



# 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° 273

Bogotá, D. C., jueves, 17 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO Y 235 DE 2018 CÁMARA**

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

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.**

Respetados Presidentes:

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de

ponencia positivo al Proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

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 del 2017, la cual está en revisión por parte de 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 041 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 Montaña y Carlos Eduardo Guevara Villabón, el 17 de agosto de 2017, al que se le asignó el número 092 de 2017, y por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones. Adicionalmente, dentro del proceso de solicitud de concepto a los ministerios involucrados dentro de la temática a la que el proyecto de ley alude, el Ministerio de Minas y Energía allegó a la Comisión que usted preside, concepto relacionado en el que hace recomendaciones para el ajuste del texto radicado.

Teniendo en cuenta este antecedente, el presente informe de ponencia articula elementos de los Proyectos de ley números 092 de 2017 al 073 de 2017, y, a su vez, de estos al Proyecto de ley número 041 de 2017, según ha sido solicitado por los propios autores de cada uno de los dos, así como tiene en cuenta también algunas de las recomendaciones y proposiciones que hace el Ministerio de Minas y Energía y con las cuales estamos de acuerdo como ponentes, así como se hacen ajustes de actualización que el articulado del proyecto necesita dado lo que ha pasado luego de su radicación el pasado 9 de agosto de 2017 y se proponen otras consideraciones para ajustes puntuales sobre algunos de los artículos específicos.

Dentro del ejercicio de ponencia, en este informe además de lo anterior se hacen ajustes de redacción y digitación al articulado planteado 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 prever, 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 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 298 de 2016), las entidades participantes del Consejo Nacional Ambiental, y se desarrolló un número de sesiones importante 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 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 18ª Conferencia de las Partes de la Convención<sup>1</sup>.
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.

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

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 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 (CO<sub>2</sub>) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO<sub>2</sub>) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible”*. El impuesto adicionalmente, se especificó en el parágrafo 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 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 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 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 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 ambiente<sup>2</sup>.

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

#### 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 recrudescimiento 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 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 climático<sup>3</sup>.*
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*

<sup>3</sup> Tomado de García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar. 2016. “El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático”. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. 52 pp.

*impulsen ciudades sostenibles y competitivas;*

- g) *La integración activa de entidades e institutos nacionales a los mecanismos de transferencia de tecnología propios de la CMNUCC;*
- h) *Articulación del Gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales para la formulación e implementación, a mediano y largo plazo, de planes integrales de cambio climático que impulsen ciudades sostenibles y competitivas*<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Tomado de García Arbeláez, óp. cit.

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 y pliego de modificaciones**

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.

Para quienes presentamos este informe de ponencia es necesario proponer que en el objeto del proyecto de ley se dé más importancia a la adaptación al cambio climático. En ese sentido proponemos una reescritura del primer artículo cuyo texto original es el que sigue:

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.*

Y se propone quede así:

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 principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.*

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

Dentro de las definiciones propuestas en el artículo 2°, se encuentra la del numeral 3, sobre bosques y áreas naturales, que deberá ajustarse para que esté en línea con lo definido para este tema por parte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), que es la entidad encargada de su monitoreo, dado además que debe estar articulado con lo estipulado en los artículos 23 y 24. En este sentido la definición original es la siguiente:

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.*

Y se propone que quede así:

3. Bosque natural. *Tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria.*

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

Frente a este SISTEMA que se reconoce pues ya aparece en el precitado decreto, tenemos la firme convicción de que necesita ser ampliada su naturaleza para involucrar de forma más efectiva la participación de otros actores como la academia, los gremios económicos y las organizaciones de carácter civil en el Sisclima, por los aportes que pueden realizar en la gestión del cambio climático en el país. Esto se propone teniendo en cuenta que uno de los fines esenciales del Estado contemplados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, es el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; y que además sobre las formas de participación democrática el artículo 103 de la Constitución Política plantea que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. En este sentido se propone adicionar un nuevo artículo que tendrá el siguiente texto:

**Artículo 5°. Consejo Nacional de Cambio Climático.** *Créase el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC, cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales y la*

*academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional.*

*Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático serán elegidos para periodos de cuatro años. El Consejo Nacional de Cambio Climático estará integrado por:*

- *Dos representantes gremiales.*
- *Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático*
- *Dos representantes de la academia*
- *Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.*

*La elección de los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático la hará la CICC con base candidatos presentados por las respectivas agremiaciones. En el caso de las organizaciones no gubernamentales que trabajen asuntos atinentes al cambio climático, los candidatos serán presentados por la Confederación Colombiana de ONG. En el caso de las universidades, las dos ternas serán presentadas por el Consejo Nacional de Educación Superior.*

*El Consejo Nacional de Cambio Climático tendrá a su cargo las siguientes funciones:*

1. *Hacer recomendaciones a la CICC en materia de la gestión del cambio climático en el territorio nacional.*
2. *Emitir conceptos sobre la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, y sus instrumentos de planificación e implementación, así como los demás instrumentos relacionados con la gestión de cambio climático en el país.*
3. *Recomendar a la CICC las acciones necesarias a seguir en la coordinación de actividades de gestión del cambio climático entre los sectores productivos, academia y organizaciones sociales, con las entidades públicas que la integran.*
4. *Sugerir a la CICC directrices y criterios en la gestión del cambio climático, para la coordinación de acciones entre los niveles nacional y territorial.*

*El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.*

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.

