

**PROYECTO DE LEY Nro. \_\_\_\_\_ DE 2017  
POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO  
CLIMÁTICO**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la Nación, Departamentos, Municipios, Distritos, Áreas Metropolitanas y Autoridades Ambientales en las acciones de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

**ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS.** En el marco de la presente Ley se adoptan los siguientes principios orientadores para su implementación y reglamentación:

1. **Autogestión.** Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, desarrollarán acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y en armonía con las acciones desplegadas por las entidades públicas.
2. **Coordinación:** La Nación y las entidades territoriales ejercerán sus competencias en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
3. **Corresponsabilidad:** Todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático según lo establecido en la presente Ley.
4. **Costo-beneficio:** Se priorizará la implementación de opciones de adaptación al cambio climático que traigan el mayor beneficio en términos de reducción de impactos para la población al menor costo o esfuerzo invertido, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados.
5. **Costo-efectividad:** Se priorizará la implementación de opciones de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero con menores costos por tonelada de gases efecto invernadero reducida, evitada o capturada y mayor potencial de reducción o captura, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados.
6. **Gradualidad:** Las entidades públicas desarrollarán lo dispuesto en la presente Ley en forma progresiva y de acuerdo con sus capacidades administrativas, financieras y de gestión. En el caso de las Entidades Públicas del Orden Nacional, que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, sus capacidades financieras estarán supeditadas a la disponibilidad de recursos existentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
7. **Integración:** Los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y normas nacionales y territoriales, así como el diseño y planeación de presupuestos nacionales y territoriales deben integrar consideraciones sobre la gestión del cambio climático.
8. **Prevención:** Las entidades públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir los posibles riesgos y reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas del cambio climático.
9. **Responsabilidad:** Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las personas naturales contribuirán al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en términos de cambio climático, así como a adelantar acciones en el ámbito de sus competencias que garanticen la sostenibilidad de las generaciones futuras.
10. **Subsidiariedad:** Corresponde a la Nación y a los departamentos apoyar a los municipios, según sea requerido por éstos dada su menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la gestión del cambio climático.

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES:** Para la adecuada comprensión e implementación de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Antropogénico:** Resultante de la actividad de los seres humanos o producto de ésta.
2. **Adaptación al cambio climático:** Es el proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión corresponde al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los socioecosistemas, el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar el ajuste al clima esperado.
3. **Bosques y áreas seminaturales:** Comprende un grupo de coberturas vegetales de tipo boscoso, arbustivo y herbáceo, desarrolladas sobre diferentes sustratos y pisos altitudinales que son el resultado de procesos climáticos; también por aquellos territorios constituidos por suelos desnudos y afloramientos rocosos y arenosos, resultantes de la ocurrencia de procesos naturales o inducidos de degradación. Para el caso colombiano se debe tener como referencia la metodología de análisis de coberturas de CORINE Land Cover adaptada para Colombia o aquella que la modifique o sustituya.
4. **Cambio Climático:** Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos.
5. **Cobeneficios:** Efectos positivos que una política o medida destinada a un propósito podría tener en otro propósito, independientemente del efecto neto sobre el bienestar social general. Los cobeneficios están a menudo supeditados a la incertidumbre y dependen, entre otros factores, de las circunstancias locales y las prácticas de aplicación. Los cobeneficios también se denominan beneficios secundarios.
6. **Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima:** Se entiende por tal el desarrollo que genera un mínimo de Gases de Efecto Invernadero y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima, reduciendo la vulnerabilidad, mientras aprovecha al máximo las oportunidades de desarrollo y las oportunidades que el cambio climático genera.
7. **Efecto invernadero:** Es el fenómeno natural por el cual la tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener una temperatura que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.
8. **Gases de efecto invernadero (GEI):** Son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten la energía solar reflejada por la superficie de la tierra, la atmósfera y las nubes. Los principales gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), el metano (CH<sub>4</sub>) los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el Hexafluoruro de Azufre (SF<sub>6</sub>).
9. **Gestión del Cambio Climático:** Es el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.
10. **Instrumentos económicos.** Se consideran instrumentos económicos los mecanismos que todos los niveles de gobierno diseñen, desarrollen y apliquen, en el ámbito de sus competencias, con el propósito de que las personas jurídicas o naturales, públicas o privadas, muestren cambios de comportamiento y asuman los beneficios y costos relacionados con la mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, contribuyendo así al logro del objeto de la presente Ley.
11. **Mitigación del Cambio Climático:** Es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a través de la limitación o disminución de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el

- aumento o mejora de los sumideros y reservas de gases de efecto invernadero. Para efectos de esta ley, la mitigación del cambio climático incluye las políticas, programas, proyectos, incentivos o desincentivos y actividades relacionadas con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDD+).
12. **Medios de implementación:** En términos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, los medios de implementación son las herramientas que permitirán la puesta en funcionamiento de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, tales como el financiamiento, la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades, entre otros.
  13. **Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Sectoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) son los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.
  14. **Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.
  15. **Resiliencia o capacidad de adaptación:** Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.
  16. **Riesgo asociado al cambio climático:** Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza. En la presente Ley, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos asociados a los impactos del cambio climático.
  17. **Reducción del riesgo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo, compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes: mitigación del riesgo; y a evitar nuevo riesgo en el territorio: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. La mitigación del riesgo debe diferenciarse de la mitigación de gases de efecto invernadero; en la presente ley en cada caso se hacen referencias explícitas.
  18. **Variabilidad climática:** La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa).
  19. **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidroclimatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados.

**TITULO II**  
**SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS**

**CAPÍTULO I**  
**SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**

**ARTÍCULO 4º. SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.** El Sistema Nacional de Cambio Climático, SISCLIMA, es el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

La coordinación nacional del SISCLIMA estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC y la regional a cargo los Nodos de Cambio Climático de cada una de las regiones a las que se refiere el Decreto 298 de 2016, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya..

Adicional a las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC, harán parte de la misma el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin perjuicio de otras que puedan vincularse,

Para efectos de implementar la presente disposición, el Gobierno Nacional expedirá todas las disposiciones normativas necesarias.

**ARTÍCULO 5º. RESPONSABILIDAD DE LA ADAPTACIÓN.** Los ministerios que hacen parte del SISCLIMA, los Departamentos, Municipios, Distritos, las Corporaciones Autónomas Regionales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, son las entidades responsables, en el marco de lo definido dentro de la presente Ley y de sus competencias, del cumplimiento de las metas de país de adaptación del territorio al cambio climático.

**CAPÍTULO II**  
**INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS**

**ARTÍCULO 6º. INSTRUMENTOS DE LOS MINISTERIOS.** Corresponde a los Ministerios que hacen parte del SISCLIMA en el ámbito de sus competencias y, con sujeción a las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), lo siguiente:

1. Impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero, concertada para cada sector en la CICC, y las metas de adaptación para lo relacionado con su sector.
2. Formular e implementar los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS).
3. Realizar el seguimiento de los PIGCCS de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión Intersectorial de Cambio Climático para lo relacionado con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático.
4. Coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector.
5. Generar y recopilar, de acuerdo a lo definido por el IDEAM, los insumos de información necesarios para la actualización de los inventarios de gases de efecto invernadero, o cualquier otro reporte que surja de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC, de acuerdo con la CICC, y dar cuenta del avance en los medios de implementación en su sector con el apoyo de sus entidades de investigación y/o planeación.

