resulta procedente. El 13 de octubre de 2022, el representante legal de Masbosques remitió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal- un escrito en el que informó que Jesús Alberto León Marín, representante legal de ACAIPI, remitió a esa empresa un documento en el que desistía de la acción de tutela por configurarse el fenómeno del hecho superado. El representante soportó el desistimiento en que las empresas accionadas superaron los hechos que motivaron el amparo porque lograron una ratificación posterior del contrato de mandato. Los líderes y capitanes de distintas comunidades indígenas del Pira Paraná reconocieron el proyecto que está en ejecución y aceptaron sus beneficios. Luego, una decisión favorable para los accionantes generaría perjuicios a los intereses de estas comunidades indígenas.

120. En la presente oportunidad la Sala concuerda con el juez de segunda instancia en que no se configuran los presupuestos para la procedencia del desistimiento de la acción de tutela. En primer lugar, existe una controversia entre las partes sobre el desistimiento de la acción constitucional. Mientras el representante de ACAIPI de ese momento indicaba la necesidad de desistir de la solicitud por satisfacerse, presuntamente, las pretensiones de manera extraprocesal, el representante del Consejo Indígena señaló ante el juez la urgencia de un pronunciamiento de la jurisdicción constitucional, dados los conflictos, las divisiones y

los daños internos que ocasiona la actuación de las accionadas. Luego, no existe certeza sobre la unanimidad en cuanto al desistimiento de la parte accionante.

121. En segundo lugar, la Sala tampoco tiene certeza sobre la intención de desistimiento formulada por el representante legal de ACAIPI de ese momento, y, con ello, de las comunidades indígenas que se encuentran afiliadas ante esta asociación, en tanto el actor no la elevó directamente ante el juez de segunda instancia, sino que la realizó por conducto de la empresa demandada.

122. Por último, el representante aludido, en su declaración de parte, efectuada por despacho comisorio en el trámite de revisión, ratificó dicha información, resultando tal manifestación improcedente, puesto que el expediente de tutela se seleccionó y estaba en curso su revisión por la Corte. En consecuencia, en esta etapa estaría precluida la posibilidad de las partes para desistir del trámite de amparo.

123. No se configura la carencia actual de objeto por hecho superado o daño consumado. En sus respuestas ante los jueces de instancia y en trámite de revisión (§31-45), Masbosques y Soluciones Proambiente SAS indicaron que se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado o daño consumado. Esta postura la fundamentaron en que el proyecto REDD+ ya se formuló, validó, verificó y certificó, en consecuencia, ya se emitieron certificados de carbono ejecutados en el comercio nacional e internacional, respecto de los cuales algunas comunidades indígenas ya se beneficiaron económicamente. Además, se superó cualquier tipo de afectación con la ratificación del contrato de mandato que directamente efectuaron líderes y capitanes de las comunidades del Pira Paraná.

124. La Corte Constitucional ha dispuesto que la carencia actual de objeto hace referencia a la desaparición del objeto jurídico de la acción de tutela, ya sea porque se obtuvo lo pedido, se consumó la afectación o porque existen nuevos hechos a partir de los cuales se pierde interés sobre una decisión judicial. Sobre hecho superado, la jurisprudencia ha indicado que se configura cuando se satisfacen integralmente las pretensiones planteadas en la acción, por acción atribuible a la accionada, entre la interposición de la actuación y el momento en el que el juez profiere el fallo judicial. En lo que se refiere al daño consumado, el juez constitucional debe valorar la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, es decir, que no es factible que el juez de tutela emita una orden para

retrotraer la situación. El daño consumado tiene entonces un efecto simbólico, dado que “lleva la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible”. El daño causado debe ser irreversible, pues respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable declarar la carencia de objeto.

125. En el presente caso la Corte Constitucional considera que no existen los presupuestos mínimos para configurar una carencia actual de objeto por hecho superado ni daño consumado.

126. Sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, la Sala de Revisión estima que la ratificación del contrato de mandato por algunas personas de las cuales se aduce su calidad de capitanes o líderes no implica necesariamente la satisfacción del conjunto amplio de pretensiones expuestas por los accionantes. Los demandantes proponen el estudio correlacionado de distintos derechos en los que confluye su cuestionamiento sobre las conductas de las accionadas al formular y ejecutar el proyecto REDD+. Para ello, solicitan un examen de constitucionalidad completo de su actuación, que valore si existió una violación de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, ponerle fin a su operación. Durante el trámite de revisión los accionantes expusieron que las ratificaciones aducidas por las demandadas, antes de ponerle fin a la solicitud de amparo, demuestran su postura sobre una acción con daño. En este caso se aduce, como agravante de la situación de desprotección de los derechos, según los accionantes, que los propios contratos o acuerdos de ratificación son documentos que desconocen la estructura de gobierno de las comunidades del Pira Paraná. Cuestionan que la operación de la empresa se ejecute por medio de contratos con algunos líderes y capitanes y no en el marco de las estructuras de toma de decisiones tradicionales. De ahí que, al considerarse incumplidas las pretensiones de manera integral, la Sala no puede aseverar la configuración de un hecho superado.

127. De otro lado, la Sala considera que la concurrencia de las etapas de formulación, validación, verificación y certificación del proyecto REDD+ no conllevan necesariamente a considerar un daño consumado. Los demandantes exponen un conjunto complejo de hechos a través de los cuales discuten conductas anteriores, posteriores y actuales del proyecto REDD+.

128. Para ellos, no solo se trata de la firma del contrato de mandato y el cumplimiento de cada etapa que condujo a la adopción y venta de certificados de carbono, sino de los derechos que tienen como grupos étnicos, con protección constitucional reforzada, para decidir y participar de las iniciativas basadas en la naturaleza que pretenden beneficiarse de su territorio y de cómo ellos han cuidado y se relacionan con los bosques. Por tal razón, no sólo demandan la conducta de los particulares que intervinieron como terceros, con fundamento en la tipología de actores prevista en la Resolución 1447 de 2018, sino del Estado colombiano, representado principalmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su obligación de salvaguardar y proteger sus derechos fundamentales colectivos.

129. El hecho de que se el proyecto REDD+ ya se formuló, validó, verificó y se emitieron certificados de carbono no significa automáticamente que el daño ya se consumó. El proyecto REDD+ se formuló con una duración de 30 años, el contrato de mandato tiene un periodo de 10 años y las certificaciones se aprobaron para un lapso de 20 años. Las repercusiones de este tiempo exceden las certificaciones de carbono vendidas y afectan, según los accionantes, sus derechos a decidir y participar en los esquemas de REDD+ aprobados por el Estado ante la CMNUCC. Luego, no se puede considerar que sus efectos han terminado y/o existe un daño irreversible sobre la preservación de su cultura y cómo se mantienen las relaciones en su territorio. Lo anterior, en tanto discuten efectos actuales de este proyecto sobre sus estructuras de gobierno y su forma de concebir el desarrollo propio y comunitario que, desde su perspectiva, tiene implicaciones sistemáticas y generalizadas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

130. Esta Sala resalta la calidad no solo de sujetos de especial protección constitucional que ostentan las comunidades del Río Pira Paraná, sino también la importancia para la humanidad que significan, pues los conocimientos tradicionales de los chamanes jaguares Yuruparí de numerosos grupos étnicos asentados a orillas del río Pirá Paraná fueron declarados por la UNESCO como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. Por lo tanto, es de la mayor importancia determinar si la ejecución del contrato de mandato controvertido vulnera la integridad, la autonomía y los conocimientos tradicionales reconocidos y protegidos por la UNESCO, no solo por la firma del contrato, sino por los efectos que pueda representar en décadas sobre la conformación de su estructura tradicional y cultural. Por todo ello, la Sala estima que no están dadas las condiciones para declarar la carencia actual

de objeto por daño consumado.

Análisis de procedencia formal de la acción

131. La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. La acción de tutela se presentó por Fabio Valencia Vanegas, en condición de representante legal del Consejo Indígena del Pirá Paraná y Jesús Alberto León Marín como representante legal de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná, según aducen, en cumplimiento del mandato emitido por las autoridades y líderes del territorio del Pirá Paraná.

132. De acuerdo con lo previsto en los artículos 7°, 70, 86 y 286 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha admitido la legitimidad en la causa por activa de pueblos y comunidades indígenas para actuar como sujetos colectivos titulares de los derechos fundamentales. La Corte ha indicado que esta competencia está radicada en: “(i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y (iv) la Defensoría del Pueblo”.

133. Adicionalmente, en lo que se refiere a las organizaciones creadas para la defensa de tales derechos, esta Corporación ha precisado que: (i) por regla general, se reconoce la legitimación de este tipo de organizaciones para solicitar la protección de los derechos fundamentales de las comunidades agremiadas a la organización accionante; (ii) la formulación de la acción de tutela bajo la figura de la agencia oficiosa respecto de comunidades que no están afiliadas a la organización actora, lo cual requiere la concurrencia de los requisitos establecidos jurisprudencialmente para tal efecto; y (iii) en el evento de que la actuación de la organización no responda a los supuestos de la agencia oficiosa frente a la comunidad o el pueblo titular de los derechos fundamentales, de manera excepcional, deben examinarse circunstancias especiales o excepcionales para la procedencia de la acción de tutela.

134. En este caso, la Sala parte de la premisa según la cual las autoridades indígenas de las dos asociaciones están legitimadas para formular la acción de tutela, (i) en nombre propio, en su condición de representantes legales y ante el presunto desconocimiento de los derechos derivados del ejercicio de sus cargos; (ii) en representación de las asociaciones indígenas en las que ejercen liderazgo y sobre las cuales estiman vulneradas las estructuras

de gobierno propio dispuestas autónomamente, y (iii) en representación de cada una de las comunidades indígenas afiliadas a dichas organizaciones, respecto del conjunto amplio de derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

135. Para el momento de la suscripción de la acción de tutela, Fabio Valencia Vanegas y Jesús Alberto León Marín demostraron su calidad de representantes legales de las organizaciones indígenas demandantes. En el curso del proceso de tutela, Jesús Alberto León Marín fue reemplazado por Juana Marín Neira como representante legal de ACAIPI. Durante la declaración de parte, allegó documentación que demostraba su designación por la asamblea de autoridades y capitanes de las comunidades del Pira Paraná. Además, en el trámite de revisión aportó copia del fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección B- que, en segunda instancia, ordena al Ministerio de Interior emitir el acto administrativo que la designa como la nueva representante legal de esa asociación.

136. Todos los representantes expresaron su intención de formular la acción de tutela por el desconocimiento de prerrogativas y derechos que tenían en su condición de representantes legales. En el escrito de tutela aseveraron que, a pesar de que fueron designados como representantes legítimos del Consejo Indígena Pirá Paraná y de ACAIPI, tales designaciones y los derechos que de ellas derivan, fueron desconocidos por los particulares y las autoridades demandados.

137. Además, como soporte para la presentación de la acción de tutela, se dejó constancia de que la misma acción constitucional se originó en la Asamblea de Autoridades Indígenas del Pira Paraná, reunida a través de sesiones extraordinarias del Consejo Indígena del Pira Paraná y de ACAIPI. En dichas sesiones, previas a la formulación de la acción de amparo, se dejó constancia que los autoridades tradicionales y capitanes de las comunidades y territorios indígenas que habitan la ribera del río Pira Paraná, consideraron necesario tomar acciones legales, incluida la acción de tutela, contra los particulares demandados y el Estado colombiano para la protección de sus derechos fundamentales colectivos como sujetos de especial protección constitucional. Sin que estas actas puedan interpretarse en el sentido de que los representantes legales requerían ratificaciones de los miembros de la comunidad, como sucede con la agencia oficiosa, lo cierto es que permiten concluir que la presentación de la acción fue una decisión tomada al interior de las comunidades indígenas, en el marco de sus estructuras de gobierno y, por virtud de esa decisión, fue presentada por sus

representantes legales de aquel momento.

138. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela se interpuso contra diferentes empresas privadas y entidades públicas. Según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y, excepcionalmente, contra particulares. Por eso, cuando se trata de una tutela que involucra actores privados, esta corporación ha indicado que debe configurarse, al menos una de las siguientes hipótesis: “a) cuando el particular presta un servicio público; b) cuando la conducta del particular afecta grave y directamente el interés colectivo; y c) cuando el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión frente al particular”.

139. Particularmente, cuando se trata de la acción de tutela formulada por comunidades indígenas contra particulares que operan o ejercen acciones en sus territorios colectivos, la Corte ha considerado que existe legitimación de tales accionadas, en tanto se trata de la conducta de personas que inciden o tienen relación directa con las afectaciones que las comunidades indígenas aducen ocurren en sus territorios o puede tratarse de escenarios de desequilibrio o indefensión de la población en los que resulta procedente la acción de tutela.

140. En lo que se refiere a las entidades del Estado, esta Sala estima la procedencia de la acción de tutela. Los accionantes demandaron al (i) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y (ii) al IDEAM. Además, durante el trámite del amparo, el juez de primera instancia vinculó al (iii) Ministerio del Interior, (iv) a la Procuraduría General de la Nación y a (v) la Defensoría del Pueblo. Sobre estas entidades, la Sala estima que tienen competencias constitucionales, legales o reglamentarias que pueden incidir en el análisis del caso o el tipo de órdenes de tutela que se puedan adoptar en sede de revisión.

141. Sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, el Decreto 3570 de 2011, que establece la estructura actual de esta entidad, prevé entre sus funciones: (i) diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables; (ii) diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales; (iii) participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con éste los

instrumentos y procedimientos de cooperación, y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente. De conformidad con estas funciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está legitimado en la causa por activa, dado que los accionantes plantean actuaciones y omisiones respecto de las obligaciones nacionales e internacionales sobre el diseño, la aplicación y el seguimiento de una política en materia ambiental, en lo que respecta a la reducción de emisión de gases de efectos invernadero y la ejecución de proyectos REDD+ en el territorio nacional, la cual está contenida en la Resolución 1447 de 2018 a cargo de esa cartera ministerial.

142. En lo que se refiere al IDEAM, de acuerdo con el Decreto 1277 de 1994, esa entidad tiene entre sus funciones: (i) suministrar los conocimientos, los datos y la información ambiental que requieren el Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental; (ii) realizar el levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país; (iii) efectuar el seguimiento de los recursos biofísicos de la Nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación, necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales; y (vi) realizar estudios e investigaciones sobre recursos naturales, en especial la relacionada con recursos forestales y conservación de suelos. Además, esta entidad, al momento de presentación de la acción de tutela, de conformidad con la Resolución 1447 de 2018, era la encargada de administrar el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones GEI-RENARE y, por lo tanto, de constatar el registro de los proyectos REDD+. Debido a que se imputan presuntos incumplimientos de esta entidad para el momento del registro del proyecto REDD+ en el Pira Paraná, la Sala considera la procedencia de la tutela respecto de ella.

143. En lo que se refiere al Ministerio del Interior, el Decreto 2893 de 2011 dispone dentro de su competencia las siguientes funciones: (i) diseñar e implementar de conformidad con la ley las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, con un enfoque integral, diferencial y social; y (ii) formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado. Además, el decreto prevé funciones específicas para la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías como de la Dirección de Consulta Previa, en lo que se refiere a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, incluida su participación plena y efectiva y su derecho a la autodeterminación. De conformidad con las

anteriores funciones, la Sala estima que estas competencias del Ministerio del Interior y sus direcciones influyen en la determinación de si posiblemente se vulneró algún derecho fundamental, entre ellos, a la participación en el proyecto REDD y en el acompañamiento brindado por el Estado y, por ende, se concluye que esa entidad está legitimada en la causa por pasiva.

144. Sobre la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con los artículos 24 del Decreto Ley 262 de 2000 y 2 del Decreto Ley 1851 de 2021, tiene entre sus funciones: (i) propiciar la búsqueda de soluciones a conflictos sociales y políticos, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público; (ii) solicitar intervenciones humanitarias a las organizaciones y organismos nacionales e internacionales responsables de la protección y defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, cuando sea necesario para defender estos derechos. (iii) actuar en la mediación y búsqueda de soluciones en los conflictos que se ocasionen por violación de los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por Colombia.

145. La Defensoría del Pueblo por medio de las defensorías delegadas, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 025 de 2014, es la encargada de (i) velar por el respeto y ejercicio de los derechos humanos y la observancia del DIH y adelantar las acciones y estrategias que se requieran para el efecto; (ii) adelantar las acciones y estrategias que se requieran para la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, bajo los lineamientos del Defensor del Pueblo. En particular, la Defensoría Delegada para Asuntos Étnicos se encarga de acompañar y asesorar a los grupos étnicos para la exigibilidad de sus derechos, la promoción del desarrollo de políticas públicas, planes o programas para su protección y el fortalecimiento de sus procesos de participación. También esta entidad es encargada de mediar en los conflictos internos, interculturales e interétnicos de las comunidades y pueblos que así lo requieran.

146. En consecuencia, tanto la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo están legitimadas en la causa por pasiva para evaluar las acciones de seguimiento y acompañamiento respecto de los pueblos indígenas, en la garantía de sus derechos fundamentales, lo que puede implicar órdenes en el caso particular o en el contexto general de proyectos REDD+.

147. Por otra parte, los demandantes presentaron la acción de tutela contra: (i) la corporación Masbosques y Soluciones Proambiente S.A.S., que desarrollaron y formularon el proyecto REDD+; (ii) Ruby Canyon Environmental, Inc., en su condición de organismo validador y verificador; y (iii) el programa de certificación Cercarbono, que aceptó el proyecto y emitió la documentación para la procedencia de la venta de la certificación de carbono. De los hechos descritos en la acción de tutela y del trámite procesal se constata que efectivamente estas empresas privadas participaron en las distintas etapas del proyecto REDD+. En consecuencia, están directamente relacionadas con los hechos de la acción de tutela, bajo los roles asumidos de conformidad con lo previsto en la Resolución 1448 de 2018.

148. La Sala de Revisión estima que con sus conductas puede generarse una posible afectación grave y directa al interés colectivo, en cabeza de las múltiples comunidades indígenas del Río Pirá Paraná, sujetos de especial protección constitucional. Además, las comunidades pueden estar en una situación de indefensión, en tanto que manifiestan no contar con instrumentos o mecanismos que les permita cancelar o suspender los efectos de este proyecto sobre su territorio. Ellos manifiestan que han presentado soluciones, peticiones y estrategias de diálogo con los operadores para tratar de enmerdar la situación y asegurar su respeto, en cambio, la respuesta de las demandadas no ha permitido un diálogo efectivo y amplio (§ 44).

149. La acción de tutela cumple el requisito de inmediatez. En el presente caso existe un hito que advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, al confrontar la cronología de las actuaciones de las comunidades del territorio Pirá Paraná y de los particulares demandados. Dicho hito está determinado por el momento en el cual los demandantes manifestaron conocer la existencia del proyecto REDD+ por ejecutarse en su territorio.

150. Según se expresa en la tutela, los demandantes conocieron del proyecto REDD+ formulado por Masbosques el 11 de abril de 2022 e, inmediatamente, solicitaron su terminación ante la falta de conocimiento de la estructura de gobierno propio. En respuesta, el 26 de mayo de 2022, Masbosques negó la solicitud porque el proyecto se concertó con el representante legal de las autoridades de ACAIPI y se perfeccionó en el contrato de mandato. Por lo tanto, los demandantes el 15 de julio de 2022 presentaron la acción de tutela. Para la Sala, el 11 de abril de 2022 es el momento determinante en el cual los representantes

legales de las organizaciones indígenas identificaron, conocieron y actuaron respecto de las presuntas afectaciones producidas por el proyecto REDD+. Desde ese momento a la presentación de la acción de tutela (15 de julio de 2022) pasó un tiempo razonable, de tres meses aproximadamente, para interponer el amparo correspondiente.

151. Incluso, si se considera que la acción de tutela debe contabilizarse desde el momento de la suscripción del contrato de mandato (2 de marzo de 2021), como hecho presuntamente generador de la afectación a los derechos fundamentales, igualmente, la Sala considera que el plazo es razonable. Los medios de prueba indican que la determinación para presentar la acción de tutela requería la participación y definición por parte de líderes, autoridades tradicionales y capitanes de 17 comunidades indígenas y 6 representantes de territorios tradicionales dispersos en el territorio Pira Paraná. En este territorio se presentan dificultades de movilidad para la población indígena y problemas de acceso a tecnología y medios de comunicación. Por consiguiente, la logística y los instrumentos necesarios para presentar y sustentar una acción constitucional demandaban tiempos y esfuerzos adicionales que deben valorarse desde una perspectiva étnica. En estas circunstancias específicas y particulares del caso, la tutela cumple con el requisito de inmediatez.

152. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Para la Sala no hay duda de la procedencia de la acción de tutela como escenario para analizar la discusión constitucional planteada por las organizaciones indígenas, puesto que, según la jurisprudencia, es el mecanismo propio para examinar la presunta vulneración de los derechos fundamentales, especialmente de comunidades étnicas.

153. Si bien las accionadas argumentan que la acción de tutela es improcedente, y así se resolvió en instancia, debido a la existencia de otros recursos judiciales ordinarios, al tratarse de una controversia principalmente contractual y de naturaleza comercial, la Sala de Revisión estima que la relevancia constitucional de los asuntos alegados por las partes, los intervinientes y terceros expertos, supera dicho debate y evidencia que el asunto versa sobre la valoración del goce o no de los derechos fundamentales de comunidades indígenas, en su relacionamiento con el territorio y el entorno en el cual desarrollan su proyecto de vida, bajo la autonomía que preserva la Constitución.

154. En este caso, la Sala advierte que prima facie la discusión fundamental del asunto se

asocia a la consideración de la posible afectación de derechos de rango constitucional, entre ellos la autodeterminación, el gobierno propio, la identidad y la integridad física y cultural de dichas comunidades. Sobre tales derechos, la Sala no considera que exista, fuera de la acción de tutela, algún mecanismo judicial ordinario efectivo e idóneo. Además, se estima que la exigencia del agotamiento de recursos ordinarios por parte de varias comunidades indígenas y en lugares remotos del territorio nacional, puede constituir una carga excesiva para esta población que habita una zona alejada y dispersa de la geografía nacional, con poca presencia institucional.

155. La parte demandada y los jueces de instancia afirmaron que sí existían tales mecanismos ordinarios de defensa. En primer lugar, hicieron referencia a la acción de nulidad del contrato civil regulada en los artículos 1743 y 1746 del Código Civil para discutir la presunta suscripción irregular del contrato de mandato. En segundo lugar, al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el registro en el RENARE efectuado por el IDEAM y la emisión del certificado de créditos de carbono. En tercer lugar, la procedencia de la acción popular, dada su eficacia para proteger derechos colectivos. Además, mencionaron la acción de cumplimiento respecto del contenido de la Resolución 1447 de 2018. A continuación, la Sala expondrá las razones por las cuales ninguna de estas vías constituye un mecanismo idóneo y eficaz para solucionar la controversia planteada.

156. En primer lugar, las acciones ordinarias de nulidad del contrato de mandato, dispuestas en las normas del Código Civil y de Comercio, no son mecanismos idóneos y efectivos para valorar en su integridad las pretensiones de los accionantes desde el ángulo constitucional debatido y, además, para resolver la totalidad de las discusiones legales y constitucionales que involucra la acción de tutela.

157. Una de las principales discusiones en el caso, desde un ámbito constitucional, está determinada por definir si era posible concebir este tipo de proyectos como instrumentos netamente privados o era obligatorio valorar el papel de los demandantes desde su condición de sujetos de especial protección constitucional, el régimen especial de las AATIS y los Consejos Indígenas, así como la normatividad de protección en Colombia que exige procedimientos especiales para su gobierno propio, participación y/o aplicación del consentimiento libre, previo e informado. Por lo tanto, las pretensiones de la acción de tutela no van dirigidas exclusivamente a discutir la validez jurídica del acto que originó tales

proyectos, sino el desconocimiento directo de los derechos fundamentales por acciones u omisiones de entidades del Estado y particulares.