A este respecto, y especialmente para lo que está definido dentro del artículo 6° en materia de INSTRUMENTOS DE LOS MINISTERIOS, queremos hacer notar la necesidad de que la gestión del cambio climático, tal como ha sido definida dentro de este proyecto de ley, sea incluida de manera clara por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los Determinantes de los planes de ordenamiento territorial definidos dentro del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Esta propuesta, permite poner en práctica la incidencia efectiva de la gestión del cambio climático dentro de los instrumentos del ordenamiento del territorio, lo cual constituye una forma deseable de avanzar en el desarrollo de acciones de adaptación al cambio climático, principalmente, pero también de mitigación de gases de efecto invernadero. El texto original del artículo es el siguiente:

**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.*

Y se propone que sea ajustado para que quede de la siguiente manera:

**Artículo 7°. 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.*

**Parágrafo.** *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los contenidos necesarios para garantizar a través de estos instrumentos el desarrollo de la gestión del cambio climático.*

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

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

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

No obstante el acuerdo general que se tiene por nuestra parte con los artículos 7° y 8°, creemos oportuno que los sectores para los cuales se propone se implementen medidas de mitigación de gases de efecto invernadero por parte de departamentos, municipios y distritos, sean los sectores que de manera explícita tienen un inventario relevante de emisiones de estos gases, es decir, los sectores de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como industria, comercio y turismo. En este sentido se propone ajustar el parágrafo 2° del artículo 7°, y el parágrafo 1° del artículo 8°; artículos que originalmente aparecen dentro del proyecto de ley de la siguiente manera:

**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 dis-*

*tritaes 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.*

Los dos artículos se propone que queden de la siguiente manera:

**Artículo 8°. 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 e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, 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 9°.** *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 e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, 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.

También es oportuno mencionar al respecto que los artículos 10 y 21 del proyecto de ley asumen que en materia de articulación de la adaptación al cambio climático con la gestión del riesgo de desastres, esta se centrará fundamentalmente en lo relacionado con daños y pérdidas asociadas a los fenómenos hidrometeorológicos, lo cual debería reevaluarse pues se hace evidente que esta articulación estará más centrada en lo que es el conocimiento y la reducción de la gestión del riesgo de desastres; es decir, la adaptación al cambio climático recoge dentro de otras perspectivas y acciones de gestión, las que están relacionadas con el conocimiento y la reducción del riesgo. Los artículos 10 y 21 originalmente contenidos dentro del proyecto de ley se transcriben a continuación.

**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 hidroclicmáticos. 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.

[...]

**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 hidroclicmáticos. 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.

Y se propone que queden así, suprimiendo, entre otros ajustes, el parágrafo del artículo 21:

**Artículo 11. 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 conocimiento y reducción de la gestión del riesgo asociado a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclicmáticos. 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.

[...]

**Artículo 22. 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 al conocimiento y reducción del riesgo disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclicmáticos. 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.

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.

En cuanto al artículo 15 relacionado con la definición y características de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales, consideramos importante que se aclare que deberán considerarse los ecosistemas marino costeros, e insulares, en el desarrollo de acciones de adaptación. Por esta razón se propone modificar el parágrafo 2 de este artículo, que a continuación se transcribe de manera integral en su texto original incluido dentro del proyecto de ley, y después se presenta la forma en que quedaría para incluir el ajuste:

**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 a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del Sisclima.

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

Este artículo se propone que quede de la siguiente forma, incluyendo un ajuste al parágrafo 2°:

**Artículo 16. Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

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

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

**Parágrafo 1°.** De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC,

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

**Parágrafo 2°.** Dentro de los PIGCCT se deberá incluir el desarrollo de acciones de adaptación, basada en ecosistemas, para ecosistemas continentales, marino costeros e insulares, así como se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.

El artículo 17 del proyecto de ley, más específicamente su parágrafo, plantea que será en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), en donde 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”. Al respecto puntualmente de esa consideración, el Ministerio de Minas y Energía en su concepto emitido sobre el proyecto propone que sea la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, CICC, y no el Sisclima dada su amplitud y probable vaguedad. Esta consideración es compartida por los ponentes, quienes entonces proponen que dicho artículo sea planteado de la siguiente forma:

**“Artículo 18. 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 de la CICC 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”.

Continuando con el análisis, el Título III 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 de Información Nacional 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.

El Ministerio de Minas y Energía en su concepto sobre los contenidos del proyecto de ley señala la conveniencia de que sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien se encargue de la reglamentación del Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático, con lo cual quienes elaboramos este informe estamos de acuerdo.

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 CO<sub>2</sub> eq anuales<sup>5</sup>, a un precio igual al que hoy tiene la tonelada de carbono generada por los combustibles fósiles sobre los que

opera el impuesto al carbono, los ingresos serían del orden de 300 mil millones de pesos. Con cargo a estos ingresos se financiaría la administración del Programa en su conjunto.