**ARTÍCULO 7º. INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES.** Las autoridades departamentales deberán incorporar la gestión del cambio climático dentro de sus planes de desarrollo, la que a su vez podrá ser incorporada en otros instrumentos de planeación con que cuente el Departamento. Para el efecto, de manera conjunta con las Autoridades Ambientales Regionales, formularán los Planes Integrales de Gestión del Cambio

Climático Territoriales (PIGCCT) de acuerdo con su jurisdicción y realizarán el seguimiento a su implementación de acuerdo con los lineamientos que se establezcan en el marco del SISCLIMA.

**PARÁGRAFO 1.** Las autoridades departamentales responsables reportarán al SISCLIMA el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático, de acuerdo con los lineamientos que establezca la CICC y, si a ello hay lugar, brindarán orientaciones a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático, en concordancia con el correspondiente PIGCCT.

**PARÁGRAFO 2.** Los Departamentos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte, infraestructura, entre otros sectores, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos de los planes sectoriales definidos por los respectivos ministerios.

**PARÁGRAFO 3.** Los Departamentos con territorio costero incluirán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dentro de su PIGCCT la formulación, adopción e implementación de acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.

**ARTÍCULO 8º. INSTRUMENTOS MUNICIPALES Y DISTRITALES.** Las autoridades municipales y distritales deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales. Asimismo, podrán incorporar la gestión del cambio climático en otros instrumentos de planeación con que cuente la respectiva entidad territorial.

**PARÁGRAFO 1.** Los Municipios y Distritos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte, infraestructura, entre otros, todo ello de acuerdo a sus competencias y según los lineamientos definidos por los respectivos PIGCCT.

**PARÁGRAFO 2.** Los Municipios y Distritos con territorio costero, adoptarán e implementarán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, programas, proyectos y acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.

**ARTÍCULO 9º. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES REGIONALES.** Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos a las que se refiere el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las siguientes atribuciones:

1. Elaborar e implementar de manera conjunta con las Entidades Territoriales los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, según corresponda a sus competencias y de acuerdo a su jurisdicción.
2. Implementar, según corresponda a sus competencias y de acuerdo a su jurisdicción, programas y proyectos de adaptación al cambio climático y mitigación de Gases de Efecto Invernadero definidos dentro de los PIGCCS contando con la orientación y apoyo de los ministerios que los hayan formulado.
3. Integrar en los instrumentos de planificación ambiental, ordenamiento ambiental territorial, presupuestal y sostenibilidad financiera las acciones estratégicas y prioritarias en materia de adaptación y mitigación de GEI en el ámbito de sus competencias, teniendo en cuenta los lineamientos que para tal efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**ARTÍCULO 10º. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.** La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con daños y pérdidas asociadas a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales como en los Planes

Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012.

### **TITULO III INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

#### **CAPÍTULO I INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN**

**ARTÍCULO 11º. PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.** La gestión del cambio climático se realizará mediante los siguientes instrumentos, sin perjuicio de los demás que se incorporen según la necesidad, u otros instrumentos que resulten de acuerdos internacionales de cambio climático ratificados por Colombia:

1. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) comprometidas ante la CMNUCC.
2. La Política Nacional de Cambio Climático.
3. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y los Territoriales.
4. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de ordenamiento territorial.
5. Las Comunicaciones Nacionales, los Inventarios Nacionales de GEI, los reportes bienales de actualización (BUR) y los demás reportes, informes que los sustituyan, modifiquen o reemplacen.

**ARTÍCULO 12º. CONTRIBUCIONES NACIONALES ANTE LA CMNUCC.** Las Contribuciones Nacionales son los compromisos que define y asume Colombia para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lograr la adaptación de su territorio y desarrollar medios de implementación, y que son definidos por los Ministerios relacionados y con competencias sobre la materia en el marco de la CICC y son presentados por el país ante la CMNUCC.

La gestión nacional del cambio climático estará orientada a lograr estos compromisos o unos más ambiciosos.

El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la CMNUCC, las cuales deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior, de conformidad con el régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

**PARÁGRAFO 1.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará ante la CMNUCC dicha contribución, conforme a los ciclos definidos por esta misma convención y a lo acordado con cada uno de los ministerios en el marco de la CICC.

**PARÁGRAFO 2.** El Presidente de la República presentará al Congreso de la República, un año antes de la fecha del reporte internacional sobre el logro de la contribución nacional dispuesta por la CMNUCC, un informe consolidado de los avances del país en el cumplimiento de la contribución nacional en materia de cambio climático. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será la entidad encargada de consolidar dicho informe.

**ARTÍCULO 13º. POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.** La Política Nacional de Cambio Climático estará dirigida a incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que éste genera, en concordancia con los objetivos mundiales y los compromisos nacionales.

**PARÁGRAFO:** El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, deberá coordinar la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático.

**ARTÍCULO 14º. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO SECTORIALES.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), serán los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio, según lo definido en el marco del SISCLIMA, identificará, evaluará y orientará la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de GEI y adaptación definidas, así como sobre Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para lo relativo a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo.

**PARÁGRAFO:** Los planes sectoriales de adaptación al cambio climático y los planes de acción sectorial de mitigación de GEI a los que hace alusión el Artículo 170 de la ley 1753 de 2015 deberán ajustarse para convertirse en PIGCCS, según lo dispuesto en el presente artículo, lo definido en los Compromisos ante la CMNUCC y las contribuciones sectoriales.

**ARTÍCULO 15º. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO TERRITORIALES.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

Los planes serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.

**PARÁGRAFO 1.** De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC, se formularán planes territoriales de cambio climático en una escala más detallada para distritos y municipios. Será responsabilidad de los alcaldes, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales, la formulación, implementación y seguimiento de dichos planes, en armonía con el respectivo PIGCCT, y de acuerdo a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del SISCLIMA.

**PARÁGRAFO 2.** Dentro de los PIGCCT se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.

**ARTÍCULO 16º. INCIDENCIA DE LOS PIGCCT PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL.** Es responsabilidad de los Municipios y Distritos consultar los PIGCCT para priorizar e incorporar dentro los Planes de Ordenamiento Territorial las medidas que consideren pertinentes de acuerdo a lo señalado en el Artículo 8 de esta Ley.

El Gobierno Nacional establecerá los lineamientos y guías que orientarán la forma en que los departamentos, municipios y distritos deberán incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados.

El Gobierno Nacional también definirá los lineamientos y orientaciones para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de planeación ambiental, de ordenamiento territorial, y de planificación financiera.

**PARÁGRAFO.** Las demás entidades públicas y privadas con incidencia en el desarrollo territorial, deberán consultar los PIGCCT, para definir, diseñar e implementar sus medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático de acuerdo con sus competencias.

**ARTÍCULO 17º. HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PIGCCS Y PIGCCT.** Los PIGCCS y los PIGCCT tendrán como horizonte inicial de planeación el año 2029, posterior a lo cual el horizonte de planeación será de 20 años.