159. En tercer lugar, la aseveración del juez de primera instancia sobre la procedencia de la acción popular para discutir los derechos colectivos alegados por los demandantes desconoce la distinción entre derechos colectivos fundamentales, propios de la acción de tutela, y derechos colectivos dispuestos en el artículo 88 de la Constitución. Esta corporación ya ha señalado que el autogobierno, integridad cultural y física, los derechos territoriales y, en general, las prerrogativas debatidas por los demandantes tienen un carácter iusfundamental cuya titularidad colectiva no cambia su connotación. Estos derechos, por regla general, se protegen a través de la acción de tutela.

160. En cuarto lugar, la Sala tampoco considera que el requisito de subsidiariedad se cumpla con la disponibilidad del sistema de PQRS por parte de la corporación accionada. La corporación maneja un protocolo de resolución de conflictos dispuesto en la formulación del proyecto REDD+. En principio, a través de ese canal, sería posible reclamar (o repeler) una presunta agresión de los derechos fundamentales. Sin embargo, la información presentada por los actores no permite inferir que constituya un canal idóneo y eficaz. Los demandantes adujeron que presentaron diferentes solicitudes y quejas, incluso, invitaron a Masbosques a un espacio para poder resolver el conflicto. De ello, dieron cuenta los escritos fechados el 2 y 20 de febrero y el 13 de marzo de 2023. Sin embargo, Masbosques no activó un canal para la resolución del conflicto, sino que, como se advierte con los escritos presentados a la comunidad y la respuesta ante este tribunal, su actuación principal ha estado ligada a demostrar que suscribió un contrato de mandato con un representante legítimo y, en consecuencia, el proyecto REDD+ respetó las salvaguardas sociales y ambientales dispuestas para esta clase de iniciativas.

161. Por último, la acción de cumplimiento regulada en la Ley 393 de 1997 no resuelve el problema del caso ni analiza la totalidad de omisiones de las entidades del Estado debatidas por los accionantes. La acción de cumplimiento, indica este tribunal, sirve para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos. Sin embargo, en este asunto no resulta procedente porque el debate principal está determinado en presuntas omisiones que afectan derechos fundamentales, relacionadas con el conjunto de salvaguardas sociales y ambientales dispuestas ante la CMNUCC. En ese sentido, dicha

acción jurisdiccional carece de eficacia y pertinencia para resolver las pretensiones planteadas en la acción de tutela.

Delimitación del asunto, problemas jurídicos y metodología de decisión

162. Delimitación del asunto. La Corte Constitucional observa que, en el trámite de esta acción de tutela, tanto en instancias como en sede de revisión, surgieron distintas tensiones constitucionales sobre la garantía de los derechos fundamentales: (i) a la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado.

163. Luego de estudiar cada uno de los medios de prueba, practicar una sesión técnica y adelantar pruebas en el territorio Pirá Paraná, la Sala de Revisión considera, en uso de sus facultades extra y ultra petita, que este escenario constitucional tiene como eje en común una controversia, de carácter iusfundamental, respecto de la determinación de la intervención (o cómo se supone deben intervenir) los pueblos indígenas en los proyectos REDD+ diseñados en el marco del mercado voluntario de carbono en Colombia.

164. La Sala Segunda de Revisión encontró que los accionantes e integrantes de las comunidades indígenas del Pirá Paraná, los intervinientes y expertos invitados, los particulares que intervienen en los proyectos REDD y el propio Estado, representado en las autoridades demandadas, tienen distintas lecturas sobre la manera en la que deben o tienen derecho a intervenir los pueblos indígenas en el mercado voluntario de carbono, que tiene como trasfondo problemáticas generalizadas.

165. Estas distinciones en las aproximaciones obedecen al peso que cada uno de los actores le asigna a la tensión que subyace en este caso entre, de un lado, la necesidad de prevenir el deterioro ambiental, como finalidad del Estado y corresponsabilidad social y compromiso internacional y, de otro, la protección de colectividades diferenciadas en sus territorios, con formas de vida minoritarias, así como la preservación física y cultural de sus usos, costumbres y tradiciones.

166. Para los accionantes, la primera garantía de los derechos de los pueblos indígenas en proyectos REDD+ inicia con el respeto de sus estructuras de gobierno propio, conservadas,

protegidas y en casos como el del pueblo Pirá Paraná, declaradas como patrimonio inmaterial de la humanidad. Para ellos, en este asunto específico, no procede la consulta previa porque consideran que la titularidad del proyecto REDD+ debe recaer en sus estructuras de gobierno propio. En consecuencia, son ellos quienes deben determinar la factibilidad de la iniciativa, realizar su formulación, buscar un validador y verificador y contratar un programa de certificación de carbono, que respete su esquema de gobernanza, sus intereses, costumbres y proyecto de vida. Para la parte actora, el accionar del Estado y de los particulares desconoció su decisión libre, voluntaria y consentida sobre la operatividad de un proyecto REDD+ en el Pira Paraná y, en consecuencia, la política REDD+ desconoce el contenido de sus derechos fundamentales.

167. Para los distintos intervinientes, que conceptuaron desde su visión académica y profesional, y los expertos escuchados en la sesión técnica, la intervención de los pueblos indígenas no se agota garantizando exclusivamente la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, sino que se requiere estándares genuinos de consulta y consentimiento libre, previo e informado. Sin estos estándares, los proyectos REDD+ presentan varias fallas en su diseño, implementación y seguimiento. Esto porque no es claro que las comunidades indígenas gocen de la titularidad de los proyectos REDD+, sino que su iniciativa y su operación se ejecuta a través de terceros (agentes externos) que determinan la factibilidad, formulación, validación, verificación, certificación, registro y monitoreo de un proyecto REDD+. Por eso, aunque en algunos proyectos se alega la titularidad de las comunidades indígenas, lo cierto es que su ejecución recae en actores externos a dichas comunidades.

168. Para los académicos y profesionales expertos consultados, este esquema de mitigación del cambio climático, novedoso para pueblos indígenas, sin una adecuada intervención estatal, puede provocar mayores escenarios de conflictividad territorial o fragmentación cultural. En la actualidad, según estos expertos, no resulta claro que la normativa nacional disponga que las comunidades indígenas puedan operar como titulares de los proyectos REDD+. Además, resulta altamente complejo que grupos indígenas, especialmente de la Amazonía colombiana, deban determinar cómo es el sistema de contabilidad de reducción y remoción de emisiones de GEI, las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la CMNUCC o cumplir con la reglamentación técnica que determina las reducciones de emisiones GEI.

169. Por su parte, los particulares accionados tienen un concepto de intervención en los proyectos REDD+ desde una perspectiva contractual. Este contenido se determina por una regulación del mercado voluntario de carbono en Colombia que permite la participación de actores privados, a través de normas técnicas que fijan la calidad, eficiencia y transparencia de su operación comercial. Bajo esta óptica, los accionados consideran válida la intervención de los pueblos indígenas a través de la suscripción de contratos comerciales, por ejemplo, de mandato, que respetan la autonomía de la voluntad de aquellos en su territorio. Igualmente, resultan eficientes los procesos de socialización de las iniciativas y con posterioridad la ratificación de los acuerdos a implementarse, ya que la población indígena actúa como dueña o propietaria del fruto del bosque a negociar, para este caso, del carbono forestal por aprovecharse.

170. Para el Estado, representado en las autoridades demandadas, el mercado voluntario de carbono se ha diseñado desde la participación de particulares: titulares de la iniciativa GEI, formuladores, validadores, verificadores y certificadores de los proyectos REDD+. Son ellos, desde la perspectiva del Estado, quienes deben asegurar el sistema nacional de salvaguardas, diseñado bajo los estándares del Marco de Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico interno, el cual incluye, cuando resulte procedente, el proceso de consulta previa y/o consentimiento libre, previo e informado. Luego, a diferencia de lo que exponen algunas comunidades indígenas, no se ha construido una ruta que asegure una intervención directa de las comunidades indígenas en los proyectos REDD+ y tal operativización presenta problemas para valorar el contenido o los estándares del autogobierno en estos casos, así como los eventos en los que procede la consulta previa y/o el consentimiento libre, previo e informado.

171. Problemas jurídicos. Delimitado el escenario de discusión, la Sala de Revisión estima que deben resolverse dos problemas jurídicos, desde una doble perspectiva particular y general correlacionadas.

172. El análisis de esta doble problemática obedece a que los medios de prueba recolectados en sede de revisión han demostrado que la acción de tutela coincide con un problema general que, de no solucionarse, ni las comunidades indígenas destinatarias directas de las órdenes, ni otros grupos étnicos en similares condiciones, verían protegidos sus derechos

fundamentales.

173. Las partes e intervinientes presentaron fallas, vacíos y problemas de los proyectos REDD+ que acreditaron que la discusión traspasa el escenario del caso y se extiende a la necesidad de valorar las obligaciones que el Estado asumió para esta población étnica ante la CMNUCC, para efectos de ejecutar en Colombia la política global REDD+.

174. En otras palabras, varios de los elementos aducidos sobre la conducta de las accionadas tienen o presuntamente se relacionan con una omisión sobre la manera en que operan este tipo de proyectos en Colombia. Por lo tanto, no solo se evidencia una situación aislada, en un caso particular, sino que se trataría de factores que inciden en una presunta práctica inconstitucional que tendría invisibilizada a la población indígena en la ejecución de los proyectos REDD+. Los problemas jurídicos para analizarse son los siguientes:

175. Primer problema: ¿Los particulares demandados vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes y las comunidades indígenas que representan (i) a la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en el proceso de factibilidad, formulación, validación, verificación, certificación y seguimiento del proyecto de REDD+ aplicado en el territorio Pirá Paraná, ubicado en el Gran Resguardo Indígena del Vaupés?

176. Este problema jurídico se centra en tres aspectos principales: (1) Durante la etapa de factibilidad del proyecto REDD+ se firmó un contrato de mandato con un representante legal de una de las asociaciones del territorio indígena sin reconocer sus usos y costumbres y, con ello, la comprensión de la estructura de gobierno propio y toma de decisiones, así como la adaptabilidad cultural de los instrumentos jurídicos. (2) Durante las etapas de formulación, validación, verificación y certificación del proyecto REDD+ no se ofrecieron espacios para lograr el conocimiento adecuado de lo pactado, lo que impactó el respeto de sus modos de vida al fijarse entre sus medidas una reducción de al menos el 30% de sus áreas de alimentación, sin el consentimiento de la población indígena. (3) Durante las etapas de desarrollo y seguimiento del proyecto REDD+ se continúa afectando la gobernanza indígena propia y el carácter colectivo de los pueblos indígenas, al suscribirse contratos de ratificación

con líderes y autoridades tradicionales de forma parcial e individualizada, lo que provoca una acción con daño y ruptura de la organización comunitaria.

177. La Corte precisa que en este escenario de discusión constitucional no se analizarán asuntos que trasciendan la delimitación iusfundamental para el caso concreto, como pasa a explicarse.

178. (1) La decisión se concentra en la situación fáctica y jurídica de las comunidades indígenas del territorio Pira Paraná, que conforman el Consejo Indígena del Pira Paraná y ACAIPI. El proyecto REDD+ Baka Rokarire fue formulado para aplicarse en el territorio del Gran Resguardo Indígena del Vaupés, en cinco territorios distintos, uno de ellos las comunidades del Pira Paraná, a través de ACAIPI. Las pruebas y el debate fáctico analizan la situación de las comunidades de la ribera del río Pira Paraná. Luego, el análisis efectuado y las posibles órdenes particulares solo recogerán la situación de esa población y no de otras relacionadas con dicho proyecto REDD+.

179. (2) El análisis no incluye un examen de la legitimidad de la conducta de la persona que suscribió directamente el contrato de mandato, ni de sus responsabilidades penales, civiles o en el marco de la jurisdicción indígena. Este punto trasciende las discusiones sobre la vulneración de los derechos fundamentales alegados por las comunidades frente al Estado y los particulares, por lo que ni su vinculación ni su análisis se consideran pertinentes en este escenario de discusión constitucional. Tampoco se analizarán posibles responsabilidades aducidas por los accionantes respecto de las autoridades o capitanes que ratificaron dichos contratos, pues excede las competencias y discusiones centrales del caso.

180. (3) A la Corte Constitucional, en su rol de guardiana de la Constitución y de los derechos fundamentales, no le corresponde definir asuntos económicos asociados al inicio y ejecución del proyecto REDD+. Tampoco se abordarán presuntas denuncias penales entre las partes relativas a la ocurrencia de delitos asociados a su ejecución.

181. Segundo problema: ¿El Estado colombiano, representado principalmente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desconoce los estándares constitucionales (i) a la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado,

al omitir actuaciones específicas relacionadas con los proyectos REDD+ que garanticen un enfoque étnico y diferencial?

182. Metodología de decisión. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala iniciará por: (i) describir brevemente el contenido normativo de los proyectos REDD+ en Colombia. Luego de ello, indicará: (ii) cuál es el estándar constitucional de protección de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas que resulta aplicable a los proyectos REDD+ dispuestos en el mercado voluntario de carbono. Para definir este estándar, se recordará el contenido del conjunto de derechos fundamentales que les resulta aplicables en los eventos que se pretende ejecutar un proyecto en su territorio. Posteriormente, esta corporación presentará (iii) las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano para asegurar la implementación de proyectos REDD+ respetuosos de estándares constitucionales sobre protección del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas. Igualmente, la providencia mencionará (iv) los deberes de debida diligencia de las empresas para respetar los derechos de los pueblos indígenas en la ejecución de proyectos REDD+ en el estado colombiano. Bajo estas consideraciones, (v) procederá finalmente a resolver los problemas jurídicos.

Marco jurídico internacional y nacional de los proyectos REDD+ aplicables en Colombia

183. Marco internacional. El diseño REDD+ a nivel internacional se ha construido sobre la base de los compromisos adquiridos por los Estados en virtud de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-CMNUCC (1992), el Protocolo de Kyoto (2001) y el Acuerdo de París (2015), de los cuales Colombia es parte. Estos instrumentos se han incorporado en el ordenamiento jurídico interno a través de leyes aprobatorias declaradas exequibles por la Corte Constitucional.

184. Estos instrumentos internacionales se proyectan como guías para que las naciones aborden el cambio climático y proporcionan un marco jurídico para la comprensión de la relación inicial entre la protección del medio ambiente y la necesidad de preservar el sistema climático y luchar contra los cambios que se producen respecto de dicho sistema. Desde la CMNUCC se entendió por cambio climático toda alteración a largo plazo del sistema climático, que incluye la atmósfera, hidrósfera, biósfera, y la geosfera, atribuido directa o indirectamente a la actividad humana. Esta alteración se produce, entre otras razones, por

gases efecto invernadero (GEI). Estos últimos son entendidos como todos aquellos “componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja”, los cuales liberados en la atmosfera sin ningún límite por un periodo de tiempo específico genera efectos adversos al sistema climático.

185. Bajo estas definiciones sobre cambio climático y gases efecto invernadero, los mencionados tratados reconocen que “los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad”, que requiere la acción conjunta y coordinada de todos los Estados”. Por tal razón, de acuerdo con la Sentencia C-056 de 2021, los tratados internacionales citados fijaron dos tipos de obligaciones a cargo de los Estados para combatir el cambio climático: (i) las obligaciones de adaptación y (ii) las obligaciones de mitigación. Las obligaciones de adaptación intentan responder a los impactos de este fenómeno y tienen como finalidad “fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible”. Por su parte, las obligaciones de mitigación abordan las causas del cambio climático y, en este sentido, tienen como propósito reducir las emisiones antropogénicas de GEI.

186. De acuerdo con los compromisos ante la CMNUCC y las obligaciones de mitigación, en el marco de la conferencia de las partes, los países signatarios han llevado a cabo anualmente reuniones para impulsar y supervisar el cumplimiento de estos acuerdos internacionales sobre el fenómeno del cambio climático. En este marco, principalmente en las conferencias de partes realizadas en Bali (COP13), Copenhague (COP15), Cancún (COP16), Varsovia (COP19), y Glasgow (COP26), las partes han dispuesto un enfoque de política e incentivos en los países en desarrollo para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, y la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono conocido como REDD+. Sobre esta normativa, por la relevancia para el caso, la Sala resalta lo siguiente:

* Desde el Plan de Acción de Bali y la decisión 2/CP.13 las partes dispusieron la adopción de enfoques de políticas e incentivos para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques enfocadas en los países en desarrollo. Igualmente, desde esta fecha se estableció que “las necesidades de las comunidades locales e indígenas deberán atenderse cuando se adopten medidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques”.

- El Acuerdo de Cancún dispuso que los Estados podían contribuir a la mitigación de GEI en el sector forestal con enfoque en cinco actividades: a) reducciones de emisiones debidas a la deforestación, b) reducción de emisiones debidas a la degradación forestal, c) la conservación de reservas forestales de carbono, d) la gestión sostenible de los bosques, y, e) el incremento de las reservas forestales de carbono. Además, indicó que estas medidas debían asegurar siete salvaguardias, dos relacionadas directamente con las comunidades indígenas. La primera: “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”. La segunda: “la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales”, obligaciones a desarrollarse por los Estados.

- Principalmente el Marco de Varsovia para REDD+ dispone la estructura para la implementación de sus actividades centrándose en la integridad ambiental y en resultados tangibles. En este marco se reafirma que la financiación basada en resultados puede provenir de una amplia variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas fuentes alternativas. Además, en el punto específico asociado al cumplimiento de las salvaguardias a favor de los pueblos indígenas y las comunidades locales, el marco fija que las partes deben proporcionar un resumen periódico de información sobre cómo se están abordando y respetando todas las salvaguardias en los escenarios nacionales.

187. Marco nacional. Tras el desarrollo de la política global de REDD+, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el Documento CONPES 3700 de 2011, que adopta la “Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”. Este es el primer documento oficial que define una estrategia REDD+ en Colombia y busca involucrar a todos los actores en la mitigación del cambio climático. La estrategia resalta la necesidad de contar con escenarios confiables de referencia de emisiones por deforestación para la contabilidad del carbono y promover la comunicación y coordinación entre los diferentes sectores productivos mediante la planeación participativa. Además, busca la participación de actores locales en la toma de decisiones sobre el manejo de recursos y destaca la importancia de diseñar de manera participativa las salvaguardas ambientales y sociales, así como de establecer un sistema que informe sobre su respeto a lo

largo de la implementación de las actividades elegibles, con especial atención en la protección de las comunidades étnicas y locales.

188. Posteriormente, el legislador emitió la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 926 de 2017, presentando lineamientos generales sobre las iniciativas de mitigación de GEI y disponiendo la participación pública y privada y su carácter de voluntariedad. La ley ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), además de establecer un Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE) para todas las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan optar a pagos por resultados o compensaciones similares. Los decretos definen las iniciativas de mitigación de GEI como programas, proyectos o actividades para la reducción, evitación, remoción y captura de GEI, clasificándolas en iniciativas de Reducción de Emisiones de GEI e Iniciativas de Remoción de GEI, y destaca su carácter voluntario, permitiendo la participación privada.

189. En 2017, Colombia, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó ante la CMNUCC la Estrategia Nacional REDD+ denominada “Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques”, en orden de lo dispuesto en la Ley 1735 de 2015. Esta estrategia dispuso como objetivo general aplicable a Colombia reducir la deforestación y degradación de los bosques, promoviendo una gestión forestal integral que contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica. La estrategia se terminó de consolidar con la Ley 1931 de 2018, que establece directrices para la gestión del cambio climático. Esta ley promueve la adaptación y mitigación del cambio climático, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas, y fomentar una economía competitiva y sustentable, en línea con los compromisos nacionales e internacionales.

190. Finalmente, toda la política REDD+ en Colombia ha tenido su principal desarrollo reglamentario en la Resolución 1447 de 2018, modificada por la Resolución 831 de 2020. Estas normativas reglamentan el monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación de GEI y establecen un Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de Emisiones de GEI, además del Registro Nacional de Reducción de Emisiones de GEI (RENARE).

191. Puntualmente, la resolución considera que las actividades REDD+ son iniciativas de mitigación de GEI aplicables en Colombia y divide estas actividades REDD+ en dos clases: (i) los programas REDD+ que cubren áreas geográficas amplias y están a cargo de entidades públicas nacionales y (ii) los proyectos REDD+ que son de nivel subnacional y delimitado y pueden tener titulares privados. Además, la resolución define que ambos tipos de iniciativas pueden demostrar sus resultados de mitigación en el marco del cumplimiento de las metas indicadas en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de Bosques, así como de las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la CMNUCC.

192. Sobre los proyectos REDD+, que interesa al presente caso, la Resolución 1447 de 2018 dispone que como iniciativa de mitigación GEI su titular, entendido como la persona responsable de su formulación, implementación, seguimiento y registro, deberá realizar el monitoreo, reporte y verificación de sus acciones de mitigación de GEI de acuerdo con los principios de confiabilidad, comparabilidad, consistencia, prevenir la doble contabilidad, exactitud, exhaustividad, integralidad, pertinencia y transparencia y las reglas de contabilidad establecidas en la presente resolución. Igualmente, la resolución dispone los titulares deberán suministrarán al RENARE información técnica y veraz sobre el desarrollo de la iniciativa de acuerdo con las siguientes fases:

Fase

Contenido

Responsable

Factibilidad

Se refiere a la fase de definición de la viabilidad técnica y financiera de la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa deberá suministrar información general al Renare relacionada con: participantes, objetivo, alcance, localización geográfica, fuentes de emisión y remoción, actividades de reducción de emisiones o remoción de GEI, costos preliminares, financiación, potencial de reducciones de emisiones y/o remociones de GEI, co-beneficios esperados e identificación detallada de las Actividades REDD+ cuando se trate de un proyecto o programa REDD+.

Titular

Formulación

Se refiere a la fase de diseño detallado de la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa deberá como mínimo suministrar la siguiente información: establecimiento de líneas base, establecimiento de las metas de mitigación de GEI, co-beneficios esperados, definición de los indicadores para el monitoreo y reporte de la implementación de la iniciativa, mecanismos de validación de la línea base de la iniciativa, diseño detallado de las actividades REDD+, y salvaguardas ambientales y sociales cuando se trate de un programa o proyecto REDD+.

Titular

Implementación

Se refiere a la fase en la que se da inicio a la ejecución de las actividades de mitigación de GEI una vez finalizada la fase de formulación. En esta fase el titular de la iniciativa deberá suministrar información sobre el avance de los indicadores de monitoreo y reporte de la implementación de la iniciativa, incluyendo aquellos indicadores relacionados con los resultados de mitigación, verificadas y canceladas, así como la información del proceso de verificación de los resultados de mitigación de la iniciativa.

Titular

Cierre

Se refiere a la fase de finalización de la implementación de la iniciativa, en la que se han cancelado todas las toneladas de GEI reducidas y/o removidas que hayan sido generadas por la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa de mitigación de GEI deberá informar en el Renare la finalización de las acciones de mitigación.

Titular

193. La resolución igualmente dispone que los titulares de los proyectos REDD+ deberán, entre sus acciones principales: (i) inscribir su iniciativa de mitigación en el Renare desde su

fase de factibilidad; (ii) asegurar que sus procesos de validación y verificación se realizan por un organismo independiente del programa de certificación de GEI o estándar de carbono; (iii) obtener los permisos, autorizaciones, concesiones, licencias y/o cualquier otro requisito establecido por las normas vigentes para implementar la iniciativa; (iv) actualizar el avance de ejecución de su iniciativa, incluso si no hay avance cuantificable en términos de reducción y/o remoción de emisiones de GEI y (v) reportar los resultados de mitigación de GEI.

194. Por último, la Sección 2, capítulo 2, de la citada resolución desarrolla los lineamientos específicos de aplicación de los proyectos REDD+. Entre los artículos 39 al 45, dispone que el titular también deberá (i) seguir los lineamientos que dicta la CMNUCC relativos a REDD+; (ii) establecer su línea base a partir del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales más actualizado que haya sido sometido formalmente por Colombia y evaluado por la CMNUCC, y que incluya el área geográfica del proyecto, así como actividades REDD+, periodos y depósitos de carbono en los cuales se pretenda implementar la iniciativa; y (iii) reportar en el Renare la información referente al cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales.