Así mismo, 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.

Se propone por nuestra parte que se amplíe el alcance del parágrafo del artículo 23 para que se incluya tanto el monitoreo, como el reporte y la verificación de la mitigación, así como la evaluación de la adaptación. Creemos que con esta última consideración se precisa más lo que será el sistema de información nacional sobre cambio climático.

De otro lado, sobre este mismo artículo, los ponentes consideran que luego de la radicación del Proyecto de ley número 073 de 2017, el 10 de octubre 2017 fue expedido el Decreto 1655 cuyo objeto es “establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), que harán parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), los cuales son instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano”, por lo cual se incluyen tres incisos adicionales al artículo 23 relacionados con dichos instrumentos y reconociendo además el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como un instrumento esencial para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI, dada la necesidad de esta para el seguimiento al cumplimiento de las metas y compromisos nacionales y dado además lo dispuesto sobre este instrumento en el Decreto 926 de 2017.

En este sentido también se modificó el artículo 24 el cual hacía referencia exclusivamente a la creación del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, modificando la redacción con el propósito de aclarar el alcance del SMBYC como insumo de información para los procesos de cambio climático, y dejarlo a tono con el decreto recientemente expedido.

A continuación se transcriben originalmente los artículos 23 y 24:

**“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

<sup>5</sup> Como referencia puede considerarse que las actividades económicas que regula el impuesto al carbono generaron durante el año 2015 un poco más de 50 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

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”.

Para los cuales se proponen los siguientes ajustes, quedando de la siguiente manera:

**“Artículo 24. Sistema Nacional de Información Nacional sobre Cambio Climático.** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionada con la gestión del cambio climático.

Como parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

Los instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación, gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático, son el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN), el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Estos instrumentos proveerán la información para el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), administrará y coordinará el SNIF, el IFN, el SMBYC y Renare bajo la coordinación, las directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

**Artículo 25. Sistema de monitoreo de bosques y carbono.** A través del SMBYC, el Ideam generará la información oficial 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, y 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 y para la elaboración de los Niveles de Referencia de las Emisiones Forestales (NREF).

Los NREF, así como la información oficial sobre la superficie y cambios del bosque natural y alertas tempranas de deforestación que genere el SMBYC determinan el potencial de mitigación de las iniciativas REDD+.

*Parágrafo. 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”.*

En este apartado es necesario señalar, además, 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 092 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 092 de 2017 a este Capítulo II del Título III. El artículo a adicionar 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”.*

Este artículo sin embargo, a juicio de los ponentes del Proyecto de ley número 073 de 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 073 de 2017, que se denominará entonces “SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO” y se incluye un artículo relacionado con la promoción de líneas de investigación en materia de cambio climático y se adiciona un parágrafo al artículo relacionado con la función que deberá desarrollar al respecto Colciencias. El artículo en cuestión quedaría de la siguiente forma:

**“Artículo 26. 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.*

**Parágrafo.** *Colciencias a través del Sistema nacional de competitividad, ciencia, tecnología e innovación incorporará los temas de cambio climático en sus estrategias de investigación a través de sus programas nacionales así como en sus estrategias de gestión del conocimiento, innovación e internacionalización”.*

Por otra parte, 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 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.

Sobre la destinación que se propone, el Ministerio de Minas y Energía ha conceptualizado que debe darse mayor especificidad al destino de estos recursos. El artículo original del proyecto de ley aborda el tema en los siguientes términos:

**“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)”.

Y el Ministerio de Minas y Energía considera que debe hacerse explícito que los recursos “se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático”, con lo cual los ponentes estamos de acuerdo; sin embargo hacemos un ajuste a la especificidad, proponiendo lo siguiente en términos precisos:

**“Artículo 31. 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) y se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, así como a la gestión de información necesaria para los fines que tiene esta ley”.

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. Al respecto, los ponentes consideramos que este artículo debe ser retirado del proyecto de ley por cuanto la gran mayoría de los municipios no cuenta con la capacidad fiscal para desarrollar acciones de exención como las que se proponen.

Finalmente, sobre este último aspecto y tema abordado en el Capítulo III, se considera por parte de los ponentes que dentro del Proyecto de ley número 041 de 2017 existen dos artículos que convendría adicionar al Proyecto de ley número 073 de 2017 en términos de lo que se plantea en el Capítulo VII denominado “de los incentivos”, y específicamente en lo que contienen los artículos nueve y diez:

*“Artículo 9°. Incentivos pecuniarios. El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.”*

*Artículo 10. Incentivos no pecuniarios. El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos no pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático”.*

No obstante, y similar a lo planteado para el caso de la articulación con el Proyecto de ley número 092 de 2017, la denominación de los artículos podría sintetizarse en un solo artículo. De esta forma se propone que los dos artículos se resuman en uno solo que haría parte del Título IV denominado Instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático, y particularmente del Capítulo III de ese título que lleva el nombre de “otros instrumentos económicos”, y dado el consecutivo, su numeración sería la de artículo 32, y su texto sería el siguiente:

*“Artículo 32. Otros incentivos. El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de incentivos dirigidos a personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático”.*

## 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; además se adiciona como propuesta de articulación del Proyecto de ley número 73 con el Proyecto de ley número 041, el artículo 32 según se planteó en el anterior acápite.