Los PIGCCS y PIGCCT se revisarán y ajustarán de acuerdo con la información que sobre Gases de Efecto Invernadero, vulnerabilidad, adaptación y medios de implementación se genere en el marco del Sistema de Información de Cambio Climático.

**PARÁGRAFO:** En el marco del SISCLIMA se definirá la frecuencia de revisión y ajuste de los PIGCCS y PIGCCT, según los compromisos adquiridos por el país de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**ARTÍCULO 18º. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE GEI.** Los municipios y distritos que con base en los lineamientos definidos por la CICC, no deban formular PIGCCT, deberán consultar el PIGCCT del nivel Departamental correspondiente e incorporar los lineamientos que se hayan definido como prioritarios dentro de sus instrumentos de desarrollo local. Igualmente formularán programas y proyectos de carácter específico, que les permita atender problemáticas puntuales asociadas al cambio climático.

**ARTÍCULO 19º. LAS COMUNICACIONES NACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.** Las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático, así como los inventarios de gases de efecto invernadero, los informes bienales de actualización y todos los demás informes que se acuerden en el marco de la CMNUCC, serán insumos fundamentales para la Gestión del Cambio Climático, tanto para la definición de los compromisos ante la CMNUCC, como para la definición de la orientación que tendrán los instrumentos a los que se alude en el presente título.

**ARTÍCULO 20º. LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.** El Departamento Nacional de Planeación efectuará los ajustes a los lineamientos de formulación de proyectos de inversión pública definida, para que la Nación, las Entidades Territoriales, Corporaciones Ambientales y las entidades que formulan proyectos de inversión pública incorporen la gestión del cambio climático en los proyectos formulados, cuando aplique, identificando estas características de manera explícita.

**ARTÍCULO 21º. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO.** Los planes de gestión del riesgo de los niveles nacional y territorial de gobierno, a que se refiere el artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán acciones orientadas a reducir las pérdidas y daños, disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos. En concordancia con lo definido en la presente Ley, las entidades territoriales tendrán como base para la formulación de sus planes de gestión del riesgo a los PIGCCT de su jurisdicción y los PIGCCS, en lo relacionado a la adaptación al cambio climático.

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces, definirá los lineamientos para que los PGRD incorporen estas acciones.

**PARÁGRAFO:** Para efectos de lo relacionado con daños y pérdidas asociados al cambio climático, dentro de la presente Ley se asumirá lo dispuesto al respecto por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y las demás Convenciones relacionadas que el país ratifique y apruebe.

**ARTÍCULO 22º. ARTICULACIÓN CON LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.** En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, o la norma que la modifique, derogue o sustituya, la adaptación al cambio climático como parte de la gestión del cambio climático se articulará, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de armonizar la adopción e implementación de políticas, planes y programas orientados a la adaptación al cambio climático.

## **CAPÍTULO II SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

**ARTÍCULO 23º. SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia, créese el Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la gestión del cambio climático.

**PARÁGRAFO:** El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático que deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada.

**ARTÍCULO 24º. SISTEMA DE MONITOREO DE BOSQUES Y CARBONO.** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia, créese el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -SMBYC-, conformado por el conjunto de elementos y procesos que integran el acopio, almacenamiento, procesamiento, análisis, generación periódica, flujo, difusión y utilización de información sobre las áreas de bosques naturales y otras coberturas en relación con sus cambios en el tiempo, con énfasis en los procesos de deforestación, degradación y regeneración; las estimaciones de reservas de carbono almacenadas en los bosques naturales y otras coberturas, así como sus cambios, y la identificación y análisis de las causas y agentes de la deforestación y la degradación de los bosques.

Este Sistema será operado y administrado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM, bajo las directrices y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Gobierno Nacional, reglamentará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, para lo cual el IDEAM formulará las propuestas técnicas correspondientes.

A través del SMBYC, el IDEAM generará la información oficial que sirva de soporte para la definición de políticas sobre el manejo y conservación del patrimonio forestal del país, así como para la adopción de medidas que conduzcan a reducir la deforestación y contribuyan a la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano, así como para el cumplimiento de los compromisos de Colombia en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático –CMNUCC, y otros compromisos internacionales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los Institutos de Investigación y demás entidades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono –SMBYC, y, así mismo, deberán tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada y oportuna de la información generada por el SMBYC.

## **TITULO IV INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

### **CAPÍTULO I INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

**ARTÍCULO 25º. DEFINICIÓN DE LOS CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.** Un Cupo Transable de Emisión de GEI es un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO<sub>2</sub> u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO<sub>2</sub>. Un cupo se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO<sub>2</sub> o su equivalente, durante una vigencia anual. Puede ser redimido en vigencias posteriores a la de su adquisición, pero una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente

Los cupos transables de emisión de GEI son autónomos para respaldar las emisiones asociadas a la actividad de su titular, no serán revocables a sus titulares, salvo por orden judicial, y son independientes de sus titulares anteriores.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatible con sus metas de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, entre otros, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.

**ARTÍCULO 26º. PROGRAMA NACIONAL DE CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.** Créese el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE), en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI. De manera eventual, este programa también podrá otorgar de manera directa cupos transables de emisión a agentes regulados que cumplan los requisitos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El PNCTE también comprenderá la verificación y certificación de reducciones de emisiones o remociones de GEI, que se produzcan como resultado de la implementación voluntaria de iniciativas públicas o privadas de reducción o remoción de GEI, adelantadas por agentes diferentes a los regulados. El Programa podrá otorgar un cupo transable de emisión por cada tonelada de CO<sub>2</sub> que sea reducida o removida, y que esté debidamente verificada, certificada y registrada en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI para, entre otros propósitos, evitar una doble contabilización.

El PNCTE será reglamentado y puesto en operación por el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 1:** En la reglamentación del PNCTE el Gobierno Nacional podrá reconocer a los sujetos pasivos del impuesto al carbono como parte del pago de los cupos que adquieran en subasta, los pagos que hayan realizado por concepto de este impuesto. En cualquier caso, la destinación del impuesto al carbono será la establecida en la Ley 1819 de 2016.

**PARAGRAFO 2:** En el caso en que un agente regulado no respalde sus emisiones con cupos, la obligación se podría cumplir con el pago de las tasas ambientales que para tal efecto pueda adoptar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

**PARAGRAFO 3:** El PNCTE se articulará con los demás instrumentos orientados a la reducción de las emisiones de GEI que operen en el país.

**ARTÍCULO 27º. REGULACIÓN DE LA MEDICIÓN DE EMISIONES, REDUCCIONES Y REMOCIONES DE GEI.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regulará las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de gases efecto invernadero –GEI. Igualmente establecerá los procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones de respaldo de emisiones por parte de los agentes regulados.

Las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI deben ser verificables por un organismo independiente de tercera parte, acreditado para este fin.

**ARTÍCULO 28º. RÉGIMEN SANCIONATORIO.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sancionará con multas a los agentes regulados por el incumplimiento de obligaciones derivadas del presente título de esta Ley, las cuales podrán ser de hasta dos veces el valor de las emisiones generadas, valoradas al precio resultante en la última subasta realizada. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regulará los criterios para la dosificación de las multas teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la sustituya o modifique.