195. Además de la figura de titular de la iniciativa de mitigación GEI, la resolución prevé la condición de socio ejecutor. Sin embargo, de acuerdo con esta norma, la condición de socio ejecutor le permitirá al titular de un Proyecto REDD+ estar incluido en el marco de implementación de un Programa REDD+ y optar a pagos por resultados o compensaciones similares a través del Programa.

196. El anterior recuento normativo permite llegar a las siguientes conclusiones:

- El marco global REDD+ se dispuso como una iniciativa internacional para mitigar los gases efecto invernadero mediante la prevención de la deforestación y la degradación de los bosques en países en desarrollo. Como estrategia global, tecnificada y especializada en cada conferencia de las partes ante la CMNUCC, los países en desarrollo han adquirido compromisos de metas nacionales de cambio climático. Igualmente, se han fijado compromisos que deben ser informados periódicamente y de manera sostenida. Específicamente, sobre la operación de este marco REDD+ en territorios de comunidades indígenas y locales, se dispusieron salvaguardas ambientales y sociales que los Estados deben asegurar en su cumplimiento. Una de ellas, importante para el presente caso, es el aseguramiento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. Su contenido

debe determinarse bajo la normativa nacional e internacional, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- El marco nacional REDD+, como en efecto expusieron los intervinientes y las partes durante el presente proceso de tutela, se construyó a partir de una doble intervención público-privada. La titularidad de las iniciativas de mitigación GEI, en el caso específico de los proyectos REDD+, indica que puede ser de titulares privados responsables de la formulación, implementación, seguimiento y registro de una iniciativa. Además, este titular tiene que cumplir con una serie de obligaciones procedimentales y sustantivas, incluidas las salvaguardas sociales y ambientales acordadas ente la CMNUCC, en correspondencia con el ordenamiento jurídico nacional.

Estándar internacional y nacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas relacionado con la ejecución de iniciativas en sus territorios a aplicarse en los proyectos REDD+

197. Estándar internacional y nacional. Diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponen el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos de los pueblos indígenas, como garantizar el respeto del derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar cualquier proyecto en sus tierras y territorios.

198. Estos instrumentos también establecen la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas y administrativas para proteger estos derechos, promover la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que afecten sus vidas y asegurar la preservación de sus culturas, lenguas y tradiciones. Además, dichos instrumentos exigen que los Estados implementen políticas y mecanismos que aseguren la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo, y en la gestión de los recursos naturales en sus territorios, respetando su autonomía y formas de organización tradicionales.

199. En esa misma línea, los artículos 7°, 8°, 72, 79, 246, 286, 287 y 330 de la Constitución de 1991 prevén mandatos asociados a la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la obligación de salvaguardar la riqueza étnica y cultural de la Nación y,

con ello, la identidad y patrimonio de los grupos étnicamente diferenciados. Además, la Carta establece disposiciones explícitas sobre que los pueblos indígenas gozan de la potestad para gobernarse por sus propias autoridades, según sus usos y costumbres y que la actuación del Estado se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica.

200. Con fundamento en estos mandatos internacionales y nacionales, la Corte Constitucional ha revisado un amplio número de casos en los cuales se demanda la protección de sus derechos individuales y colectivos cuando existe alguna intervención de terceros en sus territorios o en la manera que conciben su relación con las tierras que habitan, su propia subsistencia o sus modos de vida o desarrollo. En cada uno de estos casos, la Corte ha dispuesto que la protección de los derechos de los pueblos indígenas exige un examen diferenciado y particular, de acuerdo con el impacto advertido en la población étnica, la intervención de los agentes externos, sean públicos o privados, y el tipo de iniciativa, proyecto o estrategia a implementarse en sus territorios colectivos.

202. En el caso de los proyectos REDD+, las intervenciones y la exposición efectuada en la sesión técnica demuestran que en el mercado voluntario de carbono y de los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal confluyen de manera correlacionada un conjunto amplio y heterogéneo de derechos de los pueblos indígenas, establecidos en los diversos instrumentos internacionales, así como en la Constitución y la jurisprudencia de este tribunal.

203. Fundamentalmente, se encuentran el derecho (i) a la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. A continuación, por la relevancia para analizar los problemas jurídicos del caso, la Sala definirá brevemente su contenido, a partir de estándares internacionales y nacionales.

204. (i) El derecho a la libre determinación, a la autonomía y al autogobierno debe protegerse en el diseño y puesta en marcha de proyectos REDD+. Un número importante de decisiones de la Corte Constitucional, dispuestas bajo estándares internacionales, han indicado la protección del derecho fundamental a la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno. La libre determinación incluye el respeto por sus formas de vida propias, de su

relación tradicional con el territorio, de las maneras en que conciben su desarrollo o economía tradicional y, más recientemente, de la protección a su soberanía alimentaria.

205. La Corte Constitucional ha reseñado, a partir de normas internacionales y nacionales, la necesidad de amparar la libre determinación, la autodeterminación y la autonomía de los pueblos indígenas, entendida como una prerrogativa de carácter colectivo y fundamental que, desde una doble dimensión externa e interna, les permite darse su propia organización social, política, económica, jurídica, cultural o espiritual, de acuerdo con sus prácticas tradicionales, su cosmovisión y su proyecto de vida colectivo, sin desconocer los límites que establece la Constitución y las leyes.

206. En su dimensión externa, la autonomía indígena permite que las comunidades participen, a través de su conocimiento y en la búsqueda de respeto por su cosmovisión, en decisiones de la administración o del órgano político que puedan afectarlas directamente.

207. En su dimensión interna, la autonomía está relacionada con el reconocimiento del autogobierno en cuanto a su organización social, política, jurídica y económica. Ello supone el derecho a decidir por sí mismos y sin intervención innecesaria del Estado, en sus formas de gobierno, en la manera en que ejercen sus derechos en los territorios y los resguardos indígenas, incluso la autogestión o autorreconocimiento de expresiones colectivas culturales. Por tal motivo, esta corporación ha manifestado que implica (i) el derecho de las comunidades a decidir su forma de gobierno, (ii) el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y (iii) el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señalen la Constitución y la ley”.

208. Este tribunal ha establecido que el autogobierno incide en los mecanismos de resolución de los conflictos internos y la intervención que puedan efectuar autoridades del Estado y los particulares, incluido el sistema judicial. La Corte Constitucional ha dispuesto que, por regla general, los conflictos al interior de las comunidades deben ser resueltos por la propia comunidad, en tanto el Estado lo que debe asegurar es que no exista una intromisión indebida violatoria de sus derechos fundamentales. Para ello, ha dispuesto tres pautas de interpretación para cuando suceden problemas o conflictos internos que el Estado debe observar: (i) la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas; (ii) la mayor

autonomía para la decisión de conflictos internos; y (iii) el principio de que a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía.

209. De manera excepcional, esta Corte ha dispuesto que las autoridades del Estado no pueden permanecer al margen de los conflictos que puedan amenazar o violar los derechos fundamentales de una comunidad indígena o sus integrantes. En estos eventos, resulta admisible la intervención de autoridades, incluidos los jueces, mediante estrategias de diálogo intercultural que busquen proteger su autonomía, cuando se demuestre que: “(i) el conflicto compromete de manera seria y cierta el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los integrantes de la comunidad o pone en riesgo la pervivencia misma de la comunidad; y (ii) las autoridades tradicionales no cuentan con las instancias o mecanismos para solucionar por sí mismas el conflicto y evitar así el desconocimiento de los derechos afectados”.

210. En vista de que los proyectos REDD+ buscan implementar soluciones climáticas que, desde su factibilidad hasta su seguimiento, puedan operar en territorios colectivos, incluyendo aquellos habitados por pueblos y comunidades indígenas, resulta crucial respetar el derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas. Estas comunidades no solo son guardianas tradicionales de los bosques que se pretenden conservar y aprovechar forestalmente, sino que también pueden ser las principales afectadas por cualquier proyecto que se implemente en sus territorios.

211. Su conocimiento ancestral y su relación intrínseca con el entorno natural son vitales para la gestión sostenible de los recursos forestales y la mitigación del cambio climático. Por lo tanto, cualquier proyecto REDD+ debe desarrollarse en armonía con las estructuras de gobernanza y marcos normativos que protejan sus derechos. Esto garantiza que dichas iniciativas se adopten a través de procesos de toma de decisiones propios de las comunidades indígenas, respetando así la decisión de estas comunidades sobre el territorio que habitan.

212. (ii) El derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas debe protegerse durante la operación de los proyectos REDD+. La propiedad colectiva sobre las tierras y territorios de las comunidades indígenas constituye un derecho fundamental colectivo y al mismo tiempo una garantía de maximización de los derechos a la autonomía y

la autodeterminación, a la integridad e identidad étnica y cultural, así como al ejercicio del gobierno propio y de su pervivencia colectiva. La Corte ha dispuesto que la especial relación que tienen las comunidades étnicas con los territorios que habitan, no solo deriva de lo que significa para la supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios que habita, sino la conservación de cosmogonías y procesos culturales tradicionales que hacen parte del patrimonio de la Nación.

213. La jurisprudencia constitucional ha indicado que de este derecho fundamental sobre las tierras y los territorios derivan garantías de protección y respeto a cargo del Estado y de los particulares. Desde una dimensión jurídica, la visión de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas no concuerda con la regulación de ordenamiento especial que maneja el resto de la Nación colombiana. Por eso, el Estado reconoce y protege jurídicamente notas definitorias del derecho fundamental a la propiedad colectiva, entre ellas, su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable y la ancestralidad de la posesión como “título” de propiedad. Bajo esta perspectiva diferencial, se ha respetado y garantizado la constitución de los resguardos indígenas, las AATIS o la configuración de las entidades territoriales indígenas, como formas de organización propia de los pueblos y comunidades indígenas.

214. Desde una dimensión cultural, reconoce que este derecho no es solamente una garantía de protección a la propiedad, sino también tiene como propósito reconocer la especial relación que existe entre la cosmovisión de las comunidades y el territorio. La Corte ha indicado que la protección no se limita únicamente por la comprensión del espacio geográfico, sino de los elementos vitales que aseguran su preservación, su cultural y su desarrollo.

215. Por esta doble dimensión, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado tiene deberes de protección en relación con las tierras y los territorios colectivos y los recursos naturales que inciden en la conducta de terceros.

216. La jurisprudencia ha dispuesto presupuestos mínimos como los siguientes: (i) el deber de reconocer el derecho de propiedad a favor de los miembros de las comunidades o poblaciones que tradicionalmente ocupa el territorio, lo que incluye la garantía de constitución, delimitación y saneamiento de resguardos indígenas o la protección de áreas sagradas o de especial importancia cultural; (ii) el deber estatal de emitir medidas

legislativas que las protejan de intervenciones arbitrarias de terceros, que busquen aprovecharse de sus recursos naturales o desconocer las leyes, y, con ello, garantizar el respeto por los usos y costumbres o de su integridad étnica y supervivencia, y (iii) garantizar la disposición y administración de sus territorios, lo que incluye la participación en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables que existen en las mismas, que haga posible la preservación de su costumbres y su transmisión a las generaciones futuras.

217. Igualmente, la Corte ha dispuesto que debe reconocerse y respetarse el valor del conocimiento de los pueblos indígenas sobre la diversidad biológica, el medio ambiente y las prácticas de gestión sostenible de sus recursos que ellos aplican. Sobre este punto específico, la Corte ha reconocido que las comunidades indígenas tienen la calidad de autoridades ambientales. Este reconocimiento ya se ha dado por parte de la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias T- 530 de 2016, C- 389 de 2016, T- 063 de 2019, en las que se ha establecido que el artículo 330 de la Constitución “confiere a los pueblos indígenas la potestad de actuar como autoridades ambientales dentro de sus territorios” y también se deriva del artículo 14 del Convenio de la OIT que indica que: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.”

218. Por consiguiente, dado que los pueblos indígenas no solo poseen sino que habitan y conocen sus territorios tradicionales, gracias a su cosmovisión y prácticas tradicionales de gestión ambiental, los proyectos REDD+ deben fundamentarse en el reconocimiento formal y material de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Este enfoque no solo garantiza la protección y el respeto de los derechos humanos y fundamentales dispuestos para estas comunidades, sino que también promueve una gestión ambiental más efectiva y sostenible, reconociendo su condición de autoridades ambientales en los territorios que habitan.

219. (iii) El derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio deben garantizarse en los proyectos REDD+. La Corte Constitucional ha protegido la identidad e integridad étnica y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas, la conservación de la riqueza cultural de la Nación y la preservación de culturas minoritarias. La identidad e integridad étnica y cultural ha sido entendida como un derecho

autónomo de los pueblos indígenas que les permite fortalecer el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales que los caracterizan y, al mismo tiempo, representan sus modos de vida y de desarrollo propio, maneras de concebir el mundo, los sistemas de valores, tradiciones y sus creencias aprendidas por siglos.

220. La jurisprudencia constitucional ha indicado que esta prerrogativa se proyecta en una doble dimensión colectiva e individual. La primera, se trata de la protección que se le otorga a la comunidad como sujeto de derechos, y la segunda la protección que se le otorga al individuo para preservar sus conocimientos y prácticas tradicionales que lo identifican. Ambas no solo permiten proteger la identidad de un grupo, sino además aseguran su subsistencia cultural y física. Además, buscan proteger la multiplicidad de formas en que se expresa la cultura y que, a su vez, se concreta en la defensa del patrimonio cultural material e inmaterial.

221. Especialmente, sobre su derecho al desarrollo propio y con ello sus prácticas de alimentación y soberanía. De acuerdo con directrices internacionales y la jurisprudencia constitucional, los pueblos indígenas tienen el derecho a la soberanía alimentaria, que incluye la producción de alimentos saludables y culturalmente apropiados. Este derecho les permite decidir sobre sus sistemas de alimentación y agricultura y conservar conocimientos locales y escoger sus métodos y tecnologías que aplicaran. Al mismo tiempo, deriva una obligación estatal de establecer y ejecutar los programas de asistencia a los pueblos ancestrales, con el objeto de asegurar la conservación y protección de su capacidad productiva y el ambiente.

222. Los proyectos REDD+ no pueden ser ajenos a la protección de estos derechos, por cuanto deben asegurar que los pueblos y comunidades indígenas puedan conversar y fortalecer su identidad e integridad física y cultural, al ser ejecutados en sus territorios, lo que incluye la comprensión y la decisión sobre sus modos de vida o la manera como conciben o quieren asegurar la pervivencia con el entorno natural. Además, este enfoque obliga a quienes participen de sus actividades a apoyar la conversación de su entorno y su capacidad productiva.

223. (iv) El derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado debe protegerse en los proyectos REDD+ en los casos que resulte procedente. De conformidad con

el derecho internacional de los derechos humanos y el principio de proporcionalidad, se ha establecido que existen tres niveles de consulta a las comunidades étnicamente diferenciadas, dependiendo de la evidencia razonable sobre la intensidad o nivel de afectación generado por cualquier acto, medida o iniciativa que tenga la intención de intervenir el territorio y, con ello, la relación entre la medida y la vida de la comunidad en el espacio en que tradicionalmente habitan y ejercen sus costumbres .

224. Estos niveles no deben entenderse como elementos separados, sino como dimensiones de un mismo derecho del que gozan los pueblos indígenas. De modo que, existe un continuum, marcado por el principio de proporcionalidad, de manera que ante afectaciones indirectas procede la participación ambiental, ante afectaciones directas la consulta previa y ante afectaciones directas e intensas el consentimiento libre, previo e informado.

225. En primer lugar, la jurisprudencia establece el derecho a la participación ambiental de las comunidades indígenas cuando la afectación es indirecta y leve. Conforme al artículo 79 de la Constitución, este derecho se concreta en la posibilidad de que las comunidades participen en escenarios públicos de toma de decisiones que puedan incidir su derecho a gozar de un ambiente sano. En este contexto, se garantiza que un Estado democrático, en espacios del legislativo o del ejecutivo, consideren las preocupaciones, demandas e intereses de diversas colectividades que conforman la Nación. Este enfoque busca promover la intervención de las comunidades en decisiones medioambientales que afecten a toda la sociedad, incluidos los grupos diferenciados.

226. En segundo lugar, la Corte ha dispuesto la consulta previa cuando se evidencia una afectación directa. La afectación directa responde a todo impacto positivo o negativo que pueda tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica.

227. La consulta previa garantiza el derecho de las comunidades étnicas para decidir acerca de sus propias prioridades o los efectos de actuaciones públicas o privadas que puedan afectar -de manera importante- sus vidas, creencias e instituciones, así como los derechos que ejercen sobre las tierras que ocupan y utilizan.

228. Un proceso consultivo tiene por finalidad lograr un acuerdo o consenso con los grupos

étnicos afectados, en el que las comunidades puedan incidir activamente en la determinación de sus afectaciones y las medidas para prevenirlas o contrarrestarlas. Para ello, debe, de una parte, (i) lograrse la identificación de las afectaciones directas. Es decir, que los pueblos consultados conozcan todos los aspectos de la propuesta y sus implicaciones, y que a su vez puedan analizarlas y discutir las, con el propósito de definir los impactos reales y potenciales a sus derechos fundamentales colectivos e individuales. De otro lado, debe (ii) alcanzar acuerdos o consensos sobre las medidas a implementarse. Por tal motivo, existen deberes correlativos y principios que rigen su realización basados en la buena fe, razonabilidad, proporcionalidad, objetividad, el diálogo recíproco y la obligación de materializar lo pactado, sin una posibilidad de veto o abstención en su realización.

229. Además, la Corte ha indicado que el derecho a la consulta previa comprende etapas y desarrollos pre consultivos como post consultivos. Es decir, el procedimiento de la consulta se entiende agotado cuando el Estado y/o el ejecutor del proyecto, obra o actividad, garantizan el cumplimiento de todas las etapas del derecho fundamental, así como las medidas de mitigación, compensación e indemnización concertadas con la comunidad étnica cuando existe un daño.

230. El tercer escenario es el consentimiento previo, libre e informado (CLPI), en aquellos eventos que se advierte una afectación intensa. El parámetro de evaluación está mediado por la amenaza que existe respecto de la propia subsistencia física y cultural de la comunidad tradicional, tal y como sucede con actuaciones que “(i) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; (ii) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (iii) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma”. En caso de no llegarse a un acuerdo, la Corte ha dispuesto que prevalece la decisión de las comunidades indígenas.

231. Bajo una interpretación sistemática del Convenio 169 de la OIT, la Corte ha dispuesto que el consentimiento libre, previo e informado procede respecto de cualquier actuación que rompa la existencia o la integridad de las etnias. Además, para su operación, deberá analizarse las características del caso concreto y la obra, iniciativa o proyecto a operar en el territorio.

232. Además, se dispone que “la vinculación de la decisión en los casos que se requiere CPLI implica que, en principio, el Estado solo puede implementar la medida administrativa o legislativa “si obtiene el consentimiento, previo, libre e informado de la comunidad indígena.” De manera que, “[l]a anuencia del pueblo étnico diverso es en principio vinculante, puesto que, sin éste, la implementación de la medida entraña una violación de los derechos de estos colectivos”.

Obligaciones internacionales y nacionales del Estado colombiano para asegurar la protección interdependiente entre medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas

233. Estándar constitucional. La Constitución de 1991 implicó un cambio en el paradigma de protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Esto porque su propósito y regulación no solo busca amparar los derechos individuales fundamentales, sino también abordar cuestiones esenciales para la Nación asociadas a la protección de la riqueza natural y el desarrollo sostenible e integral. Bajo este contexto, la Constitución contiene una serie de deberes medioambientales a cargo del Estado.

234. Los artículos 8° y 79 de aquella imponen al Estado el deber de resguardar las riquezas naturales de la Nación, velando por su diversidad e integridad, así como conservar las áreas de especial importancia ecológica y promover la educación ambiental. En lo que concierne a la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, la Carta Política establece que, en calidad de propietario del suelo y de los recursos naturales renovables, al Estado le corresponde planificar su manejo y aprovechamiento, asegurar su desarrollo sostenible, prevenir y controlar sus factores de deterioro ambiental, garantizando simultáneamente una contraprestación económica, sin menoscabo de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (arts. 80 y 332 C.P.). Asimismo, dispone que, en situaciones de interés socioambiental, el Estado precisará los límites de la libertad económica e intervendrá en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo o la producción, distribución y consumo de bienes, con el propósito de lograr una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la preservación de un entorno sano (art. 333 y 334 C.P.).

235. Con soporte en estos postulados, desde un inicio la Corte Constitucional ha establecido que la Carta de 1991 responde a lo que la jurisprudencia ha denominado una “Constitución ecológica”. La Constitución prefigura un modelo de sociedad, bajo un orden jurídico esencial,

en el que resulta inaceptable cualquier actuación u omisión que destruya o altere el medio ambiente, en su relación con el ser humano o como bien en sí mismo. Además, el carácter ecológico de la Carta Política representa un programa que obliga al Estado, a través de sus diferentes órganos e instituciones, a actuar creando condiciones que permitan la protección, conservación y salvaguarda del entorno natural.

236. Por este mismo carácter ecológico, desde tiempo atrás la jurisprudencia ha indicado que dentro del ordenamiento jurídico colombiano el medio ambiente tiene una triple dimensión: (i) un principio, dado que la protección al medio ambiente irradia todo el orden jurídico al fijar la obligación del Estado de protección de las riquezas naturales de la Nación; (ii) un derecho, que le permite a todas las personas, por diversas vías judiciales, asegurar sus prerrogativas a gozar de un ambiente sano; y (iii) un deber, en la medida en que de la Constitución ecológica deriva un conjunto amplio de obligaciones impuestas al Estado, dirigidas a proteger la diversidad e integridad del ambiente, de sus recursos naturales, y conservar las áreas de especial importancia ecológica de la Nación.

237. Bajo estos presupuestos generales, la Corte Constitucional ha revisado y analizado un número considerable de casos en los que se exhiben cuestiones medioambientales. En estos casos, la jurisprudencia ha marcado hitos significativos en la protección de los mandatos establecidos en la Constitución de 1991, para responder a los desafíos emergentes en el ámbito medioambiental, tal y como sucede con el fenómeno del cambio climático y su correlación con la garantía de sujetos colectivos. Estas decisiones brindan pautas relevantes sobre las obligaciones nacionales e internacionales del Estado, en la adopción e implementación de políticas públicas sobre la adaptación y la mitigación al cambio climático y sus efectos sobre poblaciones étnicamente diferenciadas.

238. El primer hito dispone el compromiso del Estado colombiano de cooperar internacionalmente en las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, bajo el marco constitucional vigente y las finalidades del Estado. Esta corporación ha indicado que, de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por el Estado (ver, párrafos 197 y ss), Colombia debe asumir los compromisos de mitigación y de adaptación al cambio climático de una manera que corresponda con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el marco constitucional vigente y a las finalidades del Estado.

240. Igualmente, en la Sentencia C-048 de 2018, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1844 de 2017, que aprobó el Acuerdo de París, determinó que existen deberes específicos del Estado en materia ambiental y reducción de emisiones de gases invernadero: (i) la preservación de la diversidad e integridad de las comunidades en sus territorios y (ii) la salvaguarda de las riquezas naturales nacionales, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, la promoción de la educación ambiental y la lucha contra el cambio climático.

241. También la Sentencia C-479 de 2020 estableció que, si bien el artículo 333 superior destaca la libertad económica, de empresa y de competencia como la base del desarrollo, al mismo tiempo prevé límites cuando así lo exige el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, enmarcados en el orden jurídico nacional. Por ello, este tribunal ha reconocido que el modelo de desarrollo sostenible toca cuatro aristas: “(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones”.

242. Un segundo hito desarrollado por la jurisprudencia constitucional ha sido el deber del Estado colombiano de aplicar un enfoque de interdependencia entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos, especialmente respecto de población étnica o de sujetos de especial protección constitucional. Desde las primeras decisiones, este tribunal ha indicado que la protección del medio ambiente conlleva a su vez garantías de salvaguarda de las poblaciones que coexisten en ese entorno y de sus derechos, los cuales deben asegurarse frente a la intervención de terceros o los ejercicios de control del Estado.

