



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 98

Bogotá, D. C., lunes, 26 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	<u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> www.secretariosenado.gov.co	<u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO

por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Primer debate Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la mesa directiva para realizar la ponencia del Proyecto de ley número 73 de 2017 del Senado, nos permitimos presentar para su consideración y la discusión en la Comisión Quinta, que usted preside, el presente informe para primer debate.

Consideramos necesario resaltar el propósito que tiene el proyecto de ley de establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas 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.

El proyecto busca además establecer las condiciones necesarias para cumplir los compromisos del Acuerdo de París, que recientemente

ha sido ratificado mediante la Ley 1844 de 2017, la cual actualmente se encuentra en revisión de constitucionalidad en la Corte Constitucional. Para este propósito se pretende institucionalizar la Política nacional de cambio climático, abordando temas específicos como su diseño institucional, sus instrumentos, los sistemas de información necesarios para su gestión y las bases legales para la creación de un sistema de comercio de emisiones.

La importancia de dar trámite a un proyecto de este tipo radica en que el país requiere contar con herramientas legales que soporten la obligación de implementar acciones de reducción de la vulnerabilidad asociada al cambio climático y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Ambos elementos ocupan un lugar relevante dentro del proyecto de ley y le da un carácter integral a las iniciativas que se proponen.

Este proyecto además reconoce el conjunto de estrategias y acciones que se vienen desarrollando en el país desde hace ya varios años, las realza y orienta hacia objetivos estratégicos acordes a las necesidades del país y a los compromisos que este ha asumido en el ámbito internacional en materia de cambio climático.

También consideramos necesario mencionar y abordar la circunstancia de que en la actualidad están radicados en la misma comisión que usted preside dos proyectos de Ley que versan sobre temáticas similares. El primero radicado por el honorable Senador Luis Fernando Duque el 26 de julio de 2017, al que se le ha asignado el número 41 de 2017, y *por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones*; y el segundo radicado por los

Honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo Montaño y Carlos Eduardo Guevara Villabón, el 17 de agosto de 2017, al que se le asignó el número 92 de 2017, y *por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones*. Teniendo en cuenta este antecedente, el presente informe articula elementos del proyecto de ley 92 de 2017 al 73 de 2017, según ha sido solicitado por los propios autores y hace ajustes a la redacción planteada originalmente. Considerando de gran importancia esta iniciativa para avanzar por una senda de desarrollo sostenible, resiliente al clima y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, damos cumplimiento al compromiso asignado por la Honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del Proyecto de ley

Lo que se pretende con este proyecto de ley es establecer las directrices para la gestión del cambio climático, orientadas a 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.

El proyecto de ley busca incidir dentro de las decisiones de las personas públicas y privadas, plantea acciones y estima y considera necesaria 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.

2. Antecedentes generales y de política pública

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.

De acuerdo con el artículo 2° de la Convención, su objetivo, así como el de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés), es *“lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada*

y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

En ese sentido, las medidas que el país adopte para lograr el objetivo de la Convención deben acatar los principios contemplados en el artículo 3 de la misma, tales como *“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 prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”* (principios 1 y 3 de la Convención).

Posteriormente, como resultado de la Conferencia de las Partes número 21 llevada a cabo en París, que junto a las demás COP se enmarca en lo definido por la CMNUCC, se adoptó en diciembre 12 de 2015, el denominado Acuerdo de París, cuyo objetivo es evitar un aumento de la temperatura del planeta superior a los 2°C y hacer esfuerzos para que esté incluso por debajo de 1,5°C. Estaba previsto que el Acuerdo entrara en vigencia en 2020, pero la fecha se anticipó al 4 de noviembre de 2016. Esto debido al interés y la preocupación en el tema y a la presión internacional.

En el marco del Acuerdo de París Colombia adquirió un compromiso, conocido como “Contribución Nacionalmente Determinada” (NDC por sus siglas en inglés), que incluye la meta de reducir las emisiones de GEI un 20% en 2030 y en un 10% adicional condicionado a contar con el apoyo de la cooperación internacional, e incluye compromisos amplios para la adaptación a los efectos del cambio climático. Colombia suscribió oficialmente el Acuerdo el 22 de abril de 2016 en la sede de la ONU, y lo ratificó mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017, actualmente en revisión de constitucionalidad en la Corte Constitucional. El presente Proyecto de ley, entonces, se propone además de lo anteriormente planteado, crear las bases legales fundamentales para el logro de los compromisos internacionales que ha adquirido el país en materia de cambio climático.