Así mismo, para la imposición de las anteriores sanciones, se seguirá el procedimiento sancionatorio establecido en la precitada ley o la norma que la sustituya o modifique.

## **CAPÍTULO II INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

**ARTÍCULO 29º. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR EL PNCTE.** Los recursos generados por la Nación provenientes de subastar los cupos transables de emisión de GEI se destinarán a la Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Fondo Nacional Ambiental (Fonam).

## **CAPÍTULO III OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

**ARTÍCULO 30º. BENEFICIOS TERRITORIALES.** Los concejos municipales y distritales podrán establecer exenciones, beneficios o tarifas diferenciales del impuesto predial unificado, para las porciones de los predios que se encuentren con coberturas boscosas o seminaturales que, entre otras cosas, favorezcan el drenaje natural, verificados según lo disponga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la entidad que haga sus veces.

**PARÁGRAFO:** Las entidades territoriales que adopten medidas como las aquí indicadas deberán incorporar el cálculo del impacto fiscal de manera explícita en sus Marcos Fiscales de Mediano Plazo, según lo establecido en los artículos 5 y 7 de la Ley 819 de 2003.

## **TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 31º. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

# Proyecto de Ley de Cambio Climático

## Exposición de motivos

El Panel Intergubernamental del Cambio Climático<sup>1</sup> ha determinado que desde la era industrial la temperatura promedio de la tierra ha aumentado 1°C, fenómeno causado por las emisiones de Gases efecto invernadero –GEI– generadas por distintas actividades humanas. Este cambio ha ocasionado impactos climáticos severos e irreversibles en sistemas humanos y naturales en todo el mundo, como la pérdida o deterioro de ecosistemas, la inseguridad alimentaria y el recrudecimiento de eventos climáticos como las inundaciones, entre otros.

El IPCC también ha planteado que de continuar con la tendencia de emisiones, la temperatura promedio global podría aumentar en más de 4°C y, consecuentemente, aumentaría la probabilidad de experimentar los impactos climáticos severos que se han mencionado.

Colombia no es ajena a este fenómeno. En investigaciones realizadas por el IDEAM se ha calculado para el país *“un aumento de la temperatura media del orden de 0.13°C/década para 1971-2000 y el ensamble multimodelo de los escenarios de cambio climático proyectan que la temperatura promedio del aire en el país aumentará con respecto al periodo de referencia 1971-2000 en: 1.4°C para el 2011-2040, 2.4°C para 2041-2070 y 3.2 °C para el 2071-2100”*<sup>2</sup>.

En ese sentido, las consecuencias que estos incrementos de temperatura traerían al país serían, entre otros, *“el mayor aumento en el nivel del mar que comprometería no solo parte de las fronteras (por cambios en la línea de costa), sino a las poblaciones y ciudades asentadas en estos espacios, el detrimento acelerado de los nevados y glaciares, así como el retroceso de páramos de los que dependen una gran cantidad de los acueductos del país. Esto, además de la reducción en la producción agropecuaria y la mayor incidencia de fenómenos climáticos extremos”*<sup>3</sup>.

Es preocupante la incidencia de los efectos del cambio climático en el caso colombiano, toda vez que el crecimiento de la economía en los años recientes ha estado basado en una dependencia grande de la explotación de recursos naturales. Entre el 2008 y el 2013, la tasa de participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB fue en promedio del 6.3%, y la correspondiente a la explotación de minas y canteras del 9.3%. Durante el mismo periodo, el crecimiento promedio de estos sectores fue del 4.5% y del 20.7%, respectivamente.

Ahora bien, el impacto ambiental se puede evidenciar según se plantea a continuación. El Banco Mundial, en el 2014, concluyó que el valor calculado del indicador de “ahorro genuino neto” para este mismo año es cero. Este es un indicador de sostenibilidad ambiental que muestra el ahorro nacional bruto, después de restar los costos de agotamiento de los minerales, los recursos naturales y la contaminación. La presencia de ahorros netos ajustados negativos durante varios años seguidos sugiere que el crecimiento económico es probablemente insostenible desde un punto de vista ambiental, porque la riqueza total se está agotando.

Adicionalmente, la misma entidad indicó en 2007 que los costos de la degradación en Colombia ascienden al 3,7% del PIB. Estimativos más recientes, como una evaluación del desempeño ambiental del país realizada por la OCDE, apuntan en esa misma dirección.

---

<sup>1</sup> “El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) se creó en 1988 con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta”. Tomado de [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml)

<sup>2</sup> Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. Escenarios de Cambio Climático. Tomado de: <http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/escenarios-cambio-climatico>.

<sup>3</sup> IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2015. Nuevos escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones- Enfoque Nacional- Departamental. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Tomado de: [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022964/documento\\_nacional\\_departamental.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022964/documento_nacional_departamental.pdf)

En las bases del PND 2014 – 2018 (DNP, 2015) se presenta información del Cuarto Informe sobre las Perspectivas de la Diversidad Biológica (2014), en el que se alerta que de persistir *“los patrones actuales de consumo, es poco probable que los ecosistemas se mantengan dentro de límites ecosistémicos seguros para el 2020”*.

En este contexto, puede deducirse que el crecimiento económico ha resultado en indudables beneficios asociados a la superación de la pobreza, pero, a la vez, ha traído como consecuencia una degradación ambiental elevada que, según las bases del PND 2014 – 2018 (DNP, 2014), sigue una senda insostenible.

En consecuencia, esta senda de crecimiento económico y degradación ambiental exhibe un patrón de ocupación y uso del territorio que ha generado el aumento de la vulnerabilidad asociada a eventos de origen hidrometeorológico.

### ➤ **LA INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL Y LOS COMPROMISOS DE PAÍS**

Frente al anterior panorama, y como resultado de la cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, a través de la Ley 164 de 1994 Colombia ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). La Convención parte del reconocimiento de que si bien los países desarrollados han tenido una mayor incidencia en el cambio climático mundial que los países en desarrollo, existen obligaciones diferenciadas para unos y otros.

Así, se requiere aunar esfuerzos para *“lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero-GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Este nivel debe lograrse en un plazo en el que sea posible que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, que la producción de alimentos no se vea amenazada y que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”*.<sup>4</sup>

En ese sentido, Colombia adquiere una serie de obligaciones en el marco de la Convención, entre las que se encuentran los deberes de *“proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”*; y *“tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”*.<sup>5</sup>

En el marco de la Convención sobre Cambio Climático, anualmente se realiza la Conferencia de las Partes – COP, cuya versión 21 se realizó en diciembre de 2015 en París. Allí se aprobó un Acuerdo que fue adoptado por 195 países, el cual ha sido considerado como histórico, y además fue suscrito por Colombia el 22 de abril de 2016 junto a otros 174 Estados, y entró en vigencia plena el 4 de noviembre de 2016. El Congreso de la República el pasado 16 de junio de 2017 aprobó luego de cuatro debates, la Ley que lo ratificó.

En el marco de esta Convención, y dentro de lo definido por el Acuerdo de París, Colombia definió como meta a través de la Contribución determinada a nivel nacional<sup>6</sup>, entre otras cosas, lo siguiente<sup>7</sup>:

1. En materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la meta unilateral e incondicionada es disminuir un 20 % las emisiones de GEI con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030. Si se cuenta con cooperación internacional para el efecto, se asume el compromiso de incrementar esa meta hasta un 30 %.