243. Las sentencias T-380 de 1993 , T-622 de 2016 y T-063 de 2019 y SU-545 de 2023 son ilustrativas de este enfoque. La primera estudió los efectos de la explotación ilícita forestal por parte de particulares en territorios indígenas y los deberes del Estado. La segunda las consecuencias nocivas e irreversibles al medio ambiente por las actividades ilícitas que impactan el entorno nacional, con lo cual no solo se afectan los derechos fundamentales,

sino el equilibrio natural de los territorios que habitan las comunidades. La tercera se refiere a la comprensión de la acción del Estado bajo programas REDD+ ejecutados por las entidades públicas. El cuarto, la necesidad de la adopción de un enfoque étnico.

244. Desde la Sentencia T-380 de 1993, la Corte Constitucional dispuso el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica, lo que supone un manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en zonas de selva húmeda tropical (CP art. 79) y en los territorios indígenas (CP art. 330), así como el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los resguardos (CP art. 329) en favor de las comunidades indígenas, que comprende a la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales renovables existentes en su territorio.

245. Igualmente, la Sentencia T-622 de 2016 reconoció la intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente. Por eso, la necesidad de aplicar enfoques diferenciales, como sucede con una perspectiva biocultural, que reconozca la vinculación entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida.

246. Asimismo, la Sentencia T-063 de 2019 determinó que el modelo de desarrollo sostenible debe ir acorde con los intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables, pues existe una estrecha relación entre el ecosistema equilibrado y la sobrevivencia de las comunidades indígenas que habitan los bosques húmedos tropicales, lo que transforma los factores de deterioro ambiental producidos, entre otros, por la deforestación, en un peligro potencial contra la subsistencia de tales grupos como comunidades étnicamente diferenciadas. En consecuencia, el Estado debe reconocer que la protección de las comunidades indígenas está en concordancia con un modelo de desarrollo sostenible que enfrenta factores de deterioro ambiental, lo cual debe armonizarse con los derechos fundamentales de estas comunidades”.

247. Por lo tanto, bajo este segundo hito, la Corte ha dispuesto que la tensión constitucional que pueda existir entre la necesidad de prevenir el deterioro ambiental y proteger la existencia de colectividades diferenciadas, requiere considerar que (i) la población indígena se encuentra inescindiblemente ligada al medio ambiente en el cual habita y desarrolla sus

actividades tradicionales, relación que se caracteriza por el respeto y protección de la comunidad hacia este entorno y se refleja en prácticas y conocimientos tradicionales; luego, (ii) las políticas medioambientales del Estado, incluidas las políticas de prevención del deterioro ambiental, tal y como sucede con la política de lucha contra la deforestación y degradación de los bosques, deben reconocer, respetar y proteger los derechos de las poblaciones indígenas. Para ello, (iii) las estrategias, medidas, programas y proyectos que se implementan deben contribuir a la supervivencia de los pueblos indígenas en los territorios que habitan.

248. Igualmente, en la sentencia SU-545 de 2023 se exigió a las autoridades estatales la adopción de un enfoque étnico en la ejecución de programas, planes y medidas que respetara los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas. En esa oportunidad, se demostró la violación de los derechos de las comunidades indígenas en casos de operativos de erradicación forzada en sus territorios; así como la vulneración de los derechos a la participación y autonomía étnica de las comunidades indígenas por la ausencia de un enfoque étnico que les permita ser beneficiarios de acuerdo con sus costumbres y relaciones especiales con la tierra y los recursos que cuentan. Para esta Corte, el Estado no contempló para su implementación una ruta con enfoque étnico que reconociera a los pueblos indígenas y étnicos en relación con sus dinámicas territoriales y productivas. Esta omisión generó que las familias no contarán con una adecuada participación, existiera subregistro, se generara su invisibilización, pero, además, se produjera un desconocimiento a sus derechos a la diversidad y autonomía étnica y cultural, y al territorio colectivo.

249. El tercer hito dispone que el Estado tiene deberes de vigilancia, control y seguimiento en materia ambiental. Estos deberes se fundamentan en los principios de prevención y precaución del medio ambiente. En la Sentencia C-644 de 2017 se explican estos principios que guían el actuar del Estado en materia ambiental.

250. El principio de prevención se ha definido en el orden internacional y nacional como aquel que busca que los estados implementen acciones y medidas tendientes a evitar o minimizar los daños; es decir, se trata de adelantar, en una fase previa, esfuerzos para evitar que el daño se produzca o se agrave. Por otra parte, el principio de precaución consiste en que los Estados, “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas

eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. Este principio superior implica la anticipación del Estado con el objetivo de previsión sobre la futura situación medioambiental, a efectos de optimizar el entorno de vida natural y los derechos fundamentales que se interrelacionan.

251. También se disponen estos deberes en el marco de obligaciones constitucionales específicas a cargo del Estado asociadas a su responsabilidad de proteger, coordinar y regular el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando el desarrollo sostenible y la conservación y restauración del ambiente (arts. 58, 80, 102, 332). Igualmente, a nivel legal, se disponen obligaciones a las autoridades del Estado asociadas a temas de vigilancia, control y sanción en materia ambiental. Para ilustrar, el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011 fijan obligaciones vinculadas a que la política ambiental esté dirigida desde la administración central, lo que incluye esquemas de vigilancia, control y seguimiento ambiental.

252. Por tal razón, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que el Estado adquiere deberes especiales de vigilancia que permitan: (i) garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente, (ii) proteger su diversidad e integridad, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y (vi) imponer las sanciones legales y exigir la reparación del daño.

253. Conclusión. La jurisprudencia constitucional, fundamentada en la Constitución Política y los compromisos internacionales adquiridos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha dispuesto obligaciones de mitigación y adaptación al cambio climático que deben armonizarse con los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, el Estado tiene la obligación de crear marcos legales internos jurídicamente vinculantes que permitan abordar los desafíos contemporáneos relacionados con los riesgos del cambio climático y, al mismo tiempo, garanticen la interdependencia entre la protección del medio ambiente y los derechos de los grupos humanos, incluidos los pueblos indígenas. Además, según lo establecido en el orden constitucional vigente, el Estado tiene el deber de 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.

Deberes de debida diligencia de las empresas en la ejecución de proyectos REDD+

254. Estándar constitucional. El estándar constitucional en Colombia establece obligaciones no sólo para el Estado, sino también para la sociedad en general, incluidas las empresas, en la protección del medio ambiente. Este estándar, en consonancia con la Constitución de 1991, fija responsabilidades de protección de los derechos de los sujetos que tienen una relación especial y diferenciada con las tierras y territorios, como lo son los pueblos indígenas. De este modo, desde el orden constitucional, la protección ambiental, de los recursos naturales y del entorno natural, se erige como un mandato constitucional especial que debe armonizarse con los derechos de los habitantes, tal y como sucede con los pueblos indígenas arraigados en sus tierras y territorios.

255. El artículo 333 superior determinó que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y la libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades. Por lo tanto, las empresas cumplen una función social que implica obligaciones. El derecho a libertad de empresa no es ni puede ser absoluto, ya que se establecen límites y el Estado puede intervenir, en particular, en la actividad económica del uso y explotación de recursos naturales para racionalizar la economía, con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

256. Estándar internacional. Estas obligaciones están en consonancia con los desafíos globales de protección medioambiental, que han generado una regulación y protección del medio ambiente preocupada por la adaptación y la mitigación del cambio climático, y especialmente, de los gases efecto invernadero, con efectos jurídicos particulares sobre la actuación de las empresas. Por lo tanto, el reconocimiento internacional, dispuesto en normas y políticas globales, no ha sido ajeno a la comprensión de deberes de debida diligencia sobre las empresas que participan en proyectos ambientales.

257. En especial, se encuentran los principios rectores sobre Derechos Humanos y Empresas estructurados por la Organización de las Naciones Unidas, son el instrumento de prevención y mitigación de impactos en Derechos Humanos en el marco de operaciones empresariales

conocidos como principios Ruggie. Los Principios tienen una estructura de tres partes: el deber del Estado de proteger contra las violaciones a los derechos humanos, incluso aquellas cometidas por empresas; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos; y, por último, la necesidad de contar con los recursos para remediar los efectos negativos que puedan causar las actividades de las empresas.

258. Estos Principios explican cómo las empresas deben respetar los derechos humanos tomando las medidas reales y necesarias para la prevención, mitigación y remediación de impactos negativos que sus operaciones puedan causar a los derechos humanos. Igualmente, explica que para identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben seguir un proceso de debida diligencia en esta materia. Esto implica evaluar el impacto real y potencial de sus actividades en los derechos humanos, integrar y actuar según las conclusiones, y monitorear y comunicar cómo se abordan las consecuencias negativas. La debida diligencia debe abarcar las consecuencias negativas provocadas o relacionadas con las actividades, productos o servicios de la empresa y sus relaciones comerciales. Este proceso varía en complejidad según el tamaño de la empresa, el riesgo de consecuencias graves y el contexto de sus operaciones, y debe ser continuo debido a la evolución de los riesgos a lo largo del tiempo.

259. Igualmente, esta norma dispone que la responsabilidad de las empresas debe evaluarse a través de principios fundacionales y principios operacionales.

Entre los principios fundacionales están: (i) respetar los derechos humanos, en el entendido de que deben abstenerse de infringirlos y asumir las consecuencias negativas contra los derechos humanos en los que tengan participación; (ii) respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos como mínimo en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (iii) la responsabilidad de evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a las mismas cuando se produzcan; tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con la

actividad empresarial, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos; y (iv) contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias que fije el compromiso de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos.

260. Por otro lado, los principios operacionales exigen que las empresas avancen en las siguientes actuaciones:

- Compromiso político. Las empresas deben demostrar su compromiso con los derechos humanos mediante una declaración política aprobada por la alta dirección, basada en asesoramiento especializado, que establezca expectativas claras para el personal y socios. Esta declaración debe ser pública, difundida internamente y reflejada en políticas y procedimientos operacionales.
- Debida diligencia. Las empresas deben identificar, prevenir, mitigar y responder a los impactos negativos sobre los derechos humanos a través de una evaluación continua del impacto real y potencial, integrando las conclusiones y tomando medidas adecuadas. La complejidad del proceso dependerá del tamaño, riesgo y contexto de la empresa.
- Integración empresarial. Las empresas deben estar preparadas para comunicar externamente sus medidas frente a los impactos sobre los derechos humanos, especialmente en contextos de alto riesgo. Las comunicaciones deben ser claras, accesibles, informativas y no comprometer la seguridad ni la confidencialidad.
- Seguimiento eficaz. Las empresas deben monitorear la eficacia de sus respuestas a los impactos negativos sobre los derechos humanos, utilizando indicadores cualitativos y cuantitativos y considerando los comentarios de fuentes internas y externas.
- Deber de información. Las empresas deben estar preparadas para comunicar externamente sus medidas frente a los impactos sobre los derechos humanos, especialmente en contextos de alto riesgo. Las comunicaciones deben ser claras, accesibles, informativas y no comprometer la seguridad ni la confidencialidad.
- Reparación. Las empresas deben reparar o contribuir a la reparación de los daños que hayan causado o contribuido a causar mediante medios legítimos.
- Respetar el contexto de operación. Las empresas deben cumplir con las leyes aplicables y

respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, buscando maneras de cumplir estos principios, incluso ante exigencias contrapuestas y considerando el riesgo de violaciones graves de derechos humanos como una cuestión de cumplimiento legal.

261. Adicionalmente, estos principios fueron implementados por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos y también por el sector empresarial con varias iniciativas como por ejemplo, Guías Colombia.

262. Estándar jurisprudencial. La Corte Constitucional, aunque no tiene un precedente específico sobre la implementación del mercado voluntario de carbono y los proyectos REDD+, ha abordado deberes de debida diligencia desde una perspectiva que considera tanto los derechos humanos de los grupos sociales, especialmente los pueblos indígenas, como el respeto del orden constitucional vigente. Esto implica una mirada integral que busca conciliar la protección del medio ambiente con el respeto a los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas.

263. En particular, en la Sentencia SU-123 de 2018 se unificó la interpretación constitucional de los principios Ruggie y se establecieron dos tipos de responsabilidades de las empresas en materia de respeto a los derechos humanos: (i) los deberes generales; y (ii) deberes específicos de protección con las comunidades indígenas. Sobre la población étnica, especialmente, indicó que son determinantes los deberes de debida diligencia en cuanto a su reconocimiento propio, de sus tierras, territorios y recursos naturales, y de la consulta previa. La Corte Constitucional consideró en esa oportunidad que estos parámetros son referentes razonables para valorar la actuación de las empresas en relación con el deber de desarrollar la consulta previa, pues los pronunciamientos de las instancias internacionales, encargadas de interpretar los derechos humanos, constituyen un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

264. Igualmente, la Corte Constitucional ha determinado que, en relación con estos deberes de diligencia específicos de las empresas, es necesario verificar, a través del principio de proporcionalidad, si es procedente o no adoptar determinada medida frente a las actividades medioambientales aplicadas en los territorios, teniendo en cuenta los valores constitucionales en tensión. En otras palabras, la verificación de la debida diligencia sirve

para que las autoridades, en un eventual ejercicio de ponderación, puedan determinar cuáles se han ejercido legítimamente. Estos criterios de valoración son necesarios, además, para encausar la discrecionalidad del juez a la hora de asignar los remedios eficaces para proteger el derecho a la consulta previa. Asimismo, constituyen el balance adecuado para evaluar si se está ante meros intereses privados o ante valores protegidos por la Constitución. Es pues el justo medio entre la vulnerabilidad de la comunidad indígena, la función ecológica de la propiedad, la función social de la economía, el desarrollo sostenible y la seguridad jurídica.

265. Las sentencias T-614 de 2019, T-422 de 2020, T-446 de 2021, T-219 de 2022, T-072 y SU-196 de 2023 reiteraron esta interpretación constitucional sobre la debida diligencia de las empresas en materia de respeto de derechos humanos y el cumplimiento de la consulta previa cuando fuere procedente. En particular la Sentencia T-219 de 2022 precisó que: las empresas deben actuar con la debida diligencia para evitar vulnerar los derechos humanos o contribuir a su desconocimiento y el principio de debida diligencia involucra, entre otras cosas, que las compañías deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas y tribales. “Lo anterior, para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de iniciar sus actividades empresariales. Dichas consultas tienen por propósito: (i) identificar los efectos negativos de las actividades empresariales con las respectivas medidas para mitigarlos y contrarrestarlos; y, (ii) propiciar la implementación de mecanismos para que las comunidades participen de los beneficios derivados de las actividades”.

266. Adicionalmente, el fallo de unificación SU-196 de 2023 reafirmó que, “(i) los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos, por ejemplo, contra violaciones cometidas por las empresas comerciales y otras terceras partes, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; pero que (ii) las empresas deben respetar dichas prerrogativas, actuando con la debida diligencia para no vulnerarlas o contribuir a su vulneración; y que existe (iii) la necesidad de que sean establecidas vías de recurso efectivas para reparar las violaciones cuando se producen”.

267. Conclusión. Las empresas tienen la obligación de respetar los derechos humanos en su actividad económica, tanto respecto de acciones como omisiones en la cadena de valor, con socios, otras empresas y/o entidades públicas y de efectuar la debida diligencia para el respeto, garantía, vigilancia y promoción de los derechos fundamentales de la sociedad en general, en especial cuando se ven involucrados derechos de comunidades étnicas. Esto

incluye el deber de realizar una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos de las comunidades indígenas, plantear y gestionar las actuaciones necesarias para la protección de esos derechos, garantizando la materialización de la consulta previa o consentimiento libre, previo e informado cuando fuera necesario y procedente en cada caso particular. Y en el supuesto de alguna afectación a esos derechos humanos, las empresas deben crear, estructurar y garantizar mecanismos para la reparación de las comunidades indígenas involucradas.

268. Por consiguiente, el conjunto normativo nacional, internacional y la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, llevan a esta Sala de Revisión a concluir que, en lo que respecta a los proyectos REDD, las empresas deben cumplir con tres deberes de debida diligencia fundamentales. Primero. Debe asegurarse que la implementación del proyecto cumpla con el orden constitucional y legal vigente, lo que incluye los estándares sobre la protección de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas. Las formuladoras y OVV deben garantizar la debida diligencia en el cumplimiento de los lineamientos de la CMNUCC, sobre las salvaguardas sociales y ambientales en estos proyectos, para evitar la vulneración de derechos humanos de la comunidad o de las comunidades étnicas. Segundo. Garantizar que el proyecto respete los derechos humanos reconocidos internacionalmente, lo que implica la evaluación de riesgos, la transparencia con las comunidades y la corrección de cualquier afectación. Tercero. Responsabilizarse de corregir cualquier daño o menoscabo, lo que incluye monitoreo, gestión de conflictos y la prevención o mitigación de afectaciones, asegurando así el equilibrio entre la preservación ambiental y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

. ANALISIS DEL CASO CONCRETO

269. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional reconoce la importancia de las iniciativas de mitigación de GEI, como es el caso de los proyectos REDD+. Según la información proporcionada por representantes del Gobierno nacional, los actores del mercado voluntario de carbono y los expertos consultados, estas iniciativas buscan alinearse con el objetivo global de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero GEI y fomentar prácticas sostenibles de gestión forestal. Además, se presentan como opciones económicamente viables para comunidades en situación de vulnerabilidad, aislamiento y con escasa presencia institucional.

270. En Colombia, las cifras expuestas por expertos en la sesión técnica demuestran que los territorios colectivos de la Amazonía colombiana, en particular los resguardos indígenas, son lugares estratégicos para el desarrollo de proyectos REDD+. En el bosque tropical amazónico existen 62 pueblos indígenas y 231 resguardos que abarcan aproximadamente 27 millones de hectáreas, representando el 48% de la región nacional amazónica. Un ejemplo de ello son las comunidades indígenas que habitan la ribera del río Pira Paraná, objeto de la presente acción de tutela. Estos territorios no solo son extensos, sino que también constituyen áreas de alta conservación forestal.

271. Este elevado interés en llevar a cabo proyectos REDD+ en la Amazonía colombiana, especialmente en resguardos indígenas, impone la necesidad de respetar y proteger la diversidad étnica, cultural y ambiental de la zona, así como los derechos fundamentales de las comunidades indígenas involucradas.

272. Según los medios de prueba recogidos en la revisión, el desarrollo de estos proyectos, en especial en la Amazonía, plantea desafíos específicos y diferenciados: la naturaleza jurídica de los territorios y los reconocimientos diversos que abarcan categorías como las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas (AATIS) y la conformación de los Consejos y los territorios indígenas en áreas no municipalizadas; los patrones culturales diversos sobre las etnias, pueblos y comunidades indígenas, su organización y el conocimiento de las estructuras sobre cómo se organizan, viven y habitan comunitariamente; la extensión y comunicación con grupos que viven en espacios geográficos con dificultades de acceso, aislamiento o con escasa presencia institucional; y las características especiales del territorio respecto de la comprensión de la aplicación de los proyectos REDD+ y las especificidades de lo que significa el aprovechamiento o la plantación forestal.

273. Con base en la información recopilada mediante la acción de tutela y su posterior revisión, la Sala llega a dos conclusiones:

274. (a) Las empresas no actuaron con debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y responder a los impactos negativos que el proyecto REDD+ genera sobre la población indígena. La Sala no discute la operación de los particulares en el mercado voluntario de carbono, ni sus beneficios ambientales o económicos, en tanto reconoce su importancia en el contexto del cambio climático y sus efectos en el medio ambiente y las condiciones de la

población en general. Sin embargo, la información recogida demuestra que: (i) desde un inicio del proyecto REDD+ los particulares involucrados no adecuaron los instrumentos jurídicos de manera respetuosa de estándares internacionales y nacionales sobre derechos humanos; (ii) en el desarrollo del proyecto REDD+ no se logró un verdadero consentimiento libre, previo e informado, que partiera de algún ejercicio de alistamiento con el Estado y asegurara un proceso de diálogo basado en la buena fe y en el deber de información clara, transparente, suficiente y actualizada; y (iii) tampoco ha existido un seguimiento eficaz y una evaluación del proyecto REDD+ que examinara los impactos reales y potenciales del proyecto sobre la estructura de vida de las comunidades como grupo colectivo.

275. Sobre este punto, la Sala insiste en que los proyectos REDD+ son una solución importante en el contexto del cambio climático y sus efectos en el medio ambiente y las condiciones de mejoramiento de vida de la población beneficiaria, luego, su regulación y las consideraciones adoptadas en esta providencia buscan asegurar estabilidad y certidumbre sobre los estándares regulatorios, promover la coordinación por parte de las autoridades en la adecuada articulación de estos proyectos, a la vez que se garanticen los derechos de la población étnica reconocidos en la normativa internacional y nacional.

276. (b) 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.

277. A continuación se desarrollan estas conclusiones a partir del examen a los problemas jurídicos expuestos.

Respuesta al primer problema jurídico: las empresas demandadas no actuaron con debida diligencia para respetar los derechos de la población indígena y evitar que sus propias actividades provocaran o contribuyeran a consecuencias negativas de su operación

278. Los demandantes imputaron acciones y omisiones específicas: Sobre la Corporación Masbosques y Soluciones Proambiente, en su rol de formuladores y desarrolladores del proyecto REDD+ discutieron que: (i) desde el inicio del proceso de factibilidad de la iniciativa no se respetó la autoridad máxima de gobierno propio, sino que suscribieron un contrato de mandato con un representante legal de una de sus organizaciones, que no tenía la potestad; (ii) durante su ejecución no registraron el proyecto en el RENARE ni actualizaron su información y realizaron talleres de socialización y recopilación que no resultan suficientes para lograr su consentimiento; y (iii) en lugar de facilitar el diálogo con la población étnica y buscar una solución que fortaleciera los ejercicios de gobernanza propia y forestal en el territorio, la conducta de las empresas permitió disputas internas entre los miembros de las comunidades indígenas y, con ello, el riesgo de conservación física y cultural de etnias cuyos saberes desde 2011 se declararon patrimonio cultural inmaterial de la humanidad.

279. En relación con Ruby Canyon Environmental, en su calidad de organismo de validación y verificación del proyecto REDD+, los demandantes argumentaron que, de acuerdo con estándares nacionales e internacionales, aceptó la información presentada por Masbosques sin cumplir su responsabilidad de evaluar objetivamente el proyecto.

280. Por su parte, Cercarbono, encargada de diseñar la metodología a aplicar según la contratación del desarrollador y de emitir la certificación de porcentaje de carbono, no diseñó ni ejecutó acciones que garantizaran las salvaguardas a favor de los pueblos indígenas, diseñadas internacionalmente y aceptadas por el Gobierno nacional.

281. Ante este escenario de conductas imputadas, la Sala concluye que los particulares demandados no actuaron con debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y responder a los impactos negativos que el proyecto REDD+ genera sobre la población indígena que habita la ribera del Rio Pira Paraná. A continuación, pasan a presentarse las razones que soportan esta conclusión.

i. (i) No adecuaron sus instrumentos jurídicos a los estándares nacionales e internacionales de derechos de esta población indígena

282. La titularidad y operación del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito no recaía en las comunidades indígenas. La Corte Constitucional encuentra dificultades en la determinación de la titularidad del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito. Según la normativa nacional explicada (§ 190 y ss.), la Resolución 1447 de 2018 dispone, en su artículo 3°, que el titular de la iniciativa es “la persona natural o jurídica, pública o privada, responsable de la formulación, implementación, seguimiento y registro de una iniciativa de mitigación de GEI”.

283. En el documento de formulación del proyecto REDD+, aparece entre sus titulares la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales del Río Pirá Paraná Vaupés – ACAIPI, a través de su entonces representante legal. Sin embargo, ellos no son los que ejecutan directamente la iniciativa, sino que aparecen otros participantes no dispuestos en la Resolución 1447 de 2018 aparecen como responsables.

284. Masbosques, en su condición de “desarrollador mandatario”, encargado del diseño, implementación, gestión, seguimiento y representación ante los OVV y certificadores de las iniciativas; y también es responsable de la comercialización de los certificados generados por el proyecto. Igualmente, aparece Soluciones Proambiente S.A.S., en su condición de “formulador del proyecto”, apoyando a Masbosques en la estructuración y formulación de la iniciativa.

