



ANEXO

CONTEXTO NORMATIVO

Con el apoyo de:

ANEXO. CONTEXTO NORMATIVO

A continuación, y de manera consolidada se resumen los avances normativos y de política pública en torno al contexto internacional y nacional en relación con los arreglos institucionales en torno a la gestión del cambio climático, así como una descripción de los mismos.

En este sentido se presenta las acciones que se han adelantado a nivel mundial, y que parten del **Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)**, el cual fue creado en 1988 para facilitar las evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta, para mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto invernadero (GEI) los cuales deben reducirse a la mitad para 2050 (en comparación con los niveles de 1990). En este sentido la importancia del IPCC es la generación de contenidos científicos y expertos a nivel mundial.

El **Protocolo de Kioto de la Comisión Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)**, acordado en 1997, fue un primer paso para lograr una reducción más sustancial de las emisiones mundiales. Estableció objetivos de emisión vinculantes para los países desarrollados que ratificaron, como los Estados miembros de la Unión Europea (UE), y limitó el aumento de las emisiones del resto de países durante el primer periodo de compromiso, de 2008 a 2012.

Los Acuerdos de Cancún, adoptados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima celebrada en México (diciembre de 2010), incluyeron un amplio paquete de apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidades para ayudar a las naciones en desarrollo a adaptarse al cambio climático y a adoptar vías sostenibles hacia economías de bajas emisiones. Los acuerdos también incluyeron un calendario para revisar el objetivo de mantener el aumento medio de la temperatura mundial por debajo de 2 °C. Los acuerdos confirmaron que los países desarrollados movilizarían 100.000 millones de dólares anuales en financiación para el clima para los países en desarrollo de aquí a 2020, y establecieron un Fondo Verde para el Clima a través del cual se canalizó gran parte de la financiación.

La "**Plataforma de Durban para la Acción Reforzada**", adoptada en la conferencia de la ONU en Sudáfrica (diciembre de 2011), acordó una hoja de ruta hacia un nuevo marco legal para 2015, aplicable a todas las Partes de la convención climática de la ONU. También contempló un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, a partir de 2013. También se llegó a un acuerdo sobre el diseño y las disposiciones de gobernanza del nuevo Fondo Verde para el Clima.

Posteriormente se estableció el **Acuerdo de París** el cual es un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el cambio climático. Fue adoptado por 196 Partes en la COP 21 de París, el 12 de diciembre de 2015, y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

Su objetivo es limitar el calentamiento global a un nivel muy inferior a 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales. Para lograr este objetivo de temperatura a largo plazo, los países se proponen alcanzar el máximo mundial

de emisiones de gases de efecto invernadero lo antes posible para lograr un mundo climáticamente neutro a mediados de siglo.

El Acuerdo de París es un hito en el proceso multilateral del cambio climático porque, por primera vez, un acuerdo vinculante reúne a todas las naciones en una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos.¹

De igual forma el **artículo 6 del Acuerdo de París**, es uno de los puntos clave del Acuerdo el cual se debatió en la Conferencia de las Partes (COP) en su vigésima quinta sesión COP25, de esta discusión se destacaron elementos políticos como la contabilización de las transacciones en relación con los objetivos a los que están orientadas, la contabilidad en unidades comunes o diferentes según los tipos de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) de cada país, el financiamiento de la adaptación, el beneficio neto y contribución para la atmósfera, el uso de las unidades pre-2020, especialmente las del Protocolo de Kioto, entre otros y se concluyó que es urgente establecer la gestión de información en cambio climático como instrumento para demostrar adicionalidad de acciones en mitigación y adaptación, para asegurar integridad ambiental en la acción climática y demostrar la contribución a la ambición a la luz de los llamados de la ciencia².

Contexto Normativo Nacional

Colombia es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, y considera el aumento de las emisiones como un riesgo directo para sus posibilidades de desarrollo sostenible. Para el Estado colombiano el cambio climático es un asunto primordial que debe ser atendido de manera urgente, motivo por el cual se ha destacado por sus posiciones constructivas y ambiciosas que velan por la integridad ambiental. Para el país, la problemática del cambio climático es la mayor amenaza que enfrenta la humanidad y su solución requiere de esfuerzos de todos los Estados, organizaciones, empresas e individuos³. A continuación, se mencionan los principales hitos en relación al cambio climático que ha venido desarrollando el país.

El documento de Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3700 de 2011 fue una estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia y estableció una estrategia para integrar dentro de los procesos de planificación e inversión de los sectores y territorios la problemática de desarrollo económico y social causada por el cambio climático.