<sup>4</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 2, Objetivo.

<sup>5</sup> Ley 164 de 1994, Artículo 3. Principio uno.

<sup>6</sup> “A diferencia del Protocolo de Kyoto en el que se definían los compromisos de reducción de emisiones de los países Anexo I, en el Acuerdo de París todos los países van a determinar autónomamente cuál va a ser su contribución al esfuerzo global de reducción de emisiones, de acuerdo con los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Es decir, el enfoque es de ‘abajo hacia arriba’, pues cada país define internamente qué acciones realizará, qué cantidad de gases de efecto invernadero reducirá, qué acciones de adaptación implementará y cuáles serán sus aportes en medios de implementación. García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar. 2016. “El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático”. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. 52 pp.

<sup>7</sup> Basado en García Arbeláez, Op. Cit.

2. Debido a la alta vulnerabilidad al cambio climático, la adaptación es prioritaria para Colombia. La Contribución Determinada a Nivel Nacional es una oportunidad para fortalecer el trabajo realizado hasta el momento. Las acciones concretas al respecto, entre otras, son:
  - a. *100 % del territorio nacional con planes de cambio climático.*
  - b. *Delimitación y protección de los 36 complejos de páramos.*
  - c. *Un sistema nacional de indicadores de adaptación.*
  - d. *Aumentar en más de 2,5 millones de hectáreas la cobertura de áreas protegidas.*
  - e. *Inclusión de consideraciones de cambio climático en proyectos de interés nacional y estratégicos (pines).*
  - f. *10 gremios del sector agrícola con capacidad de adaptarse.*
  - g. *15 departamentos del país participando en las mesas técnicas agroclimáticas y un millón de productores recibiendo información agroclimática.*
  - h. *Las cuencas prioritarias contarán con instrumentos de manejo con consideraciones de variabilidad y cambio climático.*
  - i. *Seis (6) sectores prioritarios de la economía estarán implementando acciones de adaptación innovadoras.*
  - j. *Fortalecimiento de la estrategia de educación a públicos sobre cambio climático.*
  
3. Para lograr la implementación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático y lograr la meta que busca evitar un aumento en la temperatura global de 2 °C con relación a la temperatura preindustrial, es esencial avanzar en el desarrollo de los que han sido denominados Medios de implementación en el marco del Acuerdo de París, y que entre otros son los siguientes:
  - a. *“Consolidación de una estrategia de trabajo con universidades y grupos de investigación, que se traduzca en investigación, generación de conocimiento y desarrollo tecnológico frente al cambio climático.*
  
  - b. *Formación de clústeres de innovación en cambio climático, a través de la promoción de inversión privada, alianzas público-privadas e inversión extranjera directa.*
  
  - c. *Una agenda que permita fomentar la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico en temas relacionados con el cambio climático.*
  
  - d. *Compartir e intercambiar conocimiento con países en desarrollo, especialmente con la región de América Latina y el Caribe. Este compromiso busca escalar la cooperación Sur-Sur y triangular de Colombia en la materia, bajo el liderazgo de las entidades coordinadoras de la cooperación internacional en el país.*
  
  - e. *Continuar trabajando conjuntamente con el sector financiero en aras de contribuir al mejoramiento continuo y a la construcción de soluciones para los desafíos ambientales y sociales que enfrenta el país. Lo anterior, mediante acciones entre la sociedad civil, el Estado y las empresas, en pro del desarrollo sostenible y la transición hacia una economía resiliente y baja en carbono.*
  
  - f. *Articulación del Gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales, en la escala sub-nacional, para la formulación e implementación, a mediano y largo plazo, de planes integrales de cambio climático que impulsen ciudades sostenibles y competitivas.*
  
  - g. *La integración activa de entidades e institutos nacionales a los mecanismos de transferencia de tecnología propios de la CMNUCC.*
  
  - h. *Articulación del Gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales para la formulación e implementación, a mediano y largo plazo, de planes integrales de cambio climático que impulsen ciudades sostenibles y competitivas.”<sup>8</sup>*

La implementación de acciones orientadas al logro de lo comprometido por el país ante la CMNUCC requiere decisiones inmediatas que involucran varios aspectos de la gestión pública:

---

<sup>8</sup> Tomado de García Arbeláez, Op. Cit. Pág. 36.

1. Gestión integral del cambio climático, apoyada en los instrumentos de planificación e intervención que se han diseñado e implementado en los últimos años y los que están iniciando ese proceso.
2. La Política Nacional de Cambio Climático que articulará los instrumentos, los actores, los recursos, los escenarios y los tiempos, y orientará y desarrollará la gestión del cambio climático del país.
3. El desarrollo urbano y rural bajo en carbono y resiliente al clima se materializa a través de los territorios y los sectores, lo cual implica que es necesario avanzar en la gestión integral en los territorios (departamentos, municipios y cuencas).
4. Al igual que en los territorios, los sectores deben integrar en su desarrollo consideraciones de cambio climático.

➤ **OTROS ANTECEDENTES NACIONALES**

Además del reto relacionado con los compromisos asumidos ante la CMUNCC y la visión que el Estado colombiano tiene sobre el fenómeno del cambio climático, este proyecto de Ley tiene antecedentes relevantes adicionales relacionados con el Documento CONPES 3700 de 2011, denominado “Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia”, el cual resalta la necesidad del país de comprender y actuar frente a este fenómeno como una problemática de desarrollo económico y social.

En ese sentido, el Conpes busca generar espacios para que los sectores y los territorios integren dicha problemática dentro de sus procesos de planificación, articular a todos los actores para hacer un uso adecuado de los recursos, disminuir la exposición y sensibilidad al riesgo, aumentar la capacidad de respuesta y preparar al país para que se encamine hacia la senda del desarrollo sostenible, generando competitividad y eficiencia. La estrategia reconoce la necesidad urgente de emprender medidas adecuadas de adaptación y mitigación, y establece el marco dentro del cual se generarán.

A partir de este antecedente y de lo consignado también en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, se inició la implementación de tres estrategias nacionales: la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono – ECDBC; la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, ENREDD+; el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC, así como la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, y el actualmente vigente, “Todos por un nuevo país” –Ley 1753 de 2015-, constituyen el segundo antecedente que da continuidad a la ruta trazada al respecto por las Estrategias referenciadas y por el PNACC, y asignan responsabilidades específicas al MADS y al DNP para articular a través de instrumentos todo el panorama de acciones en relación con la gestión del cambio climático.

Adicionalmente, en particular en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se establece como compromiso la preparación *“de un proyecto de Ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional”*.<sup>9</sup>

Con base en lo anterior, desde el año 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha desarrollado el proceso de formulación de la Política Nacional de Cambio Climático, para orientar estratégicamente la acción nacional en esta materia, proponiendo el camino para incorporar su gestión en la toma de decisiones del desarrollo y así transitar por una senda de crecimiento que reduzca los riesgos del cambio climático y aproveche las oportunidades para avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono. En diciembre de 2016, la Política ha sido adoptada al interior del MADS como la Política Nacional de Cambio Climático, y también ha sido establecida como tal en el marco de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático según los mandatos del Decreto 298 de 2016.