De otra parte, el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País, estableció el compromiso al gobierno nacional de preparar “un proyecto de ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional”.

Como consecuencia de lo anterior, el Proyecto de ley inició su proceso de construcción en 2015 a partir del proceso participativo que se desarrolló para la formulación de la Política nacional de cambio climático, que fue establecida por la Comisión intersectorial de cambio climático (CICC) el pasado mes de diciembre de 2016 de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto número 298

de 2016, “*por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones*”. Los dos procesos avanzaron de manera paralela aprovechando sus sinergias y compartiendo sus aprendizajes.

Durante 2016 el Proyecto de ley fue discutido con las Corporaciones Autónomas Regionales, los Nodos Regionales de Cambio Climático (definidos dentro del Decreto número 298 de 2016), las entidades participantes del Consejo Nacional Ambiental, y se desarrolló un número de sesiones importantes con las entidades que conforman la CICC en las que también participaron los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Comercio, Industria y Turismo; igualmente participó de manera permanente el IDEAM y en los momentos en que les atañían por el tema, la Unidad de Planeación Minero Energética, el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura.

En conclusión, como se mencionó en líneas anteriores, el país ya tiene una Política Nacional de Cambio Climático que se encuentra en implementación y cuyo objetivo de mediano plazo es lograr cumplir la “Contribución Nacionalmente Determinada”. También cuenta con el Sistema nacional de cambio climático establecido mediante el Decreto número 298 de 2016, y ha generado instrumentos como el impuesto al carbono, y un paquete de 43 medidas recién aprobadas por la Comisión intersectorial de cambio climático, orientadas por seis ministerios, que posibilitarán avanzar en el cumplimiento de la meta de reducción de GEI comprometida en París y que se centran fundamentalmente en los sectores de minas, energía, hidrocarburos, transporte, industria, residuos, agricultura y ambiente. En general, todos estos antecedentes constituyen un impulso importante a una iniciativa que se considera muy relevante y oportuna para el país.

3. Antecedentes normativos del proyecto de ley

En un principio el tema de la gestión del cambio climático parece nuevo y novedosa su implementación; sin embargo, al abordar el tema de los antecedentes normativos del Proyecto de ley es necesario plantear que este es un tema con implicaciones e hitos internacionales relevantes, que adicionalmente tienen reflejo nacional. Dentro de los principales están:

1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. El objetivo de la Convención es “*lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se*

adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

2. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, que es un instrumento que pone en marcha la Convención, buscando comprometer a 37 países industrializados y la Unión Europea a estabilizar sus emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo tiene un principio central que es el de la “responsabilidad común pero diferenciada”.

Los esfuerzos del Protocolo de Kyoto apuntaban a una disminución del 5.3 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto al nivel de 1990, para ser alcanzadas en el periodo comprendido entre 2008 y 2012. El periodo de compromisos del Protocolo fue extendido hasta el año 2020 mediante la Enmienda de Doha adoptada en la 18 Conferencia de las Partes de la Convención¹.

3. El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia, cuyo propósito es el de mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, y tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático.

Además de los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, existe un conjunto de normas a las cuales se les debe dar visibilidad.

Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política de Colombia establece en los artículos 79 y 80 como obligaciones del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Leyes, Decretos y otra normativa

Como se mencionó, mediante la Ley 164 de 1994, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo es la estabilización de concentraciones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera, a un

¹ La enmienda de Doha no ha sido ratificada por Colombia y no ha entrado en vigor.

nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

Los literales b) y f) del numeral 1 del artículo 4° de la Convención, establecieron los compromisos para las partes de “*formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático*”; y el de “*tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él*”.

Igualmente, en desarrollo de este conjunto de propósitos, el Protocolo de Kyoto que ha sido aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 de 2000, fijó obligaciones cuantificadas de reducción de emisiones de GEI para países desarrollados y previó mecanismos de flexibilidad que servirán, de manera complementaria, para el logro de las reducciones fijadas, los cuales permiten el intercambio de cuotas permisibles de emisión de los países Anexo I entre sí.