285. En el documento de validación y verificación a cargo de Ruby Canyon Environmental, aparece como cliente Masbosques y Soluciones Proambiente S.A.S. El texto indica que su objetivo es evaluar la declaración de reducciones GEI realizada por la iniciativa de mitigación de varias asociaciones indígenas, entre ellas ACAIPI. Precisa que el informe de reducción de emisiones se presenta por Masbosques “desarrollador del proyecto”, en conjunto con Soluciones Proambiente “formulador” . Más adelante, en texto indica que los responsables del proyecto serán las asociaciones indígenas, pero Masbosques y Soluciones Proambiente serán las entidades encargadas de acompañar a los responsables. Para ello, se aduce que el contrato de mandato demuestra “la capacidad de acción del desarrollador sobre el área del proyecto”.

286. El certificado de emisión de créditos de carbono, a cargo de Cercarbono, se emitió a favor de Masbosques, por haber logrado una reducción neta de GEI verificada y validada.

287. Para la Sala esta documentación oficial del proyecto REDD+, registrada en la plataforma Ecoregistry, permite concluir que las comunidades indígenas no tienen la titularidad directa de la iniciativa en los términos fijados en la Resolución 1447 de 2018, considerando que, entre otras razones: (i) ellas no actúan como responsables directas de la formulación, implementación, seguimiento y registro de la iniciativa (art. 3°); (ii) no tienen a su cargo directo el reporte y verificación de sus acciones de mitigación de acuerdo con los principios y reglas de contabilidad dispuestos en la resolución (art. 9°); ni (iii) tampoco han tenido a su cargo el deber de suministrar información en el RENARE (art. 13).

288. Al contrario, la documentación demuestra que Masbosques y Soluciones Proambiente han formulado y desarrollado el proyecto, solicitado su validación y verificación ante un OVV y, además, a su favor se emitieron las certificaciones de carbono forestal. En consecuencia, no se puede considerar que la titularidad del proyecto REDD+ y de sus beneficios económicos es ejecutada directamente por las comunidades indígenas o que las comunidades están asumiendo la titularidad de la iniciativa bajo los presupuestos de la Resolución 1447 de 2018.

289. El contrato de mandato para el caso específico no respetó las circunstancias y necesidades diferenciadas. En sus diferentes intervenciones, los particulares demandados adujeron que la titularidad de la iniciativa recaía en las comunidades indígenas, solo que ellos actuaron en calidad de desarrolladores o formuladores mandatorios. De acuerdo con las pruebas recaudadas, la Sala no considera, para este caso específico, que la titularidad de la iniciativa REDD+ podía suplirse mediante la figura del contrato de mandato.

290. La Sala coincide con algunos intervinientes y expertos consultados (§ 75 y 104), en que la figura del contrato de mandato no adecúa cuidadosamente la relación que, en el marco normativo nacional e internacional previamente expuesto, existe entre la adopción de una política de mitigación del cambio climático y el estándar internacional y nacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas (§ 197 y ss).

292. Según la regulación del Código de Comercio, contenida en los artículos 1263 al 1285, este contrato comprende los actos para los que se ha conferido y los necesarios para su cumplimiento. Sin embargo, un mandato general no incluye actos que excedan del giro ordinario del negocio, a menos que exista una autorización expresa y específica. También se

establece que el mandatario solo puede percibir la remuneración correspondiente y debe transferir al mandante cualquier beneficio directo o indirecto obtenido en el ejercicio del mandato y que no puede exceder los límites del encargo. En casos no previstos por el mandante, el mandatario debe suspender la ejecución del encargo y consultar al mandante, salvo que la urgencia o el estado del negocio no permitan demora alguna.

293. Bajo esta normativa, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, relacionada con el contrato de mandato comercial, establece que “el contrato de mandato comercial ha sido concebido como un acuerdo de voluntades por medio del cual una persona contrae la obligación de realizar uno o varios actos mercantiles por cuenta de otro -el mandante-, ora a nombre propio (mandato sin representación), ora a nombre del mandante (mandato con representación), pero entendiendo siempre que los efectos económicos del acto jurídico serán soportados por el mandante -es esencialmente acto por cuenta ajena”

294. Además, dispone la necesidad de un especial acento en la precisión lingüística sobre las estipulaciones, para determinar el contenido prestacional por el cual el mandatario está vinculado con su mandante. Considera que la voluntad del mandante debe estar expresada de manera clara y precisa, además de que la amplitud o restricción con que se confeccione el objeto del acto jurídico determina el espectro de actuación del mandatario. Por lo tanto, la Corte Suprema de Justicia ha reiterado que, con las previsiones legales mencionadas, “el mandatario debe ejecutar el encargo procurando en todo momento favorecer los intereses del mandante, lograr el mayor provecho con el menor costo, razón por la que debe disponer todas las providencias que habría adoptado aquel, de haberse encargado directa y personalmente de ejecutar la gestión”.

295. En el caso concreto, las pruebas evidencian que el contrato de mandato no se diseñó como un instrumento jurídico que se hubiera adecuado culturalmente a las necesidades o circunstancias de comunidades indígenas del Pira Paraná.

296. En primer lugar, el contrato de mandato suscrito por ACAIPI y la Corporación Masbosques dispone de 8 cláusulas que no contienen información necesaria y suficiente sobre el desarrollo de un proyecto REDD+ y sus repercusiones en cuanto a las obligaciones del mandatario.

297. En segundo lugar, el documento no establece de manera clara los términos relativos a la participación del mandante ni las directrices que este pueda establecer sobre el negocio. El contrato carece de un valor determinado, no especifica la forma en que se distribuirán los beneficios ni cómo se determinarán. Además, no se establece el porcentaje de beneficio para la empresa como intermediario, detalle que solo está en el contrato con Soluciones Proambiente, donde se estipula un 40 %.

298. En tercer lugar, el contrato de mandato otorga garantías especiales y adicionales a favor de Masbosques que no se alinean necesariamente con un enfoque intercultural, diferencial o acorde con las pautas culturales. Establece una cláusula de preferencia, un plazo prolongado de ejecución y restricciones al uso y tenencia de las tierras a cargo de las comunidades indígenas.

299. En cuarto lugar, este contrato sigue el mismo formato utilizado por Masbosques para otros proyectos REDD, lo que aumenta los indicios de la falta de adaptación cultural y precisión de su actuación a partir de las necesidades particulares de las comunidades indígenas. Las mismas ocho cláusulas, bajo un contrato de mandato, fueron suscritas aparentemente por representantes legales de las comunidades de San Victorino, Puerto Caimán, Itana Macuna, Puerto López y Puerto Alegría.

300. En quinto lugar, es importante destacar que el mandato es esencialmente revocable según la normatividad comercial. Sin embargo, según las pruebas presentadas en el expediente de tutela, a pesar de las manifestaciones de varios miembros de la comunidad, incluidos los representantes actuales de ACAIPI, Masbosques insiste en continuar con las actuaciones, bajo la fundamentación principal que en su momento suscribió el contrato con su representante legal y ahora algunas comunidades deciden mantenerlo.

301. Desde el punto de vista de esta corporación, si se considerara culturalmente adecuado el contrato de mandato, debería al menos incluir cláusulas que hagan referencia a su trámite, la forma de desarrollarlo y, en última instancia, cómo se garantizan los derechos de estas comunidades dispuestos en estándares internacionales y nacionales.

302. Esto conduce a la conclusión de que no se pueden trasladar automáticamente instrumentos jurídicos del derecho privado a las comunidades étnicas. Como consideraron algunos expertos convocados (§ 106 y ss.), en comunidades de la Amazonía, no está claro

cómo estas buscan a inversionistas o promotores de proyectos para la emisión de certificados de emisiones, delegándoles el mandato y fijando ellas mismas las condiciones, obligaciones y cargas del mandante.

303. Por lo tanto, la Sala concluye que, para este caso en particular, el contrato de mandato no es un instrumento jurídico que se hubiera adecuado culturalmente para aplicarse en el caso específico. Por el contrario, se registran una serie de dificultades en su operación que resultan contrarias a los estándares nacionales e internacionales sobre protección de los derechos de los pueblos indígenas.

304. El contrato de mandato para el caso específico no respetó los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno. La Corte tampoco considera que el contrato de mandato constituya para el caso concreto una expresión de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno explicados con anterioridad (§ 204 y ss.). Las evidencias del expediente digital de la acción de tutela, demuestran dos hechos con repercusiones significativas sobre estos derechos.

305. De acuerdo con el Estatuto de la Asociación de ACAIPI, aportado al expediente de tutela y no contradicho por las partes, esta asociación se constituye como una entidad pública de carácter especial, con jurisdicción en las comunidades indígenas y malocas vecinas del río Pira Paraná. Cada comunidad indígena en ACAIPI es representada por su capitán.

306. Para cumplir con sus objetivos, el estatuto señala que la dirección y administración de la asociación está a cargo de la “Asamblea de Capitanes y Autoridades Tradicionales”. El estatuto precisa que la totalidad de capitanes y autoridades deberán estar presentes en “la firma de acuerdos para realizar convenios interadministrativos con las entidades de gobierno, privadas y extranjeras”. Sobre el representante legal, aclara que éste puede suscribir convenios interadministrativos, contratos o gestionar recursos, pero “siempre que se trata de la ejecución de las decisiones de la asamblea.

307. Las pruebas demuestran que para la fecha de inicio del proyecto REDD+, la Asamblea de Capitanes y Autoridades Tradicionales no tenía conocimiento de la negociación de un proyecto REDD+ ni había autorizado a su representante legal. La cronología de los hechos que permite llegar a esa conclusión es la siguiente:

Fecha

Actuación

Contenido

3, 4 y 5 de mayo de 2019

Conformación del Consejo Indígena del Pirá Paraná

La Asamblea de ACAPI acordó la creación del Consejo Indígena en el marco del Decreto 632 de 2018 como el camino para el fortalecimiento de su autonomía y el gobierno propio. En esa asamblea, se aprobó el reglamento interno del Consejo Indígena del Pirá Paraná. Allí se dispuso que el Consejo Indígena, representado por las autoridades de las diferentes comunidades indígenas, sería la máxima autoridad en el territorio indígena para todos los efectos, incluido el relacionamiento con el Estado colombiano, otros Pueblos y Autoridades Indígenas y entidades públicas y privadas de la sociedad no indígena.

22 de abril de 2020

Registro ante el Ministerio del Interior del Consejo Indígena del Pirá Paraná y su representante legal

El Ministerio del Interior dispuso la inscripción «en el Registro de Consejos Indígena de Territorios Indígenas conformados para la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígena de que trata el Decreto 632 de 2018, la [conformación del Consejo Indígena del Territorio Indígena Pirá Paraná]».

20 de febrero de 2021

Designación de un nuevo representante legal de ACAPI en Asamblea de Autoridades Tradicionales del Consejo Indígena del Pirá Paraná

En sesión del Consejo Indígena del Pirá Pará se designó a un nuevo representante legal de ACAPI. Además, se precisó que mientras ocurre el reconocimiento por parte del Ministerio del Interior, el representante saliente daría un poder especial para la subscripción de convenios y documentos aprobados por la asamblea.

2 de marzo de 2021

Contrato de Mandato

El contrato de mandato se suscribió entre el representante legal saliente y Masbosques, para adelantar las gestiones necesarias para la implementación del proyecto REDD+.

11 de marzo de 2021

Solicitud de registro del nuevo representante legal de ACAIPI ante el Ministerio del Interior

El nuevo representante legal solicitó su designación ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.

Registro ante el Ministerio del Interior del nuevo representante legal de ACAIPI

Mediante Resolución No. 048 del 24 de marzo de 2021, el Ministerio inscribió al nuevo representante legal en el «Registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas». Además, para los efectos del artículo 11 del Decreto 1088 de 1993, modificado por el artículo 35 de la Ley 962 de 2005, se ordenó avisar a las autoridades locales correspondientes.

14 de julio de 2021

VII Sesión del Consejo Indígena y ACAIPI

La Asamblea de autoridades de ACAIPI y del Consejo Indígena se reunieron para discutir la ejecución de varios proyectos, entre ellos, la implementación de los proyectos REDD+. La asamblea decidió que el proyecto se ejecutaría con sus aliados estratégicos: GAIA, OPIAC, ACUMEN, CLIMATE FOCUS Y FONDO DE ACCIÓN. Sobre otro tipo de proyectos REDD+, la asamblea consideró que debían evitarse, por tratarse de proyectos ejecutados por intermediarios privados, “según el diagnóstico de sabedores, la implementación de cualquier proyecto de manera independiente les puede traer concesiones que serán difícil de trabajar de manera colectiva en el territorio”

22 de diciembre de 2021

Formulación del Proyecto Baka Rokarire ~ia tir+~dito» elaborado por Masbosques.

10 de febrero de 2022

Informe de validación y validación del Proyecto realizado por Ruby Canyon Environmental.

11 de febrero de 2022

Reporte de certificación voluntaria de carbono elaborado por Cercarbono.

11 de abril de 2022

Solicitud de los representantes legales del Consejo Indígena Pirá Paraná y ACAIPI de las actuaciones relacionadas con el Proyecto Baka Rokarire ~ia tir+ ~dito

21 de abril de 2022

IX Sesión del Consejo Indígena y ACAIPI

La asamblea recordó que en la sesión VII se acordó que no se desarrollarían proyectos no acordados en asamblea por las autoridades y representantes de las comunidades indígenas. Por lo tanto, se tomó la decisión de adoptar acciones necesarias para la protección de los derechos vulnerados.

15 de julio de 2022

Presentación de la acción de tutela

10 de agosto de 2022

X Sesión del Consejo Indígena y ACAIPI

En esta sesión los representantes y autoridades de las diferentes comunidades del Pirá Paraná acuerdan continuar con el trámite de la acción de tutela tras el impacto, en su sentir, negativo de la intervención de Masbosques. No solo porque fragmentó a las comunidades indígenas, sino porque ha desconocido la estructura de gobierno propio.

308. Para esta Sala, con independencia de cuál es la máxima forma de gobierno del territorio

del Pira Paraná, existen dos estructuras (ACAIPi y el Consejo Indígena) relevantes que fueron desconocidas.

309. Para la fecha de inicio del proyecto REDD+, es decir, en su etapa de factibilidad, Masbosques ni Soluciones Proambiente lograron por su cuenta identificar, comprender y negociar con la estructura de gobierno de ACAIPi, dado que su gobierno no iniciaba ni se agotaba con la determinación de un representante legal.

310. Los medios de prueba no demuestran que con anterioridad a la suscripción del contrato de mandato hubiera existido una autorización clara de la asamblea de autoridades de ACAIPi para suscribir dicho documento con Masbosques. Las actas de las asambleas de ACAIPi refieren discusiones y aprobaciones sobre distintos proyectos con aliados y autoridades gubernamentales, pero ninguna asociada al proyecto REDD+ con Masbosques. Al contrario, lo que queda claro era la voluntad de la asamblea por desarrollar una iniciativa propia de mitigación de los gases efectos invernadero, en el que no intervinieran personas externas al territorio.

311. Las demandadas tampoco identificaron y reconocieron el proceso de transformación que vivía el territorio Pirá Paraná con la implementación del Decreto 632 de 2018 y sus impactos en sus formas de gobierno y de representación del territorio. Para esta Corte, una organización con presencia permanente en la Amazonía tendría o se inferiría debería tener algún conocimiento sobre pretensiones de las comunidades asociadas al funcionamiento de territorios indígenas. Masbosques solo conoció la figura del Consejo Indígena el 13 de abril de 2022, a través del escrito radicado por los demandantes, lo cual demuestra la falta de diligencia para identificar y reconocer las estructuras de gobierno propio del territorio indígena a intervenir.

312. Las demandadas argumentan que la figura del Consejo Indígena no tiene efectos jurídicos, dado que sus actuaciones solo serán válidas cuando entre en funcionamiento el territorio indígena. Sin embargo, debido al principio de maximización de su autonomía, tal efecto depende de la voluntad de las comunidades indígenas del territorio Pirá Paraná. Como se explicó con anterioridad (§ 204 y ss.), los pueblos indígenas son quienes eligen y definen autónomamente sus representantes y formas de organización, según sus propias tradiciones, usos y costumbres, y como habrán de gobernar a la comunidad, dentro del ámbito de sus

competencias reconocidas por la Constitución de 1991 y las leyes.

313. En consecuencia, los medios de prueba demostraron lo siguiente: (i) las comunidades indígenas del Pira Paraná no son titulares directas del proyecto REDD+ ni son las receptoras directas de los certificados de carbono, es decir, del pago por resultados, entendido como la remuneración, beneficios o incentivos por la reducción o remoción de gases de efecto invernadero (GEI); (ii) la figura dispuesta en el caso para considerar la titularidad de las comunidades, a través de un desarrollador mandatario, no resultó culturalmente adecuada, es decir, no garantizó un enfoque étnico ni se demostró equilibrada entre las partes y, particularmente, (iii) incluso considerando que el contrato de mandato pueda expresar la autonomía de estas comunidades, las pruebas demuestran que dicho contrato no fue tramitado respetando sus estructuras de toma de decisiones.

314. Por ende, dado que la titularidad no radica directamente en las comunidades, sino en un agente externo, corresponde a la Sala valorar si la conducta de Masbosques, en su rol de titular de la iniciativa y, por ende, desarrollador y formulador del proyecto REDD+, cumplió con los estándares dispuestos en la jurisprudencia para desarrollar este tipo de actuaciones en los territorios indígenas.

() Los particulares no actuaron con debida diligencia para obtener un verdadero consentimiento libre, previo e informado de esta población indígena

315. Los accionantes acreditaron afectaciones significativas e intensas en el desarrollo del proyecto REDD+. Desde una perspectiva general, intervinientes y expertos consultados adujeron que las soluciones basadas en la naturaleza, como sucede con los mercados de crédito de carbono, son medidas susceptibles de generar un impacto directo, significativo e intenso sobre los pueblos y comunidades indígenas. Según la documentación allegada en la sesión técnica, estos mercados movilizan recursos financieros importantes para reducir los gases efecto invernadero mediante iniciativas favorables a la mitigación del cambio climático y una economía verde. Esta iniciativa tiene varias implicaciones para los niveles de desarrollo del Estado y, consecuentemente, para los modos de vida de los grupos sociales que participan.

316. En cuanto a la población indígena y la implementación de proyectos REDD+, ante la Corte Constitucional se identificaron impactos significativos e intensos. En sus

intervenciones, la Defensoría del Pueblo, la ONIC, la OPIAC, el Instituto SINCHI, WWF, Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, ICANH, Team Conservation, Dejusticia, Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana de Bogotá, Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes, y la Fundación Natura (§ 68 y ss.), manifestaron afectaciones que dependen de la lógica de intervención del proyecto REDD+, el nivel de cumplimiento de los estándares del CMNUCC y el respeto del ordenamiento constitucional, particularmente de los derechos de los pueblos indígenas.

317. Se hicieron referencia a afectaciones de estos proyectos en cuanto a la autonomía territorial cuando se adoptan sin conocimiento técnico e información sobre lo que significa para el modo de vida de las comunidades. Las pugnas y conflictos violentos que se pueden generar, y se han generado, por el desarrollo de estas iniciativas, en lo que se refiere a las formas de administración del territorio y el relacionamiento con personas e instituciones externas, lo cual puede afectar sus costumbres y cosmovisión frente a su territorio. También se hizo mención de afectaciones respecto del patrimonio cultural de los actores que no reconocen la gestión propia sobre los recursos naturales y cómo estas relaciones impactan sus tradiciones y la especial relación que tienen con el medio ambiente y su diversidad, lo que incluye la garantía de alimentación y soberanía alimentaria.

318. Entre estas afectaciones, también mencionaron, preocupaciones sobre restricciones y cambios no consensuados en la gestión de sus territorios para certificar la reducción de emisiones de dióxido de carbono forestal, que incluso pueden modificar las dinámicas sociales y alimentarias de estas comunidades. Lo mismo puede generarse con conflictos y divisiones internas, disputas por recursos económicos y la vulneración de los derechos territoriales. A los intervinientes les preocupó que existan afectaciones intensas por la priorización de intereses comerciales sobre los ambientales y sociales, en especial en lugares aislados o con población dispersa, en donde la amenaza es más significativa sobre su pervivencia. Por consiguiente, varios intervinientes sostuvieron la necesidad de que se agote la consulta previa y/o el consentimiento libre, previo e informado en este tipo de iniciativas de mitigación de cambio climático, para que se asegure el derecho que tienen de dialogar de manera efectiva sobre la capacidad productiva, las estrategias y prioridades de desarrollo en sus territorios, y proteger sus recursos.

319. Durante la sesión técnica sobre la política REDD+ en Colombia, el Relator Especial sobre

los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas hizo referencia a que, desde su experiencia personal, para lograr una contribución justa para los pueblos indígenas en el mercado voluntario de carbono y de los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, es necesario que los Estados y los varios actores privados reconozcan y protejan los derechos de aquellos, lo que incluye el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

320. Esta conclusión la fundamentó en el impacto que los proyectos REDD+ pueden tener sobre los territorios indígenas, su estilo de vida y su libre desarrollo. Desde su conocimiento en la dinámica global de aplicación de estas iniciativas en territorios indígenas, los proyectos REDD+ pueden interferir con el derecho a la libre determinación, la autonomía y el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, al establecer restricciones al uso de estos y a la gestión de la tierra, así como por favorecer diferentes formas de acaparamiento. A veces, indicó el relator, los proyectos REDD+ imponen una gestión de los recursos que no tiene en cuenta las relaciones espirituales distintivas de los pueblos indígenas con sus territorios, su estilo de vida, prácticas culturales y conocimientos sobre la conservación y la biodiversidad, produciendo la pérdida de los conocimientos indígenas, de sus estilos de vida e identidad cultural.

321. También, el relator señaló que existen obstáculos para los pueblos indígenas a la hora de acceder o desarrollar sus proyectos de REDD+. Entre estos obstáculos, hay falta de información sobre las cantidades de créditos de carbono vendidos a través de los proyectos de REDD+ y sus compradores; opiniones discriminatorias con respecto a la capacidad de los pueblos indígenas para desarrollar los proyectos de REDD+; la existencia de requisitos administrativos que son culturalmente inadecuados y no tienen en cuenta la situación concreta en que se encuentran; incluso, la falta de reconocimiento formal de los derechos sobre la tierra y la violación de su derecho a la consulta previa.

322. Según el relator, los pueblos indígenas dependen -en parte significativa- de las tierras y sus recursos naturales para satisfacer sus necesidades básicas y sus medios de subsistencia, como alimentos, medicinas, alojamiento y combustible. No obstante, los proyectos REDD+ a nivel mundial han demostrado que su ejecución puede incidir en el nivel de protección de los derechos colectivos sobre la tierra, la preservación de su estilo de vida, el relacionamiento con la sociedad mayoritaria o la fragmentación de las comunidades. Según el relator, las

iniciativas REDD+ incluso han conllevado casos de desalojos, reasentamientos forzados, debilitamiento de la gobernanza, discriminación, pérdida de conocimientos tradicionales y estilo de vida ancestral.

323. Para el caso concreto, la Corte Constitucional encuentra que el proyecto REDD+ en ejecución en el territorio Pira Paraná, desde antes de su implementación, era una iniciativa que, aunque loable, ha tenido efectos significativos e intensos en las estructuras sociales, culturales y territoriales de las comunidades indígenas del Pira Paraná. Durante su desarrollo, se demostró el impacto intenso en sus dinámicas culturales, las fuentes de alimentación y el modo de vida de esta población. A la fecha, la Corte observa que su impacto ha exacerbado su modo de vida y de relacionamiento entre la población, al punto de generar fragmentación cultural sobre un grupo humano cuyo patrimonio cultural se declaró como parte de la riqueza inmaterial de la humanidad.

324. De acuerdo con el documento técnico del proyecto REDD+, la iniciativa está enfocada en la mitigación de las emisiones de GEI, a través de la gestión integral de los bosques, “que se verá representada en la reducción y/o remoción de 15,724,369 toneladas de CO₂e para el periodo de 30 años, correspondiente al tiempo de implementación del proyecto. Lo que equivaldrá a reducciones anuales medias de 524,146 toneladas de CO₂e”. Para lograr esta meta, el proyecto señala como fecha de inicio el 1 de enero de 2018 y finaliza el 31 de diciembre de 2047.