---

<sup>9</sup> DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental (literal d), del Capítulo de Crecimiento Verde del Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 610.

Este nuevo instrumento orientador de la gestión del cambio climático en el país, incluye dentro de sus cinco líneas estratégicas una destinada al logro de un “Desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima”, y otra orientada al “Manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima”. La justificación de estas dos líneas está basada, entre otros elementos, en el siguiente principio:

*“El campo es estratégico y prioritario para Colombia y contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país. En efecto, el 84,7 % del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales y el 30,4 % de la población colombiana vive en zonas rurales. El sector agropecuario aporta en promedio 6,1 % del PIB total y genera el 16,3 % del empleo del país. Sin embargo, en el campo colombiano se concentran el 55% de las emisiones nacionales de gases efecto invernadero; ya que allí se generan las emisiones asociadas con la ganadería, con el cambio de usos del suelo (incluyendo la deforestación) y con la gestión de suelos agrícolas y pastizales (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA., 2015).”<sup>10</sup>*

Por su parte, una de las consideraciones que soportan las acciones sobre el Manejo y conservación de ecosistemas señala lo siguiente:

*“Las causas de la deforestación son diversas y varían de acuerdo con cada región. [...] La deforestación está estrechamente relacionada con fenómenos socioeconómicos y su localización depende de variables geográficas, políticas y económicas’. En otras palabras, la dinámica de la deforestación es resultado del comportamiento de múltiples fuerzas motoras cuya dinámica económica se expresa diferenciadamente en los territorios, a escalas espaciales y temporales distintas.*

*La gestión de cambio climático, a través de su estrategia de Manejo y conservación de los servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, debe basarse en el conocimiento de los condicionantes de la dinámica económica que resulta en formas variadas de ocupación del territorio y la consecuente degradación y pérdida de ecosistemas. Con base en lo anterior, se debe diseñar estrategias para conservar áreas existentes y bajo riesgo de transformación y estrategias de restauración de áreas claves, con el fin de aumentar la resiliencia y la capacidad de mitigación de GEI, en territorios priorizados por la presión actual y potencial generada por el crecimiento económico. Igualmente, a través de esta estrategia se debe avanzar en el desarrollo de medidas de adaptación basadas en ecosistemas que complementen las estrategias de adaptación de cambio climático de los sectores en distintos territorios, y, finalmente, deberán incluirse dentro de las acciones a implementar las relacionadas con revisar para hacer más ágiles y posibles los procesos de compensación por pérdida de biodiversidad relacionados con proyectos, obras o actividades sujetas de relacionamiento.”<sup>11</sup>*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el cambio de uso de suelo, en especial el de las áreas de bosque, es la principal fuente de emisiones de GEI en Colombia. Según el Inventario de Gases de Efecto Invernadero del IDEAM, la deforestación y las prácticas asociadas a cambios en el uso del suelo aportan el 34% de las emisiones totales, contexto en el cual la construcción de una paz estable y duradera generará nuevas dinámicas de ocupación y uso del suelo, donde los patrones de deforestación se verán alterados con respecto a los promedios históricos observados hasta ahora.

Este fenómeno fue reconocido en el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales del Bioma Amazónico, presentado a la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático, el cual estableció que existe un periodo transicional del postconflicto en el que se prevé que se estimule el aumento de procesos de desarrollo en infraestructura, el retorno de la población desplazada al campo y el crecimiento de la industria extractiva, a raíz de la generación de nuevas posibilidades de explorar zonas a las que no era posible acceder debido al conflicto armado, y de la necesidad de tierras con capacidad productiva para la población que se desarma y la población desplazada que retorna.

<sup>10</sup> Política Nacional de Cambio Climático. Mimeo. Versión aprobada y adoptada por el MADS y la CICC en las sesiones de diciembre de 2016. Pág. 42.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Pp. 54-55.

Las otras tres líneas estratégicas de la Política Nacional de Cambio Climático se ocupan de establecer las directrices para una gestión del cambio climático orientada al logro de un Desarrollo Urbano Bajo en Carbono y Resiliente al Clima, y a la definición de directrices similares enfocadas al logro de un Desarrollo minero-energético bajo en carbono y resiliente al clima, y también al Desarrollo de una Infraestructura estratégica baja en carbono y resiliente al clima. Cada una de estas tres líneas está soportada en las siguientes consideraciones.

Para el caso del Desarrollo Urbano Bajo en Carbono y Resiliente al Clima, la Política establece que

*“En las ciudades colombianas se generan gran parte de las emisiones de gases efecto invernadero asociadas al transporte y al tratamiento de residuos sólidos y líquidos que en su conjunto explican el 17% de las emisiones nacionales. (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELACIÓN., 2015). Así mismo, en las ciudades se concentran la mayoría de hogares en riesgo por amenazas climáticas como inundaciones por el ascenso del nivel del mar y de lluvias extremas, y el desabastecimiento hídrico por sequías.*

*Por lo tanto, las decisiones del desarrollo urbano relacionadas con densidades y estándares de construcción, zonas de expansión, medios de transporte, y planeación de los servicios públicos domiciliarios, inciden directamente en el perfil de emisiones de una ciudad así como en su exposición ante amenazas climáticas.”<sup>12</sup>*

En cuanto a las líneas de Desarrollo Minero Energético y de Infraestructura, las líneas estratégicas sectoriales, la Política ha considerado como objetivo para el caso del desarrollo minero-energético bajo en carbono y resiliente al clima, que éste

*“es aquel que promueve una matriz energética resiliente al clima actual y futuro, baja en carbono y que aprovecha eficientemente el potencial de las energías renovables no convencionales, para posicionarse como exportador de energías limpias en la región. Simultáneamente, reduce la dependencia de la economía a la exportación de combustibles fósiles, enviando señales económicas para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero y permitiendo la compensación de dichas emisiones mediante el aumento de sumideros de carbono forestal.*

*La estrategia de desarrollo minero-energético bajo en carbono y resiliente al clima está orientada a incidir en la toma de decisiones de todos los agentes del mercado energético en Colombia, en los ajustes del mercado, así como en la generación de cambios comportamentales para que adopten medidas costo-efectivas de reducción de emisiones, y para que el país disminuya su vulnerabilidad energética del cambio climático, así como su dependencia económica a la exportación de combustibles fósiles.”<sup>13</sup>*

Por su parte, en cuanto a la línea de infraestructura estratégica baja en carbono y resiliente al clima, la justificación para desarrollar toda una línea en este sentido, estriba en que

*“Históricamente Colombia ha tenido un atraso en infraestructura de transporte en comparación con otros países de la región, evidenciado por ejemplo en la longitud y porcentaje de vías que se encuentra en buen estado (11%). Como respuesta a esta problemática en los últimos años el país se ha embarcado en un ambicioso programa de inversiones que abarcan reformas institucionales, construcción de vías, rehabilitación de navegabilidad, recuperación de corredores férreos, puertos, aeropuertos, entre otros.*

*Sin embargo, la infraestructura actual es altamente vulnerable al cambio climático como quedó evidenciado con el fenómeno de la niña 2010-2011 que afectó a casi el 10% de la red vial primaria (Mintransporte, 2014). Así mismo, la infraestructura de transporte alemana o en zonas boscosas facilita el acceso y aumenta el riesgo por deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero asociadas”<sup>14</sup>.*

---

<sup>12</sup> Ibídem, Pág. 48.