De otro lado, de manera más reciente el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 creó el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, del cual hará parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia –REDD–, los cuales serán reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el artículo 170 de la misma ley dispuso que el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con participación de los demás Ministerios, formulará una política de crecimiento verde de largo plazo en la que se definan los objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Asimismo, estableció que algunos Ministerios formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales deberán incluir metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030).

En 2016, la expedición de la Ley 1819 por medio de la cual se adoptó una reforma tributaria estructural, significó la puesta en marcha de un instrumento económico orientado a imponer un gravamen “*sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión*” según aparece en el artículo 221 de dicha ley. Se precisa además que el impuesto “*tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible*”. El impuesto adicionalmente, se especificó en el párrafo 3° del artículo 221, no se causará a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También es necesario referir como un hito central para los propósitos del presente proyecto de ley, la Ley 1844 de 2017 mediante la cual se aprobó el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015. Esta ley implica la aceptación de los propósitos del Acuerdo en términos de:

- a) “*Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;*
- b) *Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;*
- c) *Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero*”.

De otra parte, el Decreto número 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible) en su artículo 2.2.5.1.2.1 definió que en materia atmosférica se deberán considerar como contaminantes de segundo grado los que sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, tales como los compuestos químicos capaces de contribuir a la disminución o destrucción de la capa estratosférica de ozono que rodea la Tierra, o las emisiones de contaminantes que aun afectando el nivel de inmisión, contribuyen especialmente al

agravamiento del “efecto invernadero” o cambio climático global.

El mismo Decreto en el artículo 2.2.5.1.2.11 estableció que toda descarga o emisión de contaminantes a la atmósfera solo podrá efectuarse dentro de los límites permisibles y en las condiciones señaladas por la ley y los reglamentos.

Igualmente, el Decreto número 298 de 2016 estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), con fin de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de gases de efecto invernadero, cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de las entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro.

Finalmente, son relevantes para la temática de la que trata el proyecto de ley, el Decreto número 926 de 2017, que reglamenta el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono con base en lo establecido por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, así como el procedimiento necesario para certificarse como carbono neutro. Asimismo, establece la improcedencia de que concurren beneficios tributarios, el control que efectuará la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la información que podrá solicitar esta entidad en ejercicio de las amplias facultades de fiscalización, el procedimiento para el reintegro cuando proceda y el tratamiento del mayor valor del bien derivado del impuesto nacional al carbono.

Por su parte, la Resolución número 1962 de 2017 tiene como objetivo establecer el límite del indicador de cociente asociado al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del Etanol Anhidro Combustible Desnaturalizado, con la finalidad de proteger el medio ambiente².

4. Problema que se aborda

En 1988 se creó el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) con el propósito 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. El IPCC 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”.

Según el documento “Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100” producido por el IDEAM y otras entidades internacionales y del Gobierno nacional en 2015, las consecuencias que los 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”*.

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 2008 y 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 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

² Frente a este tema también vale señalar que la Resolución número 1981 del 27 de septiembre de 2017, modificó el parágrafo 1° del artículo 9° de la Resolución número 1962 de 2017, y que la Resolución número 2210 del 27 de octubre del mismo año modificó el artículo 11 de la Resolución número 1962.

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.

Frente a estos retos, y en el marco de lo definido en el Acuerdo de París, Colombia definió como meta a través de la Contribución Nacionalmente Determinada, entre otras cosas, lo siguiente:

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%.
2. Debido a la alta vulnerabilidad al cambio climático, la adaptación es prioritaria para Colombia. La Contribución Nacionalmente Determinada 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 climático³.
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 subnacional, 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”⁴.*

³ Tomado de García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgins y E. M. Escobar. 2016. “El Acuerdo de París.

Así actuará Colombia frente al cambio climático”. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. 52 pp.

⁴ Tomado de García Arbeláez, Op. Cit.

La implementación de acciones orientadas al logro de lo comprometido por el país ante la CMNUCC requiere decisiones inmediatas que involucren varios aspectos de la gestión pública y que han sido incluidas dentro del proyecto de ley que se presenta, las cuales son:

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.

En ese sentido este Proyecto de ley enfrenta un problema central de la gestión del desarrollo actual y además plantea las consideraciones necesarias e iniciales para cumplir los compromisos internacionales que el país ha asumido en el marco del Acuerdo de París.

5. Contenido del Proyecto

El proyecto radicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que ha sido sometido al análisis por parte de los ponentes consta de cinco títulos, siete capítulos y 31 artículos distribuidos de la siguiente forma:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°. OBJETO.