325. El documento de formulación presentado el 12 de diciembre de 2021 precisa que inicialmente incluirá las emisiones CO₂ correspondientes a la eliminación o quema de biomasa en el proceso de deforestación, para el aumento de reserva de carbono. Dichas reservas corresponden a los segmentos de biomasa aérea, biomasa subterránea, y carbono orgánico en el suelo. Además, establece su ejecución a través de cinco líneas de acción: (1) protección de los bosques y conservación ambiental, (2) gobernanza forestal y autonomía indígena; (3) buen vivir y producción sostenible, (4) protección de los conocimientos ancestrales y medicina indígena y (5) mujeres y familia indígena.

326. En cada una de estas líneas se definen metas, indicadores, actividades o proyectos, medidas de implementación y productos, a realizarse en el territorio. Dichas actuaciones tienen un impacto significativo en las actividades que definen y guían las estrategias de

cuidado de los bosques y su relación con las comunidades, con especial consideración hacia el impacto en las mujeres y las familias en ese entorno. Estas acciones también afectan de manera importante la gestión de las tierras, los territorios y los recursos naturales de estas comunidades.

327. En el proyecto se proponen diversas medidas, entre las que se incluyen: (i) la implementación de un sistema de vigilancia en tiempo real de las acciones de la población en relación con sus recursos naturales; (ii) el establecimiento de un acuerdo de cero deforestaciones que compromete a toda la población étnica; y (iii) la realización de un inventario forestal y faunístico que expone (sin valorar o analizar temas de propiedad) sus especies nativas en el área del proyecto. Igualmente, (iv) el proyecto influye en la planificación forestal y ambiental del territorio y (v) la definición de los lugares para las plantaciones de autoconsumo.

328. En sí mismas, estas acciones representan una incidencia directa, intensa y significativa sobre cómo una comunidad étnica planifica y decide las prioridades y necesidades de sus territorios y la explotación o uso de sus recursos naturales. Estos parámetros no fueron dialogados con la población, ni se logró un acuerdo de cómo operarían ni cómo se ejecutarían en el territorio. El formulador las diseñó sin considerar los cambios en las estructuras de vida de aquellas, en su cultura o en la toma de decisiones sobre lo que significa la administración política o administrativa de su territorio.

329. Estos efectos son particularmente significativos e intensos en el tema alimentario. El proyecto hace referencia a actividades ejecutadas desde su inicio en relación con las líneas 1 y 2, que demuestran su capacidad de acción sobre las áreas del proyecto. Especialmente, sobre la línea 1 se establece que la evidencia por ellos recogida muestra que “el principal motor de la deforestación en el área del proyecto proviene del establecimiento de áreas de agricultura sobre suelos con vocación de conservación forestal y de protección ambiental”. Por lo anterior, establecieron dentro de los productos con las comunidades sistemas de alertas tempranas locales de deforestación, un inventario forestal, la construcción de una hoja de ruta para acceder a los beneficios generados como resultado de los certificados de reducción de emisiones y acuerdo de deforestación cero.

330. Sobre el último punto, además hicieron referencia a una evidencia material: que las

comunidades indígenas se comprometen “a reducir un 30% el área de sus Chagras”. Sobre la línea 2, se establece como evidencia, entre otras, los espacios que las comunidades han logrado definir para reunirse y tomar decisiones respecto del proyecto.

331. Esta información contenida en el documento de formulación del proyecto REDD+ evidencia que el proyecto REDD+ incide de manera directa y significativa en los modos de vida de estas comunidades indígenas, especialmente en sus prácticas asociadas a las zonas de cultivo y alimentación, conocidas como chagras.

332. El mismo proyecto aduce la importancia de la agricultura, la ganadería y la horticultura para los pueblos indígenas de la Amazonía. Explica que como sistema de policultivo implica el manejo del tiempo, del espacio y de la identidad cultural de estos grupos. Además, indica que se desarrolla bajo sus saberes tradicionales sobre los organismos y seres de la selva que se benefician. Sin embargo, reduce su sistema de cultivo, sin que sea una decisión clara acordada por las comunidades en ejercicio de sus procesos de toma de decisiones. La población perderá parte significativa de sus tierras cultivables, lo que reducirá la producción agrícola y, por lo tanto, sus fuentes directas de alimentación. Algunas familias pueden verse obligadas a mudarse si su sustento depende completamente de las áreas de cultivo afectadas. También puede generar tensiones entre poblaciones y autoridades o grupos, especialmente los que no perciben beneficios directos.

333. Dicho en otras palabras, las comunidades adquirieron la principal obligación para la reducción de sus emisiones de GEI, que consiste en la disminución de las chagras (cultivos tradicionales) en un 30%. En criterio de la Sala, esta medida afecta intensamente a los firmantes, puesto que las chagras (i) hacen parte de la identidad indígena y su relación con el territorio; (ii) preservan su seguridad alimentaria; (iii) funcionan de conformidad con el conocimiento reflejado en el calendario ecológico; y, además, (iv) sin lograrse un verdadero proceso de diálogo, incide en la actividad de las mujeres de estos grupos, dado que son ellas quienes administran y manejan las zonas de alimentación. En consecuencia, el proyecto incide de manera cierta e intensa en los modos de vida de estas comunidades y repercute, en su soberanía alimentaria, en su identidad y subsistencia, sin que esas medidas se tomaran con la participación efectiva de las comunidades.

334. Justamente, la construcción del criterio de “adicionalidad” de la iniciativa de mitigación

GEI para este caso específico condujo a esta afectación no valorada por el Estado ni por la propia población indígena. Este criterio de adicionalidad no puede implicar una lesión de las formas de vida y sobre todo de supervivencia de las comunidades indígenas que llevan a cabo estos proyectos. Para la Sala, resulta difícil aceptar que esta población que durante décadas habita un territorio cuidando y conservando la naturaleza que habitan y, con ello, garantizando la capacidad de carga de los ecosistemas que habitan, sea ahora la que deba sacrificar sus hábitos y relacionamiento con el territorio para lograr una reducción de GEI, sin que además fuera, según los accionantes, decidido por la misma población.

336. En conclusión, el expediente evidencia que el proyecto REDD+ tuvo como objetivo la mitigación de las emisiones de GEI mediante la gestión integral de los bosques, lo que implicó diversas acciones planificadas para alcanzar sus metas. Sin embargo, estas acciones han tenido un impacto directo, intenso y significativo en la forma de vida de las comunidades indígenas del Pira Paraná, especialmente de sus prácticas agrícolas tradicionales, como el cultivo de chagras. Por lo tanto, a continuación, la Sala procederá a evaluar si en la formulación y ejecución del proyecto se aseguró un proceso de diálogo basado en la buena fe y el respeto mutuo, que garantizara su operación a través del derecho al consentimiento libre, previo e información, tal y como lo establece este tribunal.

337. Los particulares demandados no realizaron labores de alistamiento con el Estado para responder a este tipo de afectaciones intensas y significativas. Los demandantes efectuaron un escaso alistamiento con el Estado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expuso ante esta corporación que la entidad no tuvo conocimiento – de un proyecto REDD+ diseñado y en ejecución en el territorio Pirá Paraná.

338. Según su respuesta al auto de pruebas y su explicación extensiva en la sesión técnica, el proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+ ~dito “no se encuentra registrado en el RENARE”. Sin este registro, las entidades del Estado no obtienen información ni pueden ejecutar acciones de monitoreo. Tampoco resulta factible comprobar la completitud de la información solicitada en cada fase, a cargo del titular del proyecto, ni confirmar la posibilidad de traslapes, en los términos dispuestos en el artículo 18 de la Resolución 1447 de 2018 y su modificación a través de la Resolución 0831 de 2020.

339. Soluciones Proambiente S.A.S., encargada de desarrollar e implementar junto con

Masbosques, le informó a esta corporación que dicho registro no era factible porque el Consejo de Estado suspendió el funcionamiento de la plataforma y el IDEAM no dio respuesta a sus correos electrónicos suscritos el 30 de noviembre y 3 de octubre de 2022 donde requería información y apoyo. Para esta Sala Segunda de Revisión, la respuesta de la demandada no resulta suficiente para considerar que no tenía ningún deber de alistamiento con el Estado y de información sobre los avances efectuados hasta la fecha.

340. En Colombia, el RENARE es el sistema de registro de todos los proyectos REDD+. Si bien el Consejo de Estado suspendió los efectos jurídicos del artículo 11 de la Resolución 1447 de 2018 y, con ello, la administración del RENARE a cargo del IDEAM, eso solamente ocurrió el 29 de septiembre de 2022 con posterioridad a que el proyecto REDD+ pasará por sus fases de factibilidad y formulación.

341. Según la misma respuesta de Soluciones Proambiente S.A.S., la fase de factibilidad ocurrió el 2 de marzo de 2021, con la firma de los acuerdos de mandato con los representantes legales de las organizaciones y las comunidades indígenas. Y la fase de formulación ocurrió el julio de 2021, a través de entrevistas de caracterización y talleres de cartografía social con las comunidades. Para estas etapas, el proyecto REDD+ ya debía contar con un registro en el RENARE, dado que el artículo 13 de la Resolución 1447 de 2018 obliga a los titulares a registrar las iniciativas desde su fase de factibilidad.

342. Adicionalmente, la Sala también observa que, de acuerdo con la respuesta del Ministerio del Interior y su intervención durante la sesión técnica, Masbosques ni Soluciones Proambiente presentaron solicitudes oportunas, es decir antes de la formulación del proyecto REDD+, ante aquella entidad para determinar cuáles eran las estructuras de gobierno propio reconocidas por esta población étnica y registradas ante el Ministerio del Interior; si era procedente en un proyecto de mercado voluntario de carbono adelantado en el territorio Pirá Paraná, donde al parecer fungirían como formuladores y desarrolladores, si les correspondía realizar un proceso consultivo bajo la metodología dispuesta por el Gobierno nacional; o, determinar los alcances de los procesos organizativos existentes en ese territorio, de acuerdo con los cambios producidos por la vigencia del Decreto 632 de 2018.

343. Desde su primera respuesta ante la Corte Constitucional, el Ministerio del Interior indicó que una vez revisadas sus bases de datos, esto es, el aplicativo CONTROL DOC y el Sistema

de Información de Consulta Previa – SICOP, no se encontró solicitud de determinación y procedencia de algún procedimiento por parte de quien pretendía implementar un proyecto REDD+ en el territorio del Pirá Paraná.

344. En consecuencia, el hecho de que el proyecto REDD+ no estuviera registrado en el RENARE limitó la capacidad de las entidades estatales para monitorearlo y tomar acciones pertinentes. La suspensión del RENARE tampoco exonera la responsabilidad de las demandadas de asegurar un registro oportuno del proyecto. Además, la falta de solicitudes oportunas ante el Ministerio del Interior para determinar aspectos clave de gobernanza y trámites a seguir también sugiere una falla en el proceso de diálogo con las comunidades afectadas. En vista de esta falta de preparación por parte de los demandados con el Estado para abordar los impactos del proyecto REDD+ sobre la población indígena, es esencial valorar con mayor relevancia cómo las empresas demandadas garantizaron el diálogo con las comunidades involucradas.

345. Las empresas demandadas no obtuvieron el consentimiento libre, previo e información mediante un diálogo genuino y de buena fe. De acuerdo con la documentación aportada por las partes y trasladada entre sí, la Sala encuentra que con anterioridad a la implementación del proyecto REDD+, el desarrollador y el formulador del proyecto REDD+ no realizaron un proceso de diálogo genuino y de buena fe que diera cuenta de cuáles eran las posibles afectaciones directas e intensas de ese proyecto en el territorio Pira Paraná y con sus comunidades indígenas. Tampoco permitió acordar, o al menos conocer previamente, cuáles serían las medidas con enfoque diferencial que permitirían contrarrestar esas afectaciones y, al mismo tiempo, favorecer la protección de sus derechos individuales y colectivos reconocidos en el marco normativo internacional y nacional ya previamente explicado.

346. La Sala advierte que con anterioridad a la implementación del proyecto REDD+ (22 de diciembre de 2021) la actuación de Masbosques y Soluciones Proambiente se resumió en dos actividades. La suscripción del contrato de mandato con el representante legal de ACAIPI en lo que denominaron la fase de factibilidad. Y de otro lado, el diseño y el desarrollo de entrevistas de caracterización y talleres de cartografía social con las comunidades del Pirá Paraná en la fase de formulación.

347. Este proceso de caracterización y socialización no supe los requerimientos dispuestos

por la Corte para lograr un acuerdo o consenso con grupos étnicos y su consentimiento libre, previo e informado (§ 230 y ss.). Las actividades ejecutadas no lograron identificar las afectaciones expuestas por los demandantes con la implementación del proyecto REDD+ en el territorio Pirá Paraná, ni las medidas adecuadas para contrarrestarlas, en tanto se ejecutaron en un día y por fuera del territorio colectivo.

348. Además, los estándares de la aplicación de la “encuesta de caracterización” demuestran que su objetivo, más allá de valorar los efectos del proyecto en las comunidades indígenas o la definición de las estrategias para favorecer la garantía de sus derechos, era identificar aspectos ambientales o las principales causas de la pérdida del área boscosa de los territorios, para contrarrestar los efectos de la deforestación.

349. Igualmente, las entrevistas preguntaron por la identificación de elementos generales sobre su situación socioeconómica y cultural, pero no cuáles consideraban podrían ser los impactos de esta actividad en sus territorios y vida colectiva y las medidas que estimaban culturalmente adecuadas para contrarrestarlos.

350. En particular, uno de los hechos que dan cuenta de la falta de diligencia de Masbosques es que en las entrevistas realizadas no preguntaron a los entrevistados los impactos del proyecto en sus territorios. Tampoco siguió los escenarios de toma de decisiones de esta población. Según se relata, las entrevistas fueron practicadas con 21 personas en un día, todos ellos hombres. Este aspecto también es relevante, puesto que las mujeres ocupan un lugar relevante en estas comunidades del Pira Paraná. De eso, da cuenta, por ejemplo, el cuidado de las chagras y una de las líneas (la 5) que comprende el empoderamiento femenino como uno de los objetivos del programa. Sin embargo, Masbosques tampoco materializó este enfoque al aplicar los instrumentos para caracterizar a las comunidades indígenas.

351. En su respuesta, Masbosques contraargumentó el esfuerzo que en pandemia representó el proceso de caracterización y socialización del proyecto REDD+, dado que esa situación dificultó los desplazamientos del equipo técnico de Masbosques y Soluciones Proambiente al territorio del Pirá Paraná. En consecuencia, algunos líderes fueron movilizados de sus comunidades y, según explicación de las demandadas, encargados de realizar la socialización en cada uno de los territorios.

352. Para la Corte Constitucional este esfuerzo no morigeró las obligaciones de lograrse la identificación de las afectaciones, alcanzar acuerdos sobre las medidas a implementarse y, cuando son intensas y significativas, obtener su consentimiento libre, previo e informado, para la operación del proyecto en el territorio. Aunque se reconoce la dificultad que representaba la situación sanitaria, esto no justifica el incumplimiento de procesos necesarios para garantizar los derechos de las comunidades indígenas. Estos aspectos son fundamentales para asegurar una relación justa y equitativa entre las partes involucradas, en concordancia con la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos.

353. Igualmente, la Sala encontró que para las fechas en que se formuló el proyecto REDD+ (22 de diciembre de 2021), se obtuvo el informe de validación y verificación (10 de febrero de 2022) y se aprobó la certificación de pagos por carbono (11 de febrero de 2022), las comunidades indígenas todavía no habían acordado con la empresa las medidas que mitigarían los posibles efectos del proyecto en sus territorios o mejorarían sus condiciones de existencia desde una perspectiva intercultural.

354. Para demostrar las medidas a aplicar en los territorios, Masbosques aportó trece “acuerdos de conservación” con las comunidades del Pirá Paraná, por medio de los cuales se señalaron compromisos, recursos financieros y actividades para la ejecución del proyecto REDD.

355. La Sala observa que dichos acuerdos voluntarios fueron posteriores a la venta de los bonos de carbono (6 de julio o septiembre de 2022), por fuera del esquema de gobierno propio establecido en el reglamento de ACAIPI y del Consejo Indígena y se utilizaron, en últimas, como una estrategia para convalidar o ratificar un proyecto ya diseñado, validado y en etapa de certificación de los pagos por resultados. Dichos acuerdos no subsanan ni cambian los vicios respecto del incumplimiento del consentimiento que debía obtenerse con anterioridad a su ejecución.

356. En consecuencia, la evidencia presentada ante la Sala señala claramente que el proyecto REDD+ se desarrolló sin el consentimiento de las comunidades indígenas. A pesar de las actividades de caracterización y socialización realizadas por las empresas demandadas, estas no fueron suficientes para identificar adecuadamente las afectaciones relatadas en la tutela, ni para alcanzar un consenso sobre las medidas que serían

implementadas. Además, la posterior firma de acuerdos de conservación resalta una estrategia tardía que no puede subsanar el incumplimiento del consentimiento requerido y protegido según estándares nacionales e internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

() Los particulares demandados no actuaron con debida diligencia para prevenir o mitigar las consecuencias negativas acreditadas

357. Masbosques ni Soluciones Proambiente, en su rol de formuladores y desarrolladores, realizaron un seguimiento eficaz. En lo que se refiere a las fallas en la actuación de las empresas formuladoras e implementadoras del proyecto REDD+, tras la suscripción del contrato de mandato, se generaron una serie de conflictos internos y un proceso de división de las organizaciones y comunidades indígenas del Pira Paraná. Los medios de prueba evidencian conflictos en tres niveles distintos.

358. Primero, entre líderes de las organizaciones representativas del territorio Pira Paraná. Esto es, entre los líderes de ACAIPI y los representantes del Consejo Indígena del Pirá Paraná. El conflicto entre estas autoridades, mediado por los efectos o la intervención de Masbosques, agravó la división de estas organizaciones y la generación de discusiones sobre las funciones de cada una en los territorios indígenas. Segundo, entre las organizaciones representativas y las autoridades tradicionales o capitanes de cada una de las comunidades indígenas que conforman el Pira Paraná. En las actas de las asambleas del Consejo Indígena se describen tensiones entre las AATIS (como ACAIPI) o ETIS (como el Consejo Indígena) con las autoridades indígenas de cada territorio. Lo anterior, no solo respecto de la organización indígena, sino de la manera en que personas ajenas al territorio entran y acuerdan separadamente con las comunidades. Tercero, entre capitanes y autoridades tradicionales.

359. Respecto de estos tipos de conflictos, Masbosques no actuó con debida diligencia. Como se explicó con anterioridad (§ 254 y ss.), los principios rectores sobre Derechos Humanos y Empresas indican la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, de evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a las mismas cuando se produzcan.

360. De acuerdo con su respuesta ante la Corte Constitucional, Masbosques cuenta con un

sistema de recepción de peticiones, quejas y reclamos que consiste fundamentalmente en un número de celular. Masbosques tampoco activó el “Protocolo de Resolución de Conflictos”, dispuesto en la descripción del proyecto REDD, por medio del cual se dispone el abordaje y respeto de las salvaguardas sociales y ambientales. Al contrario, líderes y representantes de las comunidades indígenas demostraron que intentaron, por medio de comunicaciones verbales y escritas, conversar y negociar con Masbosques, incluso invitándolos a la asamblea de autoridades, pero la empresa se negó a responderles, recibirlos o fijar un mecanismo colectivo que favoreciera la resolución de estos problemas. Si bien este mecanismo no significa que la empresa deba solucionar los problemas internos de las comunidades, los cuales deben ser resueltos por la propia población, los deberes de debida diligencia si le representaban a la accionada la obligación de realizar un seguimiento eficaz de su operación y prevenir posibles impactos negativos sobre sus derechos.

361. Para la empresa, en las distintas respuestas a las comunidades indígenas, incluso en su intervención ante la Corte Constitucional, se llevó a cabo una negociación con representantes legales legítimos y, por lo tanto, con su máxima estructura de gobierno. Además, dicha negociación fue ratificada por líderes de la mayoría de las comunidades indígenas, luego, no correspondía dialogar bajo la estructura del Consejo Indígena. Para esta corporación, la postura de la empresa según la cual no era preciso conversar con las comunidades porque el Consejo Indígena no existe y ya se suscribió un contrato de mandato, no corresponde con el presupuesto de gobernanza indígena que se pretende fortalecer a través de la implementación del proyecto REDD+.

362. Además, si bien la Corte no desconoce que la autodeterminación y autonomía que tiene la población indígena para organizarse bajo las figuras representativas que considere acordes y necesarias culturalmente, incluso a través de la creación de nuevas organizaciones, lo que se cuestiona en esta acción de tutela es que tal iniciativa se produzca como consecuencia de la conducta poco diligente de las empresas demandadas y, subsecuentemente, de las omisiones del Estado.

363. El organismo de validación y verificación, para el caso específico, Ruby Canyon Environmental, no demostró la supervisión independiente y objetiva. La Sala tampoco encuentra una conducta diligente de Ruby Canyon Environmental, organismo de validación y verificación internacional contratado para examinar el proyecto REDD+ en el territorio del

Pira Paraná. Ante la Corte Constitucional, la empresa no demostró un proceso de verificación sistemático, independiente y documentado, que demostrara su evaluación sobre la situación específica que vivían las comunidades indígenas del Pirá Paraná con la implementación del proyecto REDD+.

364. La Corte Constitucional estima que como organismo de validación y verificación internacional, que opera en diferentes países con territorios indígenas, desconoció el estándar de debida diligencia, como parámetro internacional, dado que dejó de aplicar directamente la normativa internacional e interna, que señala el cumplimiento de las salvaguardas a favor de los pueblos indígenas.

365. El artículo 3° de la Resolución 1447 de 2018 indica que el OVV deberá realiza una evaluación objetiva e independiente de la iniciativa, “con respecto a la información que el titular de la iniciativa de mitigación le presenta, y a los demás criterios definidos por los Programas de Certificación de GAI o estándares de carbono y el Gobierno Nacional”. Sobre la información del titular de la iniciativa, además, el artículo 13 expresamente indica que, en la fase de formulación de una iniciativa de mitigación, como sucede con los proyectos REDD+, el titular debe incluir las salvaguardas sociales y ambientales aplicables en Colombia. En el Info Hub de Colombia en la plataforma web de REDD+ de la CMUNCC también aparece información sobre las salvaguardas sociales y ambientales a validar y verificar en los proyectos REDD+.

366. En su intervención ante la Sala insistió en el cumplimiento de una normatividad técnica dispuesta para validar y verificar elementos especializados sobre el contenido de la biomasa, las cantidades de reducciones de dióxido de carbono o los resultados esperados de los procesos de mitigación, pero no dio una respuesta clara y precisa sobre sus accionantes asociadas frente a la verificación de las salvaguardas sociales y ambientales a favor de los pueblos indígenas.

367. Indicó que revisó el cumplimiento de las salvaguardas y la participación plena y efectiva de las comunidades, bajo los criterios aplicables definidos por Cercarbono. Para ello, adujo que realizó una visita a sitio, pero que no pudo ingresar al territorio por la presencia y actividad explícita de grupos armados. Luego, toda la verificación la realizó mediante sobrevuelos y entrevistas con representantes de las comunidades que pudieron trasladarse

de manera segura al municipio de Mitú. Además, señaló que después de la validación conoció de algunos conflictos territoriales o circunstancias relativas al gobierno propio, pero eso ya no era de su competencia.

368. En su informe de validación y verificación del proyecto REDD+ aplicado al territorio Pirá Paraná no existe ningún estándar o criterio específico con alusión al cumplimiento, verificación o análisis de las salvaguardas de la población indígena accionante, especialmente en lo que se refiere a su participación plena y efectiva, consulta previa, respeto del conocimiento tradicional de estas comunidades indígenas o de su gobierno propio. En consecuencia, no se demuestra una actuación diligente para garantizar el enfoque étnico en este tipo de iniciativas operadas en el territorio del Pira Paraná.