<sup>13</sup> Ibídem, Pág. 50.

<sup>14</sup> Ibídem, Pág. 52.

Es decir, para esta última línea estratégica no sólo se trata de producir infraestructura que tenga como característica la baja emisión de GEI y tenga la capacidad de adaptarse al clima, sino que también se trata de identificar los riesgos que en materia de cambios en el uso del suelo, esta genera.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se requiere de una Ley que incorpore la gestión del cambio climático en las decisiones públicas, privadas y de la comunidad en general, y ofrezca instrumentos de planificación del desarrollo nacional, sectorial y territorial. Esto, permitirá avanzar por una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar sus oportunidades.

Así, bajo un enfoque integral, se propone incorporar los elementos esenciales asociados a la gestión del cambio climático, evitando la dispersión normativa y creando los elementos legales que habiliten lo requerido para el cumplimiento de los compromisos internacionales.

### ➤ **OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Con fundamento en los anteriores elementos de contexto, el presente Proyecto de Ley propone como objetivo establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas o privadas, la concurrencia de la Nación, Departamentos, Municipios, Distritos, Áreas Metropolitanas y Autoridades Ambientales en las acciones de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

En este contexto, la iniciativa contiene un primer título – Disposiciones Generales – orientado al planteamiento de la gestión del cambio climático como responsabilidad de todas las entidades públicas, instituciones privadas y de los habitantes del territorio colombiano; la definición de los Principios orientadores para la adecuada comprensión, implementación y reglamentación de la Ley; y una serie de definiciones que contribuyen a comprender los conceptos empleados y las acciones propuestas, así como a evitar posibles ambigüedades con conceptos e interpretaciones incluidas en otras normas.

En el segundo Título, Capítulo I, artículo 4, se reconoce y define el Sistema Nacional de Cambio Climático, se crea el Consejo Consultivo Nacional de Cambio Climático, y en el Capítulo II se establecen los instrumentos que tendrán a cargo las entidades vinculadas a la Gestión del Cambio Climático. Esto, considerando las disposiciones establecidas en el decreto 298 de 2016, en términos de reconocer la existencia del Sistema Nacional de Cambio Climático como el encargado de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, instrumentos, y demás acciones relacionadas.

Finalmente, buscando una visión y una acción más coordinada y amplia de las entidades públicas, se establecen los instrumentos con que contarán los Ministerios, Departamentos, Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales, y se plantea la responsabilidad institucional en relación con la gestión orientada a crear las condiciones de resiliencia a los efectos del cambio climático en el territorio.

Al respecto, vale resaltar que la definición de estos instrumentos, tratándose de las Entidades Territoriales, remite fundamentalmente a la formulación de un Plan Integral para la Gestión del Cambio Climático Territorial (definido en principio para una perspectiva departamental), de manera similar a lo que ya ha sido definido por leyes ordinarias para las siguientes dimensiones de la gestión pública territorial:

1. La gestión del riesgo de desastres en los municipios, distritos y departamentos definida en la Ley 1523 de 2012, Artículos 32 y 37, establece que las entidades territoriales deberán formular un “plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción”.
2. Para el caso del ordenamiento del territorio, según lo estipulado por la Ley 388 de 1997, la formulación de Planes (Planes Básicos o Esquemas) de Ordenamiento Territorial para los municipios.

3. Tratándose de la gestión de residuos sólidos, el Decreto 2981 de 2013 establece que los municipios deberán formular un Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).

Sobre los instrumentos para la gestión del Cambio Climático, el Título III describe aquellos que orientarán la gestión del cambio climático en el país, iniciando por reconocer y definir lo que será la Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés) que ha sido establecido dentro del marco del Acuerdo de París del 2015; la Política Nacional de Cambio Climático; las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático; los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (a ser implementados por los Ministerios y que incluyen acciones de mitigación de GEI y adaptación) y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, a cargo de las gobernaciones, alcaldías y las CAR.

Al respecto vale resaltar que los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales son los instrumentos a través de los cuales cada uno de los Ministerios responsable de ellos, identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación a los impactos del cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Y por su parte, los Planes Integrales de Cambio Climático Territoriales son los instrumentos a través de los cuales se identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados por entidades públicas y privadas en el territorio para el cual han sido formulados, teniendo como referencia territorial los departamentos.

Asimismo, se define la forma en que el cambio climático deberá ser considerado dentro de los demás instrumentos de planificación ambiental, territorial y del desarrollo de las entidades territoriales, y cómo el cambio climático también debe estar en todos los proyectos de inversión pública. Igualmente, se define la forma en que la adaptación al cambio climático se articulará con los planes de gestión del riesgo.

Respecto a esa articulación entre adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, el proyecto de Ley ha considerado lo dispuesto en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030 (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), fundamentalmente en lo relacionado con las enseñanzas extraídas, carencias detectadas y desafíos futuros identificados a partir del Marco de Acción de Hyogo.

En particular, el punto 13 de esos desafíos plantea *“enfrentar el cambio climático como uno de los factores que impulsan el riesgo de desastres, respetando al mismo tiempo el mandato de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, representa una oportunidad de reducir el riesgo de desastres de manera significativa y coherente en todos los procesos intergubernamentales interrelacionados”*. Esto implica como reto la articulación de las acciones intergubernamentales definidas tanto en el Marco de Sendai como en lo planteado en la CMNUCC.

Por otra parte, deben tenerse presente algunas de las diferencias que implican la necesidad de articular la reducción del riesgo de desastres y la adaptación, en particular:

- La adaptación – como estrategia de anticipación para la reducción de riesgos asociados al cambio climático – no es solamente un proceso para minimizar la vulnerabilidad, sino también una forma de maximizar las oportunidades.
- Debe considerarse que la reducción del riesgo ha estado enfocada a “extremos climáticos”, referido al comportamiento anormal dentro de la “normalidad del clima que puede ocasionar impactos en la vida humana”. Si bien la adaptación al cambio climático tiene como visión ese ajuste de sistemas ante los efectos reales o esperados en el clima, su estrategia debe verse esencialmente en términos de promedios y normas del clima y los contextos asociados, y no los extremos, los cuales han sido temas de la reducción del riesgo.
- Más allá de una afectación directa de población e infraestructura, la adaptación al cambio climático incorpora la modelación de escenarios físicos en torno a la

prestación de servicios ecosistémicos y los ajustes a sistemas biológicos que tiendan a limitar la obtención de recursos para las generaciones futuras.

Con estos elementos presentes, se plantea lo relativo al Artículo 10 y los artículos 21 y 22 del presente proyecto de Ley.

El capítulo II de este mismo título crea el Sistema de Información Nacional sobre el Cambio Climático que hará parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), con el propósito de centralizar la información y articularla en un solo instrumento. Igualmente, se crea en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para unificar la información generada y centralizar las formas de contabilización relacionadas con la captura de carbono en coberturas boscosas.