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 detalles 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.

## 8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, *por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*.

Atentamente,

Atentamente,

  
**MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**ALFREDO MOLINA TRIANA**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

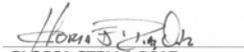
  
**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

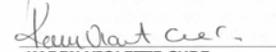
  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**FERNANDO SIERRA RAMOS**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**DAIRA DE JESÚS GÁLVIS**  
 Honorable Senadora de la República  
 Ponente

  
**MARCO SERGIO RODRÍGUEZ**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**GLORIA STELLA DÍAZ**  
 Honorable Senadora de la República  
 Ponente

  
**KAREN VIOLETTE CURE**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**DANIEL ALBERTO CABRALES**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JORGE ROBLEDO**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**INTI RAÚL ASPRILLA**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO Y 235 DE 2018 CÁMARA

*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 principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, 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. **Bosque natural:** Tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria.
4. **Cambio climático:** Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos.
5. **Cobeneficios:** Efectos positivos que una política o medida destinada a un propósito podría tener en otro propósito, independientemente del efecto neto sobre el bienestar social general. Los cobeneficios están a menudo supeditados a la incertidumbre y dependen, entre otros factores, de las circunstancias locales y las prácticas de aplicación. Los cobeneficios también se denominan beneficios secundarios.
6. **Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima:** Se entiende por tal el desarrollo que genera un mínimo de Gases de Efecto Invernadero y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima, reduciendo la vulnerabilidad, mientras aprovecha al máximo las oportunidades de desarrollo y las oportunidades que el cambio climático genera.
7. **Efecto invernadero:** Es el fenómeno natural por el cual la tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener una temperatura que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.
8. **Gases de efecto invernadero (GEI):** Son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten la energía solar reflejada por la superficie de la tierra, la atmósfera y las nubes. Los principales gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>),

- el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), el metano (CH<sub>4</sub>) los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el Hexafluoruro de Azufre (SF<sub>6</sub>).
9. **Gestión del cambio climático:** Es el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.
  10. **Instrumentos económicos.** Se consideran instrumentos económicos los mecanismos que todos los niveles de gobierno diseñen, desarrollen y apliquen, en el ámbito de sus competencias, con el propósito de que las personas jurídicas o naturales, públicas o privadas, muestren cambios de comportamiento y asuman los beneficios y costos relacionados con la mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, contribuyendo así al logro del objeto de la presente ley.
  11. **Mitigación del cambio climático:** Es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a través de la limitación o disminución de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento o mejora de los sumideros y reservas de gases de efecto invernadero. Para efectos de esta ley, la mitigación del cambio climático incluye las políticas, programas, proyectos, incentivos o desincentivos y actividades relacionadas con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDD+).
  12. **Medios de implementación:** En términos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los medios de implementación son las herramientas que permitirán la puesta en funcionamiento de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, tales como el financiamiento, la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades, entre otros.
  13. **Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) son los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.
  14. **Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.
  15. **Resiliencia o capacidad de adaptación:** Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.
  16. **Riesgo asociado al cambio climático:** Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza. En la presente ley, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos asociados a los impactos del cambio climático.
  17. **Reducción del riesgo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo, compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes: mitigación del riesgo; y a evitar nuevo riesgo en el territorio: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. La mitigación del riesgo debe diferenciarse de la mitigación de gases de efecto invernadero; en la presente ley en cada caso se hacen referencias explícitas.
  18. **Variabilidad climática:** La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro

del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa).

19. **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidroclimatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados.

## TÍTULO II

### SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE SUS 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 los Nodos de Cambio Climático de cada una de las regiones a las que se refiere el Decreto 298 de 2016, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

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

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

**Artículo 5°. Consejo Nacional de Cambio Climático.** Créase el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales y la academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional.

Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático serán elegidos para periodos de cuatro años. El Consejo Nacional de Cambio Climático estará integrado por:

- Dos representantes gremiales.
- Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático
- Dos representantes de la academia
- Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.

La elección de los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático la hará la CICC con base a candidatos presentados por las respectivas agremiaciones. En el caso de las organizaciones no gubernamentales que trabajen asuntos atinentes al cambio climático, los candidatos serán presentados por la Confederación Colombiana de ONG. En el caso de las universidades, las dos ternas serán presentadas por el Consejo Nacional de Educación Superior.

El Consejo Nacional de Cambio Climático tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Hacer recomendaciones a la CICC en materia de la gestión del cambio climático en el territorio nacional.
2. Emitir conceptos sobre la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, y sus instrumentos de planificación e implementación, así como los demás instrumentos relacionados con la gestión de cambio climático en el país.
3. Recomendar a la CICC las acciones necesarias a seguir en la coordinación de actividades de gestión del cambio climático entre los sectores productivos, academia y organizaciones sociales, con las entidades públicas que la integran.
4. Sugerir a la CICC directrices y criterios en la gestión del cambio climático, para la coordinación de acciones entre los niveles nacional y territorial.