369. El programa de certificación de créditos de carbono, en cabeza de Cercarbono, no demostró parámetros suficientes para la operación en territorios indígenas. En sus distintas intervenciones ante la Corte Constitucional y en la sesión técnica, Cercarbono señaló el diseño de diferentes metodologías y protocolos para la ejecución de proyectos REDD+. En el caso del Pira Paraná, específicamente, se aplicaron el protocolo para la certificación voluntaria de Carbono de Cercarbono, en su versión 2.1 y la metodología para la ejecución de proyectos REDD+ consistente con niveles de referencia presentados por Colombia ante la CMNUCC, en su versión 1.1.

370. El protocolo cuenta con diferentes principios y requerimientos técnicos para la certificación de un proyecto REDD+, pero ninguno de los ítems contiene requerimientos suficientes para la operación en territorios indígenas. Únicamente aparece en su numeral 10.7 la necesidad de una “consulta pública” cuando el proyecto se establece en el área de una población o comunidad o puede suponer un impacto ambiental, social o económico.

371. Dicha consulta consiste en presentarle un informe a la parte interesada que contenga información técnica sobre el desarrollo o ejecución del proyecto REDD+. En lo que respecta al documento metodológico, en su versión 1.1, integra en un anexo 2, el documento denominado salvaguardas, en el que describe cada una de ellas establecidas por la CMNUCC, pero bajo una lectura de la certificadora sobre lo que significa su cumplimiento a nivel del proyecto. En especial, dispone ítems para lo que se refiere a las salvaguardas sobre el respeto por el conocimiento tradicional y los derechos de las comunidades y la participación

plena y efectiva.

372. Estos requerimientos no resultan suficientes para asegurar los estándares de respeto que se pretendían con las salvaguardas de Cancún, ni con los mandatos constitucionales asociados al goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas. Estos ítems no abarcan los contenidos del derecho a la participación plena y efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional, en lo que se refiere a obligaciones de participación, diálogo, consulta o consentimiento. Tampoco consideran el respeto de las estructuras de gobierno o los derechos colectivos de las comunidades indígenas sobre sus tierras y territorios, así como formas de organización. Ni son específicos respecto de la comprensión de dinámicas culturales que varían de una comunidad a otra. En consecuencia, las salvaguardas se redujeron a la verificación de ciertos ítems, que no corresponden con el respeto de sus derechos dispuestos en la normativa nacional e internacional ya previamente descrita.

373. En su intervención ante la Corte Constitucional, el representante de Cercarbono expuso que la consulta previa ni el consentimiento libre, previo e informado eran estándares obligatorios para aplicar en el territorio nacional, en tanto no existe una ley que lo defina en esos términos en el ordenamiento jurídico. Aunque esta corporación reconoce, como se expondrá posteriormente (§§ 374 y ss.), un problema generalizado de la política REDD+, asociado a la ausencia de un enfoque étnico, esta circunstancia no excusa a la empresa de actuar diligentemente en la protección de los derechos fundamentales colectivos de estas comunidades indígenas, bajo el estándar constitucional vigente y aplicable al menos desde 1992.

Respuesta al segundo problema jurídico: 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+

374. Tanto la postura de la accionante como las respuestas de las accionadas y la totalidad de los intervinientes señalan a la Corte Constitucional que la problemática del territorio Pirá Paraná no constituye un caso aislado, sino que evidencia un escenario de índole más generalizado, con impacto en diversos pueblos indígenas a lo largo del país.

375. La Corte Constitucional no puede mantenerse indiferente ante la constatación de que las afectaciones evidenciadas en el caso Pira Paraná son el resultado de una problemática

generalizada, cuya falta de resolución agrava la situación de desprotección de los accionantes y de un amplio conjunto de comunidades indígenas sobre las cuales se implementan proyectos REDD+.

376. La problemática expuesta por expertos e intervinientes radica en la ausencia de regulación específica del mercado voluntario de carbono, particularmente de la adopción de los proyectos REDD+, bajo un enfoque étnico que analice las necesidades culturales, sociales y ambientales diferenciadas de las comunidades étnicas. En otras palabras, ante la Corte Constitucional se identifican fallas sobre un marco normativo que responda de manera adecuada e integral a la interdependencia entre los derechos humanos y el medio ambiente, mediante la adopción de acciones que permitan identificar y dar un trato diferenciado a grupos poblacionales étnicos constitucionalmente protegidos.

377. Como se describe en los hechos (§ 59) y consideraciones (§ 187 y ss.), el Estado colombiano ha dispuesto de un marco general para la implementación de proyectos REDD en Colombia. La Resolución 1447 de 2018, en particular, establece roles definidos para los participantes en los proyectos REDD. Según esta resolución, el proceso inicia con la formulación del proyecto por parte de personas naturales o jurídicas, quienes asumen su formulación y desarrollo. Luego, se verifican y validan los proyectos por entidades acreditadas, cumpliendo funciones que garantizan la integridad del proyecto y su alineación con los estándares establecidos en la CMNUCC o normas ISO. La emisión de certificados de carbono, que representa la culminación exitosa del proyecto, está sujeta a criterios técnicos y es realizada conforme a los lineamientos establecidos en tal resolución.

378. Sin embargo, la documentación técnica recopilada durante la revisión por la Corte, proveniente de diversos sectores, así como de expertos convocados, señala una carencia normativa en aspectos cruciales de las iniciativas de mitigación de GEI, especialmente sobre los proyectos REDD+, desde un enfoque étnico. Es decir, que aunque existe una regulación general, se presenta una práctica inconstitucional determinada en que las necesidades y condiciones diferenciadas de esta población se encuentran invisibilizadas y, en consecuencia, no cuentan con un marco normativo vigente a su favor que permita proteger sus derechos individuales o colectivos y garantizar su intervención de manera respetuosa de sus usos y costumbres.

379. Sin un marco normativo bajo un enfoque o perspectiva étnica, la Sala encuentra varias problemáticas asociadas a la ejecución de proyectos REDD+ en territorios colectivos. Principalmente, (a) la insuficiencia de la Resolución 1447 de 2018 para abordar la titularidad de un proyecto REDD+ en territorios colectivos; (b) la ausencia de un cuerpo normativo que establezca un sistema nacional de salvaguardas con fuerza jurídica vinculante, que aborde las necesidades diferenciadas de proyectos REDD+ en los territorios indígenas; (c) las fallas en la articulación de las empresas encargadas de formular, validar, verificar y certificar bonos de carbono para adoptar medidas conducentes y adecuadas para la protección de sus derechos fundamentales y, con ello, vacíos en la intervención del Estado asociada a la supervisión, control y vigilancia de este tipo de proyectos.

380. Estas deficiencias normativas son de particular relevancia para el caso concreto y, en general, demuestran la necesidad de fortalecer el marco jurídico para garantizar una relación de armonización entre la adopción de soluciones basadas en la naturaleza y la protección de los derechos de los pueblos y comunidades, especialmente étnicas, que habitan esos territorios.

i. (i) Insuficiencia de la Resolución 1447 de 2018 para abordar de manera integral la titularidad y operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos especialmente de la Amazonía colombiana

381. La falta de adopción de un enfoque étnico en la operación de los proyectos REDD+ en territorios indígenas ha llevado a un problema significativo en su ejecución. El conjunto de medios de prueba recolectados demostró que existen deficiencias en la determinación de quién ostenta la titularidad de los proyectos REDD+ y de sus beneficios económicos. Estas deficiencias no fueron objeto de controversia en los traslados; por el contrario, la ambigüedad generada en la adopción de estas iniciativas, especialmente respecto de las rutas que deben seguirse para operar en territorios colectivos y con comunidades indígenas dependiendo de quién funge como titular del proyecto.

382. Este problema parte, según la sesión y en los informes técnicos presentados ante la Corte Constitucional, porque la normatividad nacional no se pronuncia sobre quién es el propietario de los recursos o los servicios ecosistémicos, como el servicio de almacenamiento de carbono que prestan los bosques naturales. Esto impacta significativamente en el papel

del Estado y en la claridad para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que desarrollan actividades y proyectos con medidas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector forestal.

383. Algunos intervinientes cuestionaron la falta de un marco normativo nacional que interprete la propiedad del carbono forestal y a quién puede atribuirse el resultado de la reducción de la deforestación, degradación o conservación de los bosques y quién y cómo reclama la financiación, es decir, el esquema basado en resultados. Para algunos el carbono forestal debe entenderse de manera similar a un recurso natural renovable; para otros lo que se negocia —la reducción de emisiones de gases efecto invernadero—, es un servicio ambiental de almacenamiento y retención de carbono; y según otros, los servicios ecosistémicos derivados del bosque pertenecen al propietario del recurso que los genera, esto es, el titular del derecho de dominio.

384. Pero, especialmente, las pruebas arrojaron que la Resolución 1447 de 2018 no garantiza el pleno ejercicio de los derechos fundamentales colectivos de la población indígena. Por ejemplo, no aborda la titularidad de los proyectos REDD+ a partir de las regulaciones especiales establecidas para las formas de organización, asociación y territorialidad indígena. Específicamente, en la Amazonía colombiana, las Autoridades Ambientales Tradicionales Indígenas (AATIS) y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) desempeñan funciones públicas de gobernanza y poseen prerrogativas análogas a las de algunos entes territoriales, lo que las sujeta a normas de derecho público.

385. Estas entidades ejercen competencias que incluyen la delimitación y gestión de áreas protegidas, la regulación del uso sostenible de los recursos naturales dentro de sus territorios, la administración de la justicia indígena y la elaboración de planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, la falta de consideración de estas particularidades en la normativa contribuye a la falta de reconocimiento y respeto de los derechos de las comunidades indígenas en proyectos como REDD+.

386. En este contexto, las comunidades indígenas desempeñan un papel fundamental en el mercado de carbono al ceder sus territorios para la implementación de proyectos REDD+ y llevar a cabo actividades que afectan su forma de vida, identidad y seguridad alimentaria en aras de cumplir con los objetivos del proyecto. En ese sentido, la reglamentación debe

fomentar un enfoque integral del territorio que reconozca la importancia de las comunidades indígenas en la conservación de los bosques, selvas y árboles como sumideros de gases efecto invernadero, dado que a través de sus prácticas tradicionales han mantenido las condiciones ecosistémicas óptimas para la absorción de dichos gases. En consecuencia, si estas comunidades son actores clave en el mercado de carbono, es imperativo garantizar su autonomía mediante la aplicación de estándares cualificados, acceso a información precisa, participación efectiva en las decisiones y consentimiento libre y previo.

387. Sin embargo, la respuesta del Estado ante esta corporación demuestra que eso no ocurre a la fecha. El Ministerio del Interior ha señalado la falta de rutas claras para determinar la titularidad de un proyecto REDD+ en territorios indígenas.

388. Según la información proporcionada por esa entidad, la titularidad del proyecto REDD+ ha sido reclamada tanto por (a) empresas o agentes externos en su papel de desarrolladores o ejecutores de los proyectos o por (b) miembros de pueblos y comunidades indígenas en su calidad de autoridades representativas. En ambos casos, se han identificado obstáculos que dificultan determinar con certeza la titularidad del proyecto y las condiciones que les serían exigibles.

389. Según el ministerio, (a) cuando la titularidad del proyecto REDD+ y de sus beneficios económicos es alegada por la empresa, el ente ministerial indica que tiene obstáculos para determinar la acreditación de los estándares de participación plena y efectiva, en concreto, la consulta previa y/o el consentimiento libre, previo e informado. La primera falla deriva en la falta de concreción de las solicitudes, dado que no se especifica para cuál de las fases de los esquemas REDD+ se está requiriendo la determinación de procedencia y oportunidad de consulta previa (factibilidad, formulación, implementación, cierre) e, igualmente, no se identifican en concreto las actividades de reducción de gases de efecto invernadero a realizar, lo que puede generar traslape entre proyectos y comunidades indígenas.

390. A lo anterior, suma la falla que, cuando las empresas privadas se presentan como titulares de la iniciativa, allegan documentos suscritos por integrantes de las comunidades, mediante los que aseveran el agotamiento del consentimiento libre, previo e informado. Estos documentos, sin embargo, explica, “son levantados en privado, sin que mediara la participación del Estado como garante de los derechos fundamentales de participación de

esas comunidades étnicas”.

391. También expone que (b) cuando la titularidad del proyecto REDD+ y de sus beneficios económicos es alegada directamente por las comunidades indígenas, el ente ministerial indica que tiene obstáculos para determinar si tal titularidad es realmente presentada por la comunidad indígena, ajustándose a los estándares de gobierno propio y autodeterminación establecidos por la legislación nacional. En estos eventos, expone, la problemática se centra en establecer si todos los integrantes de esas comunidades conocen realmente los alcances del proyecto, sus impactos, sus beneficios y la distribución de estos, en tanto no existe una ruta clara para garantizar su intervención directa en este tipo de iniciativas.

392. En consecuencia, para la Sala Segunda de Revisión, la determinación de la titularidad de los proyectos REDD+ en territorios indígenas es un asunto crucial que impacta directamente en la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas. La falta de claridad en torno a quién ostenta dicha titularidad del proyecto REDD genera tensiones y dificultades, tanto en el reconocimiento de la participación plena y efectiva de las comunidades en los asuntos que impactan su territorio, como en la garantía de su gobierno propio. Para la Corte, tanto en los casos en los que la titularidad es reivindicada por empresas, como cuando es presentada por las comunidades indígenas, se evidencian desafíos sustanciales en la aplicación de los proyectos REDD+ a efecto de que respeten los estándares nacionales e internacionales, dada la falta de regulación específica. Esta carencia normativa no solo afecta los derechos fundamentales de las comunidades indígenas al no proporcionar un marco claro para la toma de decisiones y la salvaguarda de sus intereses, sino la seguridad jurídica de las partes involucradas en estos esquemas.

() La ausencia de un cuerpo normativo que establezca un Sistema Nacional de Salvaguardas para los proyectos REDD+

393. Ante la Corte Constitucional, las partes, los expertos convocados, las empresas participantes en la ejecución del mercado voluntario de carbono y el propio Estado concordaron en la ausencia de una regulación específica para la implementación de los proyectos REDD+ en territorios indígenas. Todas las partes e intervinientes también coincidieron en las carencias de la regulación de las salvaguardas sociales y culturales, acordadas en el marco de la COP16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el

Cambio Climático (CMNUCC), y su desarrollo jurídico vinculante en Colombia, en consonancia con los estándares constitucionales vigentes sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas (§197 al 232).

394. La falta de regulación concreta implica un vacío normativo que compromete la protección de los derechos fundamentales de estas comunidades, en especial, en lo concerniente a (i) la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. Asimismo, la omisión en la regulación de las salvaguardas acordadas en instancias internacionales, como la COP16, evidencia una falta de implementación efectiva de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia ambiental. Esta situación contraviene principios constitucionales, así como los preceptos fundamentales orientados a garantizar la protección de la diversidad étnica y cultural del país, detallados en la parte considerativa de esta providencia.

395. Colombia participó en varias conferencias de las partes que se comprometieron sobre políticas e incentivos positivos para reducir las emisiones por la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo y, a la vez, la necesidad de proteger y atender las circunstancias específicas de las comunidades locales e indígenas. En estas conferencias, como se estableció con anterioridad (§186), los Estados parte, entre ellos Colombia, se comprometieron a adoptar iniciativas derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, como los proyectos REDD+, bajo el respeto de salvaguardias sociales y culturales. En la COP13, COP16, COP26 y COP27, los Estados se comprometieron a implementar salvaguardias para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, reconocer sus necesidades diferenciadas, respetar sus conocimientos tradicionales y derechos en el marco de la normativa internacional de los derechos de los pueblos indígenas y, especialmente, asegurar su derecho a “una participación plena y efectiva”.

396. La respuesta del Estado colombiano, recogida en el expediente judicial, no resulta contundente, clara ni suficiente, ni se puede decir que corresponda con el deber de adoptar un enfoque de interdependencia entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos y fundamentales de los grupos humanos en sus entornos nacionales, especialmente con población étnica o sujetos de especial protección constitucional (§ 242 y

ss).

397. Las respuestas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible revelan que el Sistema Nacional de Salvaguardas desde 2011 está en fase de diseño y su proceso de construcción se informó ante la CMNUCC en 2014, sin resultados concretos. Colombia solo indicó que aplicará el concepto de “salvaguarda” como medidas para prevenir la afectación de derechos esenciales y la ocurrencia de impactos negativos por actividades REDD+, con especial énfasis en la figura del “consentimiento libre, previo e informado”, bajo el acompañamiento del Ministerio del Interior y de los órganos de control, y la participación plena y efectiva dirigida a asegurar la gobernanza y toma de decisiones sobre los REDD+.

398. Esta información proporcionada por Colombia ante la CMNUCC resulta insuficiente para abordar los desafíos de implementar proyectos REDD+ en territorios indígenas, especialmente en la Amazonía colombiana. Además, la falta de normatividad jurídica vinculante para los actores del mercado y las autoridades estatales involucradas es evidente en el informe, lo cual contraviene compromisos adquiridos internacionalmente y estándares nacionales.

399. La última respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible destaca los avances normativos 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 modifica la reglamentación del RENARE e incluye aspectos puntuales sobre las salvaguardas. El artículo 230, parágrafo segundo de dicha normativa, dispone que toda iniciativa GEI, incluyendo los proyectos REDD+ deben cumplir con las salvaguardias del CMNUCC y su Interpretación Nacional, incluyendo la consulta previa. Sin embargo, la falta de lineamientos jurídicos claros y vinculantes persiste, dado que el ministerio aclara que sigue elaborando un plan de trabajo para brindar dichos estándares a los distintos mercados de carbono.

400. Como señalaron las partes y expertos, el compromiso del Estado colombiano con las políticas REDD+ enfrenta problemas en su implementación debido a su falta de reglamentación adecuada en territorios indígenas. Esto genera un grave déficit en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En sede de revisión, los expertos convocados, partes e intervinientes señalaron fallas y necesidades específicas sobre territorios indígenas que demuestran este déficit de protección (§ 68 y ss.).

401. Estas fallas coincidieron con el último reporte efectuado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ante la Corte Constitucional. Esta entidad expuso que hasta enero de 2024 ha recibido quejas y peticiones sobre el 49% de los proyectos REDD+. Las falencias corresponden a circunstancias de doble contabilidad, vulneración del derecho a la autonomía, incumplimiento de la consulta previa, falta de información y poca claridad sobre lo que significa un proyecto REDD+ y el mercado voluntario de carbono, imposibilidad para desistir de acuerdos privados firmados, desconocimiento del consentimiento libre, previo e informado para la adopción de un proyecto REDD+, irregularidades en la representación, insuficiencia del proceso de participación plena y efectiva, al igual que el manejo inadecuado de recursos e inequitativa distribución de los beneficios.

402. La Corte Constitucional, al analizar las deficiencias presentes en la etapa de factibilidad y formulación de proyectos REDD+ reportadas en sede de revisión, enfatiza la importancia de reevaluar la forma en que se inicia o contrata la ejecución de estos proyectos en territorios indígenas. Las pruebas resaltan que cuando los responsables de los proyectos REDD+ son entidades ajenas a la estructura política, administrativa o de gobierno propias de las comunidades indígenas, surgen problemas significativos desde la garantía de los derechos fundamentales colectivos de estas comunidades.

403. Ante la Corte Constitucional se identificaron casos de contratación que no solo no respetan el marco constitucional interno de protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sino que también violan principios básicos como la transparencia y el acceso a la información. Esto conlleva a establecer relaciones contractuales desequilibradas y, lo que es aún más preocupante, a la falta de diálogo y adaptación intercultural de las medidas a aplicar en los territorios indígenas. Además, esta situación propicia que los programas de certificación o los estándares de carbono desarrollen metodologías que no consideren adecuadamente las necesidades y particularidades de las comunidades indígenas. Asimismo, los procesos de validación y verificación no son lo suficientemente sistemáticos e independientes, lo que compromete el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales.

404. Desde la perspectiva de esta Sala de Revisión, la implementación de proyectos REDD+ en territorios indígenas demanda que tanto los actores privados involucrados en el mercado voluntario de carbono, como el Estado colombiano adopten un enfoque étnico que reconozca

y respete los derechos de los pueblos indígenas. Especialmente en el caso de comunidades en situación vulnerable y en zonas con poca presencia institucional y con particularidades socio geográficas relevantes, como ocurre con la región amazónica.

405. Este enfoque étnico no se limita a la creación de protocolos específicos, sino que implica comprender las implicaciones, impactos y afectaciones diferenciadas que tienen las acciones emprendidas en un grupo poblacional específico. Este es el primer paso para comprender la realidad, particularidades y necesidades específicas de la población étnica involucrada, y garantizar así que los proyectos REDD+ se implementen de manera justa y respetuosa con los derechos de estas comunidades.

() Deficiencias en el control, vigilancia y supervisión por parte del Estado colombiano a la ejecución de los proyectos REDD+

406. Una de las primeras aclaraciones efectuadas por las partes, los intervinientes y los expertos consultados se basó en la distinción que Colombia dispuso ante la CMNUCC para la adopción de esquemas REDD+. En el país se distinguen dos tipos de mercados de carbono forestal: el mercado regulado y el mercado voluntario. Como se explicó en los antecedentes (§ 72 y ss), el mercado regulado, liderado por el Gobierno nacional y ejemplificado por iniciativas como Visión Amazonía, el Estado recibe recursos de cooperación internacional para implementar estrategias de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI). Estos recursos los administran instituciones públicas según las prioridades establecidas por el gobierno. En cambio, en el mercado voluntario de carbono, los proyectos REDD+ buscan la valorización monetaria de unidades de carbono a través de mercados comerciales. Este mercado lo desarrollan actores privados que obtienen la exclusividad de las comunidades para coordinar acciones que permitan certificar la reducción de emisiones.

407. La Corte Constitucional escuchó a diversas empresas que operan en el mercado voluntario de carbono forestal (§ 98 y ss). Los formuladores y desarrolladores, los organismos de Verificación y Validación (OVV) y los programas de certificación coincidieron en señalar la ausencia de regulación jurídica que les permita operar en Colombia con la claridad necesaria para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, hicieron hincapié en la necesidad de normativas técnicas, normas ISO y estándares internacionales que establecen los niveles de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques, así como

su estricto cumplimiento. Además, resaltaron los desafíos empresariales que implica adaptar los procedimientos y directrices corporativas a las necesidades y condiciones de los territorios indígenas, especialmente en zonas de conflicto o territorios dispersos de la geografía colombiana.

408. Tanto las intervenciones ante la Corte Constitucional como los traslados efectuados por las partes señalan un problema subyacente en los proyectos REDD+: la falta de articulación entre las entidades que operan en Colombia y ejecutan los proyectos REDD+, y su escasa relación institucional con las entidades del Gobierno nacional que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias, tienen responsabilidades relacionadas con los particulares o con la ejecución de este tipo de iniciativas.

409. Por ejemplo, según la información recopilada en la revisión, la Sala observa que los programas de certificación de carbono, conforme a lo dispuesto en la Resolución 1447 de 2018, establecen los protocolos para la implementación de proyectos REDD+ en territorios indígenas, sin que exista una coordinación con el Estado que asegure su conformidad con el ordenamiento jurídico nacional, especialmente frente a los estándares constitucionales establecidos por este tribunal.

410. Esto no solo afecta la heterogeneidad en la aplicación de las salvaguardas culturales y sociales en los territorios indígenas, como han expresado los intervinientes, sino que también varía el contenido de los estándares y consideraciones previstos, desarrollados y unificados por este tribunal. La Corte Constitucional expresa su preocupación por el hecho de que, sin intervención alguna, cada programa de certificación defina, según su propio criterio y sin supervisión estatal, el significado del contenido de los derechos fundamentales establecidos por este tribunal desde 1992 (§ 80 y ss).

411. Asimismo, la Sala observa esta falta de articulación en la operación de las OVV. Según los informes de las OVV que intervinieron ante la Corte en su calidad de expertos consultados o como parte del mercado de carbono forestal, ninguna mencionó una ruta de articulación para verificar y validar el cumplimiento de las salvaguardias conforme a la disposición normativa nacional. Tampoco hicieron referencia a alguna no conformidad encontrada en el protocolo dispuesto por el programa de certificación de carbono. Como se registró en el apartado correspondiente a la sesión técnica (§ 80 y ss), varias de las normas seguidas en la

materia obedecen a normativas ISO que corresponden a estándares técnicos de medición de las toneladas de CO₂e, en consonancia con las metas nacionales comunicadas a la CMNUCC, pero no abordan criterios propios sobre el cumplimiento de salvaguardias sociales y ambientales que aseguren el respeto por el amplio y diverso conjunto de derechos que las comunidades tienen en sus territorios.

412. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha reiterado que la supervisión del cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales en los proyectos REDD+ es realizada por los organismos de validación y verificación. Además, la definición de los criterios para su funcionamiento recae en el programa de certificación contratado por el desarrollador del proyecto. En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no lleva a cabo tareas de aprobación, evaluación o certificación de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI), sino que se encarga de establecer los sistemas y el marco normativo para su ejecución. El ente ministerial insiste en el registro de las iniciativas y la carga de la documentación e información pertinente en cada etapa de registro, incluyendo el Sistema Nacional de Salvaguardas.

413. Para esta Sala de Revisión, la respuesta proporcionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no reconoce adecuadamente las obligaciones nacionales y los compromisos internacionales del Estado en materia de protección del medio ambiente y el reconocimiento de los derechos de los grupos sociales minoritarios. Al Estado colombiano le corresponde un papel activo en la regulación del mercado de carbono forestal y, con ello, en la supervisión de su ejecución y cumplimiento de los esquemas REDD+, ejecutados en desarrollo de la CMNUCC, bajo la normativa nacional.

414. Como se expuso en la parte motiva de esta decisión (§ 233 y ss), el Estado tiene deberes constitucionales asociados a resguardar las riquezas naturales de la Nación, velando por su diversidad e integridad, así como conservar las áreas de especial importancia ecológica y promover la educación ambiental. Igualmente, le corresponde planificar su manejo y aprovechamiento, asegurar su desarrollo sostenible, prevenir y controlar sus factores de deterioro ambiental. En especial, el Estado habrá de precisar los límites de la libertad económica e intervendrá en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo o la producción, distribución y consumo de bienes, con el propósito de lograr una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la preservación de un entorno sano.

415. En esa medida, el Estado tiene la obligación de supervisar y regular los mercados de carbono forestal para garantizar que se cumplan las normativas ambientales y los derechos de las comunidades indígenas. Esta supervisión incluye la implementación adecuada de las salvaguardas sociales y ambientales en los proyectos REDD+. Esto porque se trata de una intervención del Estado ante externalidades que pueden afectar la protección del medio ambiente, se requiere proteger una economía social de mercado y, además, la irrupción del derecho constitucional en los aspectos contractuales entre particulares, permite considerar límites a la actividad económica y comercial y a la libertad de empresa.

416. En conclusión, la falta de articulación entre las empresas del mercado voluntario de carbono y el Gobierno nacional, y la inexistente o escasa supervisión estatal sobre los programas de certificación de carbono, plantean preocupación por la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas en el contexto de los proyectos REDD+. Esta situación no solo genera incertidumbre en cuanto a la aplicación efectiva de las salvaguardas sociales y ambientales en los territorios indígenas, sino que también pone en riesgo la coherencia con los estándares constitucionales establecidos por la Corte Constitucional e internacionales adoptados por Colombia. Por tal razón, para esta Sala de Revisión resulta imperativo que se establezcan mecanismos efectivos de coordinación y supervisión entre las entidades gubernamentales y los actores privados involucrados en la implementación de estos proyectos, que garanticen el respeto y la protección de los derechos de las comunidades indígenas en Colombia.

Conclusiones y órdenes generales y particulares por proferir

417. Conclusión. La Corte Constitucional por medio de su Sala Segunda de Revisión constató que no existen las condiciones jurídicas suficientes y culturalmente adecuadas para que los pueblos indígenas intervengan en el mercado voluntario de carbono a través de los proyectos REDD+. La actuación del Estado no ha respondido de manera equilibrada e integral a la tensión que subyace entre la protección del medio ambiente, a través de las políticas de mitigación al cambio climático y las obligaciones nacionales e internacionales sobre protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, por medio de la adopción y respeto de un enfoque étnico que reconozca el contenido de sus derechos fundamentales y sus necesidades diferenciadas.

418. El caso concreto demuestra que la formulación y la posterior ejecución de un proyecto REDD+ sin un entendimiento diligente, claro y respetuoso de las salvaguardas que operan a favor de las comunidades indígenas, del rol de los particulares que ejecutan estas iniciativas y del alcance de la intervención del Estado, puede conllevar a la amenaza y vulneración de derechos fundamentales.

419. La Corte reconoce la importancia de los proyectos REDD+ para los objetivos globales de mitigación de los gases de efecto invernadero y su impacto positivo en la protección del medio ambiente y la situación general de la población beneficiaria. Sin embargo, la Corte Constitucional coincide con la Defensoría del Pueblo sobre la relevancia de asegurar una perspectiva étnica sobre los proyectos REDD+ para respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

420. Para el caso específico, este tribunal estima que se desconocieron los derechos de las comunidades indígenas a (i) la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho al consentimiento libre, previo e informado, en el proceso de factibilidad, formulación, validación, verificación, certificación y seguimiento del proyecto de REDD+ aplicado en el territorio Pirá Paraná, ubicado en el Gran Resguardo Indígena del Vaupés.

422. En segundo lugar, se violaron los derechos a la identidad e integridad física y cultural, y con ello, el ejercicio de sus derechos territoriales, por cuanto se desconoció la posibilidad de construir un proyecto REDD+ que correspondiera con su relación especial con el territorio, sus modos de vida y la manera en que conciben su pervivencia en el entorno y con el bosque que los rodea.

423. En tercer lugar, porque se desconocieron las obligaciones nacionales e internacionales que exigen su consentimiento cuando un proyecto a implementarse en el territorio puede representar un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo su existencia misma como colectividad. Los instrumentos jurídicos implementados desconocieron sus usos y costumbres, y se omitió un diálogo genuino con las comunidades.

424. Constatada la violación de dichos derechos fundamentales, la Sala Segunda de Revisión

revocará la sentencia proferida el 21 de octubre de 2022, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó el fallo del 26 de septiembre de 2022, emitido por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, por medio del cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, amparará los derechos a (i) la libre determinación, a la autonomía y el autogobierno, (ii) su derecho a la tierra, el territorio y sus recursos, (iii) el derecho a la identidad e integridad física y cultural y con ello su derecho al desarrollo propio, y (iv) el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

425. En cuanto a la determinación de los remedios constitucionales por adoptar, se expondrán, a continuación, las medidas a ordenarse para garantizar los derechos fundamentales colectivos vulnerados de los accionantes. Luego, de ello, aquellas con un carácter general para favorecer la solución de las fallas identificadas en el curso de la acción de tutela y prevenir que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional.

426. Órdenes particulares. La parte accionante solicitó la adopción de una serie de órdenes con efectos inmediatos sobre la contratación con Masbosques (§ 29), para prevenir un conflicto interno. No obstante, las pruebas evidencian que a la fecha el conflicto se exacerbó como consecuencia de diferentes conflictos y disputas internas entre, de un lado, quienes consideran mantener el rol y la intermediación de Masbosques y, de otro, quienes consideran pertinente una titularidad directa de esta población en el registro, factibilidad, formulación, validación, verificación y certificación del proyecto REDD+.

427. La Corte ha identificado un conflicto interno en las comunidades indígenas, evidenciado en la renuncia o salida de antiguos representantes de las organizaciones indígenas, algunos de los cuales han desistido de la acción de tutela interpuesta. Además, se han remitido documentos que sugieren la ratificación del contrato de mandato por parte de individuos que se autodenominan capitanes de las comunidades indígenas afiliadas a ACAIPI y el Consejo Indígena. Asimismo, se ha obtenido información sobre la supuesta creación de otra organización indígena que pretende representar a las comunidades que están de acuerdo con la intermediación de Masbosques.

428. Como se destacó en las consideraciones de esta providencia (§ 209), las autoridades del Estado pueden intervenir de manera excepcional en conflictos de esta naturaleza cuando

existe evidencia de que estos podrían amenazar o violar los derechos fundamentales de una comunidad indígena o de sus miembros.

429. En el presente caso, la Sala constató que el conflicto compromete de manera actual, seria y cierta un amplio espectro de derechos fundamentales y pone en peligro incluso la supervivencia e integridad de las mismas comunidades afectadas. Asimismo, se observa que a la fecha las autoridades tradicionales tampoco han contado con mecanismos o instancias internas o externas que les permitan, por sí mismas, evitar el desconocimiento de sus derechos.

430. Por lo tanto, teniendo en cuenta el riesgo de fragmentación entre las comunidades, la Sala dispondrá de una serie de órdenes basadas en el diálogo y en el fomento de los enfoques étnico e intercultural, con el propósito de prevenir la adopción de acciones que profundicen la tensión.

431. La Corte considera que las comunidades indígenas del Pira Paraná, a través de sus espacios autonómicos de gobierno propio, y a partir del respeto de sus usos, costumbres y sistemas de deliberación, son las primeras llamadas para determinar los efectos del desconocimiento de sus derechos con los proyectos REDD+ y adoptar las medidas requeridas para su superación. Por lo tanto, dispondrá de garantías de respeto y protección, para asegurar que las decisiones tomadas y los acuerdos alcanzados por las comunidades indígenas permitan resolver los conflictos y discrepancias existentes y definir las rutas a seguir en relación con el proyecto REDD+:

Órdenes particulares

Fase

Orden

Responsable

Fase 1

Respeto a la autonomía, a la autodeterminación y al gobierno propio

La Sala invitará a las comunidades indígenas del Pira Paraná, a través de sus espacios autonómicos de gobierno propio, para que, en el plazo de tres (3) meses, se reúnan sin la injerencia de terceros o personas ajenas a su pueblo, para decidir si implementar y, en caso afirmativo, cómo implementar un proyecto REDD+ actual o futuro en su territorio.

Durante este tiempo, las comunidades deberán informar sobre: (i) la continuidad o no del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito; (ii) las condiciones para la operación de un proyecto REDD+ acorde con sus estructuras de gobierno propio; y (iii) los mínimos requeridos para garantizar su consentimiento y sus derechos protegidos en esta decisión.

Comunidades indígenas del Pira Paraná y sus organizaciones representativas (ACAIP, Consejo Indígena y otras)

Los particulares demandados deberán abstenerse de intervenir o influir en las decisiones sobre el proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito. Esta orden abarca cualquier acción que pueda calificarse como una forma de comunicación, presión o sugerencia destinada a incidir en las decisiones de las comunidades. Cualquier infracción a esta orden se considerará una grave violación a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel nacional e internacional.

Masbosques,

Soluciones Proambiente,

Ruby Canyon Environmental y Cercarbono

Fase 2

Involucramiento del Estado para la solución del conflicto

Si al cabo de tres (3) meses no hay una decisión de las comunidades sobre cómo implementar un proyecto REDD+ actual o futuro en su territorio, se dispondrá de un espacio de diálogo para mediar y alcanzar un acuerdo.

El Ministerio del Interior será la autoridad responsable de proporcionar las condiciones necesarias para su desarrollo, en ejercicio de su función de promover la solución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades, establecida en el numeral 11 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011.

Este espacio estará compuesto por representantes de las comunidades indígenas y sus organizaciones representativas. Además, contará con facilitadores estatales, como representantes del Ministerio Público y otros que se consideren pertinentes por el pueblo indígena, con experiencia en la resolución de conflictos intra-étnicos.

El espacio tendrá como objetivo, como mínimo, mediar en el conflicto y llegar a un acuerdo sobre: (i) la continuidad o no del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito; (ii) las condiciones para la operación de un proyecto REDD+ acorde con sus estructuras de gobierno propio; y (iii) los mínimos requeridos para garantizar su consentimiento y sus derechos protegidos en esta decisión. Además, se propone que sirva como (iv) espacio fortalecer la cohesión social y resolver las discrepancias sobre la ejecución de proyectos REDD+.

Ministerio del Interior

Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación

Fase 3

Intervención mínima del Estado para garantizar los derechos tutelados

Si en seis (6) meses no hay una decisión de las comunidades sobre cómo implementar un proyecto REDD+ en su territorio, se entenderá que no consiente continuar con la ejecución del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito ni cualquier otra iniciativa REDD+.

Dado que el consentimiento de las comunidades indígenas es un elemento indispensable para la ejecución del proyecto, en caso de no recibir una decisión favorable dentro del plazo estipulado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá adoptar las acciones pertinentes y necesarias para (i) respetar la decisión de las comunidades y sus organizaciones representativas de no consentir la ejecución de un proyecto REDD+ en su

territorio colectivo; (ii) asegurar que el proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito no siga ejecutándose en su territorio, determinando los efectos jurídicos respectivos; y (iii) ofrecer apoyo a las comunidades para futuras deliberaciones y decisiones sobre la ejecución de proyectos REDD+.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Medidas adicionales

para garantizar estándares de debida diligencia empresarial

La Sala instará a las empresas demandadas para que definan en sus políticas y procedimientos los estándares mínimos de debida diligencia para la operación de proyectos REDD+ en territorios indígenas.

Las empresas deberán, como mínimo: (i) establecer lineamientos para proveer información clara, transparente y actualizada a las comunidades indígenas, (ii) adoptar políticas que respeten los derechos de los pueblos indígenas amparados en esta providencia; (iii) establecer procedimientos para identificar, prevenir, mitigar y responder a impactos negativos de su operación; y (iv) realizar seguimiento y evaluación de riesgos reales y potenciales.

Masbosques,

Soluciones Proambiente,

Ruby Canyon Environmental y Cercarbono

432. Órdenes generales. La Sala advierte tres problemas de orden general relacionados con la acción de tutela (§ 374 y ss.). La información aportada evidenció que estos problemas derivan de que las autoridades del Estado no contemplan el enfoque diferencial étnico en los proyectos REDD+ cuando son diseñados e implementados en territorios colectivos. Por tal razón, esta Sala promoverá la adopción de dicho enfoque mediante las siguientes órdenes:

Órdenes generales

Orden

Contenido

Responsable

Informe técnico para la ejecución de proyectos REDD+ en territorios indígenas

El Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible deberá, en el marco de la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia (creada mediante el artículo 20 de la Ley 2169 de 2021), realizar un informe técnico sobre las necesidades y circunstancias específicas para implementar proyectos REDD+ en territorios indígenas.

Este informe deberá permitir la participación, como mínimo, de la sociedad civil, la academia, representantes de pueblos indígenas y otras entidades involucradas en los proyectos REDD+.

El informe deberá incluir, como mínimo: (i) la definición de conceptos clave sobre el carbono forestal y su operación en territorios indígenas; (ii) las acciones para atender las necesidades diferenciadas de las comunidades indígenas interesadas en los proyectos REDD+; y (iii) las recomendaciones para superar fallas o dificultades de la política REDD+ operada en territorios indígenas identificadas en esta providencia.

El informe deberá enfatizar en acciones concretas que garanticen los derechos de libre determinación, autonomía, autogobierno, territorio, identidad, integridad física y cultural, y consulta y/o consentimiento libre, previo e informado.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Protocolo con enfoque étnico para ejecución de los proyectos REDD+ en territorios indígenas

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un protocolo con perspectiva étnica para la ejecución de proyectos REDD+ en territorios indígenas, en correspondencia con lo dispuesto en la Resolución 1447 de 2018.

Este protocolo deberá incluir, como mínimo, (i) la garantía de consulta previa para su desarrollo que se materializa con la participación de organizaciones representativas de los pueblos indígenas; (ii) medidas para superar las fallas y problemas identificados en esta

providencia; (iii) acciones concretas que garanticen los derechos de libre determinación, autonomía, autogobierno, territorio, identidad, integridad física y cultural, y consulta y/o consentimiento libre, previo e informado; (iv) mecanismos para determinar la titularidad de proyectos REDD+ en territorios indígenas, ya sea que su operación recaiga directamente en la comunidad indígena o en un actor externo; (v) estructura de actividades y objetivos de los proyectos REDD+, sin afectar sus modos de vida, bajo una perspectiva de una acción sin daño y acreditando acciones de conservación y preservación ambiental; (vi) esquema de beneficios económicos; y (vii) directrices para promover estándares de debida diligencia de las empresas participantes en el mercado de carbono forestal.

El Ministerio podrá solicitar apoyo a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, entidades que deberán prestarle su colaboración en el marco de sus competencias y de conformidad con el principio de colaboración armónica.

Este protocolo deberá comunicarse como parte del Sistema Nacional de Salvaguardas del Estado ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Estrategia integral de seguimiento, vigilancia y control a la operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá generar una estrategia integral de seguimiento, vigilancia y control a la operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos.

Esta estrategia deberá incluir, como mínimo: (i) el procedimiento formal para que las comunidades indígenas y otros grupos étnicos presenten quejas, reclamaciones y solicitudes en caso de violaciones a sus derechos; (ii) acciones para identificar, prevenir, mitigar y responder a impactos reales o potenciales de sobre los derechos tutelados en esta providencia; y (iii) ejercer un control y vigilancia efectivo sobre las actividades de las empresas participantes en la ejecución de los proyectos REDD+.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Estrategia integral de formación, asesoría y acompañamiento en proyectos REDD+ para

pueblos indígenas

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá generar una estrategia integral de formación, asesoría y acompañamiento a los pueblos indígenas en los proyectos REDD+.

Esta estrategia deberá asegurar, como mínimo que: (i) las comunidades indígenas tengan información actualizada y suficiente sobre los proyectos REDD+ a operar en sus territorios; (ii) se atiendan sus necesidades o circunstancias particulares para su desarrollo, con o sin intermediarios; (iii) se promoció el respeto y la protección de los derechos amparados en esta decisión; (iv) se fortalezcan las herramientas comunitarias para intervenir y negociar en estas iniciativas; y (v) se provea acompañamiento constante en todas las etapas de un proyecto REDD+ para resolver problemas o conflictos oportunamente.

El ministerio deberá incluir como capacitadores de las propias comunidades indígenas y aclarar que el acompañamiento dependerá de la voluntad de la población indígena.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mecanismo de difusión de la providencia en lenguaje claro

El Ministerio del Interior del Interior deberá traducir la síntesis de la decisión de manera oral o escrita a la lengua indígena predominante de las comunidades indígenas del Pira Paraná y otras comunidades de la Amazonía colombiana. La traducción debe realizarse en un lenguaje claro, sencillo y culturalmente adecuado, evitando términos jurídicos complejos y usando ejemplos relevantes. Dicha traducción deberá publicarse en su página de internet en un lugar de fácil acceso y difundirse en dicho idioma y en español mediante estrategias adecuadas para las comunidades indígenas.

Ministerio del Interior

Estrategia de seguimiento de la sentencia

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y coordinará una mesa de seguimiento de la sentencia. Esta mesa deberá reunirse periódicamente con la participación, como mínimo, de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Esta mesa deberá evaluar los avances en el cumplimiento de las órdenes y remitir informes para la supervisión del Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá. La Corte se reserva la posibilidad de asumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

LEVANTAR la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción de tutela.

Órdenes particulares

. REVOCAR la sentencia proferida el 21 de octubre de 2022, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la improcedencia de la acción de tutela, según lo ordenado por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales de libre determinación, autonomía, autogobierno, territorio, identidad, integridad física y cultural, y consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas pertenecientes al Consejo Indígena del Pira Paraná y a la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pira Paraná, por las razones expuestas en esta providencia.

. INVITAR a las comunidades indígenas que habitan la ribera del río Pira Paraná, a través de sus organizaciones representativas (Consejo Indígena del Pira Paraná y a la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pira Paraná u otras organizaciones o asociaciones que los representen), para que, en el plazo de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia, se reúnan, sin la injerencia de terceros o personas ajenas a sus comunidades, para decidir si implementan y, en caso afirmativo, cómo implementan un proyecto REDD+ actual o futuro en su territorio.

Durante este tiempo, las comunidades deberán informar a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Interior sobre: (i) la continuidad o no del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito; (ii) las condiciones para la operación de un proyecto REDD+ acorde con sus estructuras de gobierno propio; y (iii) los mínimos requeridos para garantizar su consentimiento y los derechos protegidos en esta decisión.

. ORDENAR a la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques, Masbosques, a la empresa Soluciones Proambiente S.A.S., a la compañía Ruby Canyon Environmental Inc. y a la Certificadora de Carbono S.A.S que, de manera inmediata a la notificación de la presente providencia, ABSTENERSE de intervenir o influir en el proceso de toma de decisiones sobre el proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito.

Esta orden abarca cualquier acción que pueda calificarse como una forma de comunicación, presión o sugerencia destinada a incidir en las decisiones de las comunidades. Cualquier infracción a esta orden se considerará una grave violación a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos a nivel nacional e internacional.

. Si al cabo de tres (3) meses no hay una decisión de las comunidades indígenas sobre la invitación prevista en el numeral tercero de esta providencia, ORDENAR al Ministerio del Interior que, en ejercicio de su función de promover la solución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades, establecida en el numeral 11 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011, disponga de un espacio de diálogo para mediar y alcanzar un acuerdo sobre la forma en que se implementará un proyecto REDD+ actual o futuro en el territorio Pira Paraná.

Este espacio estará compuesto por representantes de las comunidades indígenas y sus organizaciones representativas. Además, contará con facilitadores estatales, como representantes del Ministerio Público y otros que se consideren pertinentes por el pueblo indígena, con experiencia en la resolución de conflictos intra-étnicos.

El espacio tendrá como objetivo, como mínimo, mediar en el conflicto y llegar a un acuerdo sobre: (i) la continuidad o no del proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito; (ii) las condiciones para la operación de un proyecto REDD+ acorde con sus estructuras de gobierno propio; y (iii) los mínimos requeridos para garantizar su consentimiento y los derechos protegidos en esta decisión. Además, se propone que sirva como (iv) espacio fortalecer la

cohesión social y resolver las discrepancias sobre la ejecución de proyectos REDD+.

. SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias, faciliten el espacio de diálogo dispuesto en el numeral quinto de la parte resolutive y aseguran que se cumplan sus objetivos, lo que incluye su rol como facilitadores capacitados en interculturalidad y mediación.

. Si al cabo de seis (6) meses no hay una decisión de las comunidades indígenas respecto de los ordinales tercero y quinto, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que disponga de las acciones necesarias y pertinentes para, como mínimo: (i) respetar la decisión de las comunidades y sus organizaciones representativas de no consentir la ejecución de un proyecto REDD+ en su territorio colectivo; (ii) asegurar que el proyecto REDD+ Baka Rokarire ~ia tir+~dito no siga ejecutándose en el territorio de aquellas, determinando los efectos jurídicos respectivos; y (iii) ofrecer apoyo a las comunidades para futuras deliberaciones y decisiones sobre la ejecución de proyectos REDD+.

. ADVERTIR a la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques, Masbosques, a la empresa Soluciones Proambiente S.A.S., a la compañía Ruby Canyon Environmental Inc. y a la Certificadora de Carbono S.A.S que deberán, en la operación de proyectos REDD+ en territorios indígenas, cumplir con los principios rectores sobre Derechos Humanos y Empresas estructurados por la Organización de las Naciones Unidas e implementados por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos.

. ORDENAR a la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques, Masbosques, a la empresa Soluciones Proambiente S.A.S., a la compañía Ruby Canyon Environmental Inc. y a la Certificadora de Carbono S.A.S que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, definan en sus políticas y procedimientos los estándares mínimos de debida diligencia para la operación de proyectos REDD+ en territorios indígenas.

Las empresas deberán, como mínimo: (i) establecer lineamientos para proveer información clara, transparente y actualizada a las comunidades indígenas, (ii) adoptar políticas que respeten los derechos de los pueblos indígenas amparados en esta providencia; (iii) establecer procedimientos para identificar, prevenir, mitigar y responder a impactos negativos de su operación; y (iv) realizar seguimiento y evaluación de riesgos reales y potenciales.

Órdenes generales

. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, en el marco de la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia (creada mediante el artículo 20 de la Ley 2169 de 2021), realizar un informe técnico sobre las necesidades y circunstancias específicas para implementar proyectos REDD+ en territorios indígenas. Este informe deberá permitir la participación,