El Sistema Nacional de Información sobre el Cambio Climático es uno de los elementos fundamentales para la toma de decisiones asociadas, por lo cual este deberá proveer datos e información transparente y consistente en el tiempo, para la medición, reporte y verificación de las emisiones y reducciones de GEI, y para el monitoreo y la evaluación de los avances en materia de adaptación al cambio climático.

Por su parte, el título IV prevé la creación de instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático. En este sentido, se definen los cupos transables de emisiones de GEI y se crea el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI –PNCTE- en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI, o eventualmente se asignarán de manera directa.

También se define la necesidad de que el PNCTE se articule y reconozca bajo el propósito de reducir las emisiones de GEI, a los demás instrumentos orientados a la reducción de las emisiones de GEI que operen en el país, uno de los cuales es el impuesto al carbono que ha sido creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

El PNCTE comprenderá además la acreditación, verificación y certificación de reducciones de emisiones, y se articulará al Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI. Finalmente se establece que el PNCTE será reglamentado y puesto en operación según lo definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La implementación y operación del Programa así como su administración estará financiada por los ingresos que se obtengan por la subasta de los cupos que éste mismo establezca. En un cálculo preliminar y conservador, y dado que este es un instrumento complementario que robustece la regulación de emisiones de gases de efecto invernadero y complementa el impuesto al carbono creado en el marco de la Ley 1819 de 2016, de subastarse un volumen de cupos que autoricen la emisión de sólo 20 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> eq anuales<sup>15</sup>, a un precio igual al que hoy tiene la tonelada de carbono generada por los combustibles fósiles sobre los que opera el impuesto al carbono, los ingresos serían del orden de 300 mil millones de pesos. Con cargo a estos ingresos se financiaría la administración del Programa en su conjunto.

El artículo 27 establece que será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien regulará las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI y define que las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI deben ser verificadas por un organismo independiente de tercera parte, acreditado para este fin.

Finalmente, respecto al PNCTE, se establece en el artículo 28 el régimen sancionatorio que se implementará para la imposición de sanciones y se determina que se seguirá para tal fin el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1437 de 2011, o la norma que la sustituya o modifique. Las razones para definirlo en este sentido, y no acogerse a lo establecido dentro del sancionatorio ambiental definido en la Ley 1333 de 2009 tienen que ver con lo siguiente:

En primer lugar, podría considerarse que la Ley 1333 de 2009 fue diseñada para sancionar conductas relacionadas con disposiciones de comando y control y no instrumentos como el propuesto en el PNCTE que implica un sistema de comercio de emisiones de GEI. Así por ejemplo, la Ley 1333 de 2009 consagra como sanción la “Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o

<sup>15</sup> Como referencia puede considerarse que las actividades económicas que regula el impuesto al carbono generaron durante el año 2015 un poco más de 50 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

registro”, lo que iría en contravía del Programa pues se busca que las autoridades ambientales no revoquen los cupos negociables de emisión de GEI. De contemplarse la revocatoria de los cupos como sanción administrativa, se podría estar afectando la estabilidad y credibilidad de enajenación secundaria de los cupos transables de emisión de GEI. Adicionalmente, los cupos transables de emisión, tal como se plantea en el proyecto de articulado, no corresponden a ningún tipo de autorización o permiso.

Además de las sanciones, la Ley 1333 de 2009 contempla la imposición de medidas preventivas tales como la “Suspensión de obra o actividad”. Al respecto, se llama la atención sobre que la Ley 1333 de 2009 contempla una “facultad a prevención”, en virtud de la cual autoridades diferentes a las ambientales (Armada Nacional, departamentos, municipios y distritos) y autoridades ambientales que no tienen competencia sobre el proyecto, puedan imponer medidas preventivas. En este sentido, al establecer el procedimiento sancionatorio de la Ley 1333 de 2009 se estaría involucrando dentro de la gestión del PNCTE a autoridades diferentes a la encargada del seguimiento y control del instrumento, que podrían imponer medidas preventivas como la suspensión de actividades, sin que cuenten con mayor información y conocimiento de la operación del Programa.

También la Ley 1333 de 2009 contempla la imposición de “medidas compensatorias”, en virtud de la cual las autoridades ambientales pueden imponer las medidas que “estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción”. La imposición de sanciones y medidas compensatorias o de reparación dentro del PNCTE, en la práctica podría dar lugar a una carga desproporcional para los agentes regulados.

Finalmente, por razones de técnica legislativa, en lugar de remitirse la Ley a un procedimiento sancionatorio del cual se deberían excluir algunas disposiciones (Ley 1333 de 2009), resulta más adecuado remitirse a un procedimiento el cual se ajusta más al esquema que se quiere establecer con el instrumento.

Dentro del mismo Título, pero en lo correspondiente al Capítulo II, se establece con claridad que el destino específico que tendrán los recursos recaudados por el Programa a través principalmente del sistema de subastas que desarrolle, es la Subcuenta del Fondo Nacional Ambiental definida para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos tendrán el propósito de financiar la implementación de acciones relacionadas con la gestión del cambio climático.

Por último para este Título, en el capítulo III se establece como otro instrumento económico, el que los concejos municipales y distritales podrán establecer exenciones, beneficios o tarifas diferenciales del impuesto predial unificado, para las porciones de los predios que se encuentren con coberturas boscosas o seminaturales que, entre otras cosas, favorezcan el drenaje natural.

\* \* \* \* \*

La necesidad de promover la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas más relevantes, y avanzar en consecuencia por una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar sus oportunidades, es la razón del presente Proyecto de Ley que se somete a consideración.

Este Proyecto de Ley es el resultado del trabajo realizado por la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contando con la participación y las opiniones del Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, y su Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Transporte así como el Instituto Nacional de Vías, INVIAS y la Agencia Nacional de Infraestructura.

Así mismo, con éste Proyecto se da cumplimiento al compromiso del Gobierno Nacional expresado en el Plan Nacional de Desarrollo en relación con la Estrategia de Crecimiento Verde, en materia de formulación y coordinación institucional para la Política Nacional de Cambio Climático.

**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Al contestar por favor cite estos datos:

MIN-8000

Fecha: 9 de agosto de 2017 11:00  
Folios: 1

Nº Reg. Salida: MIN-8000-E2-2017-021725  
Anexos: 0

Bogotá, D. C

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

SENADO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 # 08 - 68 "Edificio Nuevo Del Congreso"

Ciudad

Asunto: Presentación proyecto de ley.

Respetado Secretario,

Comedidamente me dirijo a usted con el propósito de radicar ante su despacho el proyecto de ley **"por el cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"**, de iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; lo anterior con el fin de que la secretaria le dé el trámite correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

Firmado por: LUIS MURILLO URRUTIA

MINISTRO CODIGO 0005

Fecha firma: 09/08/2017 10:54:43 COT

**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó/Revisó: Lorena Del Castillo Ortega

F-E-SIG-26-V1. Vigencia 09/02/2016

Calle 37 No. 8 - 40  
Conmutador (571) 3323400  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)



Identificador pk8A\_owdQ\_FxQs\_Xmje\_i4lW\_LXfN\_oqs=  
URL: <http://sigdma.minambiente.gov.co/SedeElectronica>