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

**Artículo 6°. 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 al Sisclima

**Artículo 7°. 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.

**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los contenidos necesarios para garantizar a través de estos instrumentos el desarrollo de la gestión del cambio climático.

**Artículo 8°. 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 e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, 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 9°. 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 e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, 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 10. Funciones de las autoridades ambientales regionales.** Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos a las que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las siguientes atribuciones:

1. Elaborar e implementar de manera conjunta con las Entidades Territoriales los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, según corresponda a sus competencias y de acuerdo a su jurisdicción.

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

Artículo 11. **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 conocimiento y reducción de la gestión del riesgo asociados 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 12. **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 13. **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 14. **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 15. **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 16. Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

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

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

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

**Parágrafo 2°.** Dentro de los PIGCCT se deberá incluir el desarrollo de acciones de adaptación basada

en ecosistemas para ecosistemas continentales, marino costeros e insulares, así como se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.

**Artículo 17. Incidencia de los PIGCCT para la Gestión del Cambio Climático en el Desarrollo Territorial.** Es responsabilidad de los Municipios y Distritos consultar los PIGCCT para priorizar e incorporar dentro los Planes de Ordenamiento Territorial las medidas que consideren pertinentes de acuerdo a lo señalado en el artículo 8° de esta ley.

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

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

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

**Artículo 18. 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 de la CICC 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 19. 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 20. 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 21. *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 22. *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 al conocimiento y reducción del riesgo 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.

**Artículo 23. *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 para el Cambio Climático

**Artículo 24. *Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.*** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionada con la gestión del cambio climático.

Como parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

Los instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación, gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático, son el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN), el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Estos instrumentos proveerán la información para el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), administrará y coordinará el SNIF, el IFN, el SMBYC y Renare bajo la coordinación, las directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

**Artículo 25. *Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.*** A través del SMBYC, el Ideam generará la información oficial 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, y 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, así como para la elaboración de los Niveles de Referencia de las Emisiones Forestales (NREF).

Los NREF, así como la información oficial sobre la superficie y cambios del bosque natural y alertas tempranas de deforestación que genere el SMBYC determinan el potencial de mitigación de las iniciativas REDD+.

**Parágrafo.** 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 26. *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, prevención, la adaptación a sus efectos, la mitigación de gases de efecto invernadero, y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

**Parágrafo.** Colciencias a través del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación incorporará los temas de cambio climático en sus estrategias de investigación a través de sus programas nacionales así como en sus estrategias de gestión del conocimiento, innovación e internacionalización.

#### TÍTULO IV

### INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

#### CAPÍTULO I

##### Instrumentos económicos

**Artículo 27. Definición de los cupos transables de emisión de GEI.** Un Cupo Transable de Emisión de GEI es un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO<sub>2</sub> u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO<sub>2</sub>. Un cupo se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO<sub>2</sub> o su equivalente, durante una vigencia anual. Puede ser redimido en vigencias posteriores a la de su adquisición, pero una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente.

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

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

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

**Artículo 28. Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI.** Créese el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE), en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI. De manera eventual, este programa también podrá otorgar de manera directa cupos transables de emisión a agentes regulados que cumplan los requisitos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

**Instrumentos Financieros**

**Artículo 31. 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) y se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, así como a la gestión de información necesaria para los fines que tiene esta ley.

CAPÍTULO III

**Otros instrumentos económicos**

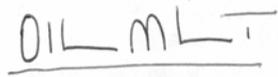
**Artículo 32. Otros incentivos.** El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de incentivos dirigidos a personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

TÍTULO V

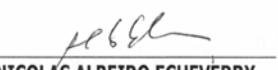
**DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 33. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**ALFREDO MOLINA TRIANA**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

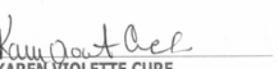
  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**FERNANDO SIERRA RAMOS**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**DAIRA DE JESÚS GÁLVIS**  
 Honorable Senadora de la República  
 Ponente

  
**MARCO SERGIO RODRÍGUEZ**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**GLORIA STÉLLA DÍAZ**  
 Honorable Senadora de la República  
 Ponente

  
**KAREN VIOLETTE CURE**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**DANIEL ALBERTO CABRALES**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
 Honorable Senador de la República  
 Ponente

  
**INTI RAÚL ASPRILLA**  
 Honorable Representante a la Cámara  
 Ponente

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2018 SENADO, 219 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.*

Bogotá, D. C., mayo de 2018

Doctores

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

ÁNGEL MARÍA GAITÁN

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

**Referencia: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo el Presidente de la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara, *por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.*

**1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El día tres (3) de abril de 2018, el Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley, *por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías*, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 119 de 2018.

El nueve (9) de mayo de 2018, fueron citadas a Sesión Conjunta las Comisiones Quintas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, sin embargo, la misma no se llevó a cabo por vicios en el procedimiento legislativo, al no haber respetado la mesa directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, irregularidad que fue advertida por los honorables Senadores Ernesto Macías Tovar, Jorge Enrique Robledo Castillo y Gloria Stella Díaz Ortiz.