ARTÍCULO 2°. PRINCIPIOS.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

CAPÍTULO I SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 4°. SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 5°. RESPONSABILIDAD DE LA ADAPTACIÓN.

CAPÍTULO II

INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

ARTÍCULO 6°. INSTRUMENTOS DE LOS MINISTERIOS.

ARTÍCULO 7°. INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES.

ARTÍCULO 8°. INSTRUMENTOS MUNICIPALES Y DISTRITALES.

ARTÍCULO 9°. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES REGIONALES.

ARTÍCULO 10. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

TÍTULO III

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN.

ARTÍCULO 11. PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 12. CONTRIBUCIONES NACIONALES ANTE LA CMNUCC.

ARTÍCULO 13. POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 14. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO SECTORIALES.

ARTÍCULO 15. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO TERRITORIALES.

ARTÍCULO 16. INCIDENCIA DE LOS PIGCCT PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL.

ARTÍCULO 17. HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PIGCCS Y PIGCCT.

ARTÍCULO 18. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE GEI.

ARTÍCULO 19. LAS COMUNICACIONES NACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 20. LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO 21. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO.

ARTÍCULO 22. ARTICULACIÓN CON LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.

CAPÍTULO II

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

ARTÍCULO 23. SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO 24. SISTEMA DE MONITOREO DE BOSQUES Y CARBONO.

TÍTULO IV
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS
Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN
DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

ARTÍCULO 25. DEFINICIÓN DE LOS CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.

ARTÍCULO 26. PROGRAMA NACIONAL DE CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.

ARTÍCULO 27. REGULACIÓN DE LA MEDICIÓN DE EMISIONES, REDUCCIONES Y REMOCIONES DE GEI.

ARTÍCULO 28. RÉGIMEN SANCIONATORIO.

CAPÍTULO II

INSTRUMENTOS FINANCIEROS

ARTÍCULO 29. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR EL PNCTE.

CAPÍTULO III

OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

ARTÍCULO 30. BENEFICIOS TERRITORIALES.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 31. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.

6. Análisis del contenido del Proyecto de ley

Con fundamento en los anteriores elementos de contexto, el Proyecto de ley propone de manera textual *“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”*, tal como aparece en el artículo 1° que se ha propuesto.

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 número 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 número 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 del Proyecto de ley describe los instrumentos 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. Esta información en su conjunto además de servir como insumo para la toma de decisiones, constituye uno de los compromisos definidos por Colombia ante la CMNUCC dado que a partir de esta se debe reportar a la Convención acerca de los avances del país.

En este apartado es necesario señalar que la Ley adolece a nuestro juicio de un elemento relacionado con la generación y promoción de líneas de investigación y creación de ciencia y tecnología asociada al cambio climático. En este sentido, se hace relevante vincular al sector

educación y al sistema educativo colombiano principalmente a la educación superior a este propósito. Específicamente, a este respecto es relevante mencionar que los autores del Proyecto de ley número 92 de 2017 han propuesto la articulación de ese Proyecto con el que es objeto de este informe de ponencia, y así, en este mismo sentido, los ponentes creemos oportuno articular el artículo 9° del Proyecto de ley número 92/2017 a este Capítulo II del Título III. El artículo a articular plantea:

“Artículo 9°. Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático. Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos, entidades adscritas pertinentes y Universidades públicas establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático, incluida la planeación, la adaptación, la mitigación y la prevención del mismo y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos”.

Que sin embargo, a juicio de los ponentes del proyecto de ley 73/2017, debería ajustarse de manera que equivalga su redacción y orientación a lo que ha sido definido en este Proyecto de ley. En consecuencia, se propone modificar la denominación del capítulo II del título III del Proyecto de ley número 73/2017 para incluir un artículo que se relacione con la promoción de líneas de investigación en materia de cambio climático. El artículo en cuestión sería

“Artículo 25. Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático. Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos y entidades adscritas y vinculadas a sus sectores según áreas temáticas, y de las Universidades públicas, establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático orientada a temáticas relativas a la planeación, la adaptación a sus efectos, la mitigación de gases de efecto invernadero, y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos”.

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 este 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 solo 20 millones de toneladas de CO₂ eq anuales⁵, 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 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

⁵ 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 CO₂.