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En primer lugar, resulta significativo indicar que las regalías son la contraprestación que

recibe el Estado colombiano, por la explotación de yacimientos de un recurso natural no renovable, además de ello son ingresos públicos, que carecen de naturaleza tributaria. El tratamiento normativo del tema de regalías inició con la Constitución Política de 1886, cuerpo normativo que simplemente reconocía al Estado como el propietario del territorio y de todos los recursos que en él se encontraban, sin embargo, para esa data no se realizó un desarrollo sobre el tema.

Es tan solo hasta 1919 cuando se expide el primer estatuto minero en Colombia, esto es la Ley 129, mediante la cual se establecieron reglas para la distribución de regalías, no obstante, fue con la Constitución Política de 1991 que el Sistema de Regalías adoptó una organización estructural, específicamente en sus artículos 360 y 361.

En los artículos enunciados el Constituyente de 1991 dispuso la existencia de regalías directas e indirectas, entendiendo las primeras como “aquellas que correspondían a los departamentos y municipios en los cuales se llevaban a cabo las explotaciones, así como aquellas entidades territoriales en las cuales se encontraban ubicados los puertos fluviales o marítimos por los cuales se transportaban los minerales explotados”<sup>1</sup>, estas representaban el 80% del total de las regalías y eran entregadas cada dos meses directamente a esos departamentos y municipios.

De otra parte, estaban las regalías indirectas, definidas como “aquellas que no eran asignadas de manera directa a departamentos y municipios productores, sino que ingresaban a un organismo central denominado Fondo Nacional de Regalías (FNR), entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP)”<sup>2</sup>, el cual cumplía la función de administrarlas y distribuirlas a las regiones, mediante la presentación de proyectos de inversión que debía ser viabilizados por el ministerio competente según la naturaleza del respectivo proyecto, siendo importante señalar que ellas representaban el 20% del total de las regalías.

Ahora bien, como la norma constitucional establecía aspectos generales, el 28 de junio de 1994 se expide la Ley 141, mediante la cual se establecieron disposiciones sobre la administración de las regalías, cuerpo normativo que fue ajustado y modificado con la expedición de la Ley 756 del 23 de julio del 2002, norma que también sufrió modificaciones por parte de la Ley 1238 del 2009.

Sin embargo, es en el año 2011 cuando el Sistema de regalías se enfrenta a un cambio estructural contundente, mediante la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011, el cual cambió sustancialmente la manera de administrar y disponer los recursos de las regalías, “persiguiendo cuatro

objetivos fundamentales relacionados con la equidad regional, social e intergeneracional, la generación de ahorro para el futuro, la competitividad regional y el aseguramiento del buen gobierno”<sup>3</sup>.

Mediante la reforma constitucional enunciada, se crea el Sistema General de Regalías, un cambio que trajo consigo la creación del “Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Destinado a financiar proyectos de ciencia y tecnología de cobertura regional, concertados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional), el Fondo de Desarrollo Regional (Destinado a financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental concertados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional), el Fondo de Compensación Regional (Destinado a la financiación de proyectos de impacto regional o local de las regiones más pobres del país) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (su objetivo fundamental es el de ahorrar recursos para periodos en los cuales sea necesario utilizar recursos por desahorros causados en la baja producción minera)”<sup>4</sup>.

Es importante precisar que mediante la Ley 1530 de 2012 se reglamentó el Acto Legislativo número 05 de 2011<sup>5</sup>, cuerpo normativo que definió los objetivos, fines y criterios de distribución de las regalías, estableciendo de igual forma que los recursos de inversión se estructurarían como proyectos debidamente formulados.

Asimismo, dispuso que del total de los recursos que hacen parte del Sistema General de Regalías<sup>6</sup>, el 2% iría con destino a las actividades de fiscalización de la explotación y exploración de recursos naturales no renovables y el conocimiento y la cartografía del suelo, del saldo restante se toma el 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el 10% para el Fondo de Ahorro Pensional de las entidades territoriales y un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional. También estableció que el saldo restante se distribuye el 20% a asignaciones directas para departamentos y municipios en los cuales se lleva a cabo la explotación de recursos o la actividad portuaria de exportación del recurso, y el 80% se destina a los fondos de compensación regional (60%)<sup>7</sup> y al Fondo de Desarrollo Regional (40%).

<sup>3</sup> <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/2312/2088>

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> Contraloría General de la República. “Los OCAD y la gestión por proyectos”. Evaluación del Sistema General de Regalías. Diciembre de 2017. Página 14.

<sup>6</sup> <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/2312/2088>.

<sup>7</sup> [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf): Regalías específicas: Son las que se giran a los municipios más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de población y el índice de desempleo, con cargo al 40% de los recursos del Fondo de Compensación Regional. Actualmente vienen siendo recibidas por 1.084 municipios.

<sup>1</sup> <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/2312/2088>

<sup>2</sup> *Ibidem.*

Ahora bien, resulta importante indicar que si bien la reforma del año 2011, fue justificada por el Gobierno nacional en *“la necesidad de superar los problemas históricos que habían aquejado el uso de los recursos de regalías en los territorios, tales como la presentación de proyectos poco pertinentes, la alta atomización de los recursos, los manejos indebidos y la corrupción”*<sup>8</sup>, ello no ha variado, como quiera que ya han transcurrido 6 años de la reforma y los problemas lamentablemente siguen siendo los mismos.

Lo anterior, encuentra sustento en los estudios realizados por la Contraloría General de la República, entidad que ha sido enfática en señalar que al 2018 las problemáticas del sistema no han variado, como quiera que la dispersión de recursos, la financiación de proyectos poco pertinentes, la lentitud de su ejecución, los problemas de corrupción y las debilidades institucionales, siguen siendo las constantes del sistema.

En consideración a lo anterior, seguidamente se enunciarán algunas de las falencias con las que continúa el sistema y que conllevan a afirmar que la reforma ha fracasado, veamos:

La justificación primaria de la reforma constitucional del 2011 fue acabar la iniquidad de la distribución de los recursos en el territorio, sin embargo, esto no ha sido beneficioso, como quiera que ello conllevó fue a una dispersión de los recursos, hecho que como lo ha señalado la Contraloría, impide el desarrollo de cualquier proyecto de envergadura, y un *“ejemplo de ello es que entre 2012 y 2016, un poco más de cien municipios recibieron menos de \$100 millones en promedio anual”*<sup>9</sup>, para poder adelantar proyectos.

Otra de las grandes problemáticas advertidas por el máximo ente fiscal es la utilización de recursos para financiar proyectos de bajo impacto, pues *“más de doce mil proyectos aprobados entre 2012 y 2017, por un valor total de \$30,5 billones, tienen un valor promedio por proyecto de \$2,5 millones”*<sup>10</sup>, lo cual es sumamente crítico, pues conlleva a una fisión de los recursos.

Por otro lado, está la ausencia de proyectos regionales, siendo este uno de los grandes objetivos del Sistema General de Regalías, como quiera que la reforma estuvo motivada *“en la financiación de grandes proyectos de desarrollo a partir de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes”*<sup>11</sup>, sin embargo, ello no se ve reflejado en los resultados<sup>12</sup>, pues solo 11 proyectos de los aprobados por los OCAD

regionales, que representan un 2%, tienen un alcance interdepartamental, mientras que el 30% se dirigen a iniciativas que benefician a un solo municipio, situación que ha limitado el empleo estratégico de los recursos.

Lo anterior, permite colegir que los principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, que se buscaron implementar con la reforma constitucional no han tenido la aplicación y el impacto esperado, como quiera que las problemáticas del nuevo sistema reflejan un contexto sumamente crítico lo cual exige la necesidad de establecer metas y resultados verificables, así como un sistema de incentivos y sanciones<sup>13</sup>, es decir, la creación de un sistema con un diseño que permita establecer metas verificables en el tiempo, la selección de proyectos de gran impacto y la debida utilización de los recursos.

Ahora bien, resulta importante indicar que en virtud del procedimiento ilegítimo denominado *fast track*, el Sistema General de Regalías se vio enfrentado a una nueva modificación constitucional, bajo la justificación de que *“las regalías serían una fuente más para la implementación del Acuerdo en los territorios”*<sup>14</sup>, y ello se produjo a través del Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017, por medio del cual se adicionó el artículo 361 de la Constitución Política, añadiéndole los parágrafos 4° y 5° y los parágrafos transitorios 7°, 8°, 9° y 10.

Las disposiciones agregadas, trajeron consigo importantes cambios en el sistema, y dentro de esas medidas estuvo el establecimiento de nuevas reglas de juego en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante la adición del parágrafo 5° al artículo 361 de la Constitución Política, el cual estableció:

*“Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.*

*Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente”.* (Negrilla fuera del texto).

Tal como lo dispuso el inciso final del mentado parágrafo, el día 3 de abril de 2018, el Gobierno nacional radicó el Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara, *por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del*

<sup>8</sup> Contraloría General de la República. *“Los OCAD y la gestión por proyectos”*. Evaluación del Sistema General de Regalías. Diciembre de 2017. Página 7.

<sup>9</sup> Contraloría General de la República. *“Los OCAD y la gestión por proyectos”*. Evaluación del Sistema General de Regalías. Diciembre de 2017. Página 8.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Página 9.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Contraloría General de la República. *“Los OCAD y la gestión por proyectos”*. Evaluación del Sistema General de Regalías. Diciembre de 2017.

<sup>14</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara.

artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías”, iniciativa que no debería ser tramitada por devenir de un Acto Legislativo aprobado mediante un procedimiento ilegítimo, que puso en jaque la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho que se instituyó con la Constitución Política de 1991.