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 las encargadas 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 en el capítulo III de este título 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.

7 Comentarios finales del Proyecto de ley

Los ponentes consideramos que el Proyecto de ley presenta un articulado adecuado que da cuenta de los avances y retos que tiene la gestión del cambio climático en el país, aborda de manera estructural la problemática, plantea acciones integrales y está orientado en términos generales a alcanzar los propósitos que se plantea.

Únicamente se plantea la necesidad de tener en cuenta la inclusión de elementos relacionados con la generación y promoción de líneas de investigación y creación de ciencia y tecnología asociada al cambio climático, tal como se ha mencionado, así como vincular para este propósito, y otros adicionales, al sector educación y al sistema educativo colombiano.

No obstante lo anterior, debe dejarse abierta la posibilidad de que en el marco de la discusión y el debate que se dará en la Comisión Quinta del Senado de la República, se analicen los elementos en su necesario detalle y se enriquezcan los contenidos, fundamentalmente relacionados con el marco de los instrumentos económicos y las funciones e instrumentos de los actores institucionales vinculados a la gestión del cambio climático.

Debe considerarse que respecto a los contenidos de la ley, varios de los elementos que se propone institucionalizar son instrumentos o instancias (como las estrategias nacionales de cambio climático, los planes territoriales y sectoriales, y la CICC por ejemplo) que vienen teniendo un desarrollo importante en los últimos años.

Atentamente,

MANUEL GUILLERMO MORA
Honorable Senador
Comisión Quinta Senado de la República
Coordinador de ponentes

JUAN DIEGO GOMEZ
Honorable Senador
Comisión Quinta Senado de la República
Ponente

TERESITA GARCIA ROMERO
Honorable Senadora
Comisión Quinta Senado de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO

*por la cual se establecen directrices para la
gestión del cambio climático.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *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 2°. *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 estos 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 3°. *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 esta.
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_2), el óxido nitroso (N_2O), el metano (CH_4), los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el Hexafluoruro de Azufre (SF_6).
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 de-

terio de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados.

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

CAPÍTULO I

Sistema Nacional de Cambio Climático

Artículo 4°. *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 de los Nodos de Cambio Climático de cada una de las regiones a las que se refiere el Decreto número 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 5°. *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 6°. *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 7°. *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 8°. *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 9°. *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 prio-

ritarias en materia de adaptación y mitigación de GEI en el ámbito de sus competencias, teniendo en cuenta los lineamientos que para tal efecto define el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 10. *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.

TÍTULO III

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I

Instrumentos de Planificación y Gestión

Artículo 11. *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 12. *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 13. *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 este 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 14. *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 15. *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 con 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 16. *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 de 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 17. *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 18. *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 19. *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 20. *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 21. *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 22. *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 23. *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 24. *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.

Artículo 25. *Promoción de Líneas de Investigación sobre Cambio Climático.* Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos y entidades adscritas y vinculadas a sus sectores según áreas temáticas, y de las Universidades públicas, establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático orientada a la planeación, la adaptación a sus efectos, la mitigación de gases de efecto invernadero, y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

TÍTULO IV

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I

Instrumentos Económicos

Artículo 26. *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 CO₂ u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO₂. Un cupo se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO₂ 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 27. *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 CO₂ 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.

Parágrafo 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.

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

Artículo 28. *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 29. *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.

Asimismo, 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 30. *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 31. *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 32. *Vigencias y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentada por:

MANUEL GUILLERMO MORA
Honorable Senador
Comisión Quinta Senado de la República
Coordinador de ponentes

JUAN DIEGO GOMEZ
Honorable Senador
Comisión Quinta Senado de la República
Ponente

TERESITA GARCIA ROMERO
Honorable Senadora
Comisión Quinta Senado de la República
Ponente

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones realizadas en el informe de ponencia y teniendo en cuenta las razones allí presentadas y los ajustes y revisiones descritas, nos permitimos presentar ponencia positiva para dar primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado, “*por medio del cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*”.

Presentada por:

	
<p>MANUEL GUILLERMO MORA, J. Honorable Senador Comisión Quinta Senado de la República Coordinador de ponentes</p>	<p>JUAN DIEGO GOMEZ Honorable Senador Comisión Quinta Senado de la República Ponente</p>
<p>TERESITA GARCIA ROMERO Honorable Senadora Comisión Quinta Senado de la República Ponente</p>	