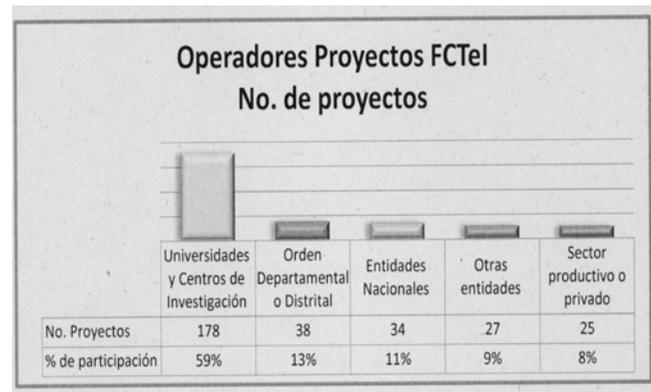
Aunado a lo anterior, es significativo indicar que el proyecto de ley encuentra su justificación en la baja ejecución de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación por parte de las entidades territoriales, manifestando la exposición de motivos del proyecto radicado lo siguiente:

*“[...] las gobernaciones de entidades territoriales no se destacan por su desempeño en la ejecución de los proyectos a su cargo. Entre 64 entidades ejecutoras evaluadas, ninguna gobernación fue calificada con un desempeño sobresaliente y solo dos contaron con calificación de desempeño “medio”, ubicándose la gobernación mejor calificada en el puesto 11. Con bajo desempeño se encuentran siete gobernaciones y 23 con desempeño crítico”.*

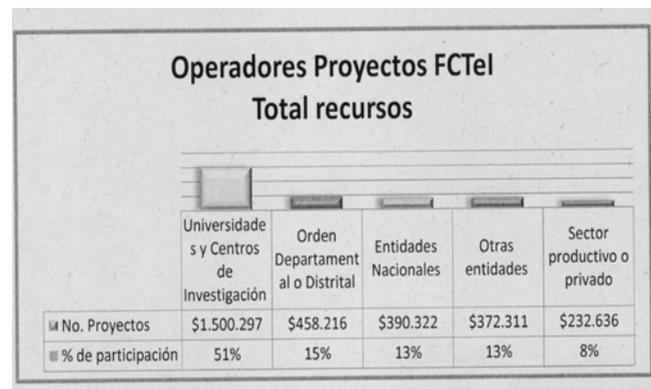
No obstante, tales cifras no se ajustan a la realidad, en la medida que de acuerdo a un estudio realizado por la Federación Nacional de Departamentos en el mes de abril del presente año, donde se realiza un análisis sobre los operadores de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, periodo 2012-2018, el panorama difiere de lo dispuesto en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Lo anterior, encuentra su justificación en que el Gobierno no realizó una diferenciación entre lo que es una entidad ejecutora y un operador del proyecto, entendiendo la primera como aquella entidad que designa el OCAD para adelantar la ejecución del proyecto, y la segunda, como la entidad que contrata el ejecutor para llevar a cabo la ejecución del proyecto.

Lo indicado era necesario aclararlo, comoquiera que al ser consultados los 32 departamentos y el Distrito Capital sobre las entidades operadoras de sus proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; y analizada la información allegada de 29 departamentos y el Distrito Capital sobre 302 proyectos por un valor de 2,9 billones que equivalen al 93% de los proyectos y al 92% de los recursos aprobados a la fecha en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se evidencia que del total de los proyectos han sido operados por Universidades y Centros de Investigación (59%), Entidades Nacionales (11%), sector productivo o privado (8%) y otras entidades (9%). De tal forma, que se encuentra que tan solo el 13% del total de proyectos ha sido operado por entidades del orden departamental o distrital, tal como lo refleja la siguiente gráfica:



De tal forma, que si se revisa el total de los recursos aprobados, se evidencia que el 85% de los mismos han sido operados por Universidades y Centros de Investigación (51%), entidades nacionales (13%), sector productivo o privado (8%) y otras entidades (13%). Solo el 15% del total de recursos ha sido operado por entidades del orden departamental, tal como se representa en la siguiente gráfica:



En consecuencia, se evidencia que los proyectos aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, si bien ha tenido en un 71% de los casos a las gobernaciones como entidad ejecutora, la operación la han realizado otras entidades como Universidades y Centros de Investigación en su mayoría, el sector privado y las entidades nacionales. Así las cosas, la justificación del Gobierno en su búsqueda de generar soluciones al Fondo, no dan certeza que es la solución, tal como ya se evidenció en un ajuste poco real.

Finalmente, es necesario precisar que resulta inconveniente, que un proyecto de ley que fija nuevas reglas para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) del Sistema General de Regalías (SGR), sea tramitado faltando tan solo 80 días para que se posesione el nuevo gobierno, situación que genera inseguridad jurídica al establecer nuevos parámetros para la financiación de los programas y proyectos de inversión, de un fondo que registra gran importancia para el desarrollo regional.

De esta forma, a continuación, me permito poner a consideración de las Honorables Comisiones Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes la siguiente:

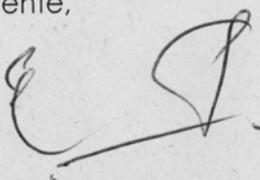
### PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, propongo a las Honorables Comisiones Quintas Conjuntas, **archivar el Proyecto de ley número**

**201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara**, por la cual se regula lo previsto en el párrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

Cordialmente,

Cordialmente,



**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 273 - Jueves, 17 de mayo de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático..... 1

Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara, por la cual se regula lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías..... 28