La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), ahora Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono Adaptada y Resiliente (ECDBCAR) (Desde 2011 a la fecha) fue el compromiso que el país asumió para desligar su crecimiento económico de la producción de GEI, y para lograr superar este reto, se creó la Estrategia

¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

² <https://www.transparenciaclimatica.org/webinar/instrumentos-basados-en-mercado-el-articulo-6-del-acuerdo-de-paris-una-mirada-desde-la-transparencia-climatica/>

³ <https://www.cancilleria.gov.co/cambio-climatico-0>

Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, cuyo objetivo es facilitar y promover las condiciones para encaminar el país hacia un desarrollo económico bajo en emisiones de gases de efecto invernadero. De esta estrategia se resalta que surgió la caracterización de los escenarios de mitigación sectoriales, y posteriormente se realizaron y aprobaron los Planes de Acción Sectorial (PAS) y se construyó la meta país en reducción de emisiones (20% para el año 2030), que se presentó en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París en el año 2015. La ECDBC es liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), a través de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y los Ministerios Sectoriales de Colombia. Los sectores que participan en la ECDBC son Industria, Energía, Minería, Transporte, Vivienda, Residuos y Agricultura.

Finalmente es importante resaltar que en la actualidad la ECDBCAR es uno de los programas de corto y mediano plazo que se integran a la Estrategia 2050 para alcanzar la carbono neutralidad y mitigar los efectos del cambio climático.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (9 de junio de 2015) el cual se adoptó mediante la Ley 1753 de 2015 y expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En este plan se desarrolló una estrategia de crecimiento verde y, a su vez, como instrumento de esta, en el artículo 175, se establece la creación del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), en coordinación con otros ministerios, entidades públicas y el sector privado en el marco de la política nacional de cambio climático; otro proceso claro relacionado con la descarbonización

La Presentación de la “Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional” (iNDC) de Colombia (7 de septiembre de 2015) Dado que aún no se había presentado y ratificado el Acuerdo de París, con anterioridad a la COP21, Colombia presentó sus compromisos previstos en materia mitigación, adaptación y medios de implementación para el Acuerdo.

En el año 2016 el Acuerdo de París incluyó un cambio en el estatus jurídico de estos planes de acción climática, convirtiendo lo que eran las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (iNDC, por sus siglas en inglés) en planes concretos de acción, denominados **Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)** (NDC, por sus siglas en inglés)⁴ y comunica las acciones climáticas proyectadas y a implementar con posterioridad a 2020 y hasta el 2030 para afrontar el cambio climático.

En el documento y sus anexos Colombia establece su hoja de ruta para implementar las medidas de mitigación y metas de adaptación necesarias para afrontar y alinear los esfuerzos a la realidad global del cambio climático, en el marco de 3 componentes esenciales que son:

⁴ <https://unfccc.int/es/news/entra-en-funcionamiento-el-registro-internacional-de-contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional>

- Mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI).
- Adaptación al Cambio Climático
- Medios de implementación como componente instrumental de las políticas y acciones para el desarrollo bajo en carbono, adaptado y resiliente al clima.

En el año 2020 y luego de un proceso consultivo y técnico, la actualización de la NDC de Colombia fue aprobada en la Novena Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático del 10 de diciembre del mismo año. El 12 de diciembre, en el marco de la Cumbre de Ambición Climática virtual, se anunció la actualización de los compromisos consignados en la primera NDC de Colombia. El 30 de diciembre de 2021, oficialmente, el país entregó su actualización de la NDC. Entre las metas más destacadas y relevantes del compromiso país está la reducción del 51% de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) proyectadas a 2030, es decir pasar de emitir anualmente 267 millones de toneladas a 169, 4 millones, por medio de la descarbonización

Retomando el orden cronológico para el año 2016, **se estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) (24 de febrero de 2016)**, El sistema establece el conjunto de entidades estatales, privadas y sin ánimo lucro, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información pertinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático en el país.

El SISCLIMA es la principal sombrilla institucional y primera instancia de decisión y diálogo en torno al cambio climático en Colombia. Como cabeza del sistema, a cargo de la coordinación nacional, se encuentra la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC); conformada por: el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el ministro de Minas y energía, el ministro de Transporte, el ministro de Relaciones Exteriores y el director del DNP. Dentro de la CICC encontramos varios comités: el Comité de Gestión Financiera, liderado por el DNP; el Comité de Asuntos Internacionales, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Comité de Información Técnica y Científica, liderado por el IDEAM. Estos comités tienen como finalidad el soportar la toma de decisiones de la comisión con base en estudios e información en materia de cambio climático. A cargo de la coordinación en cada una de las regiones se encuentran los llamados Nodos de Cambio Climático, como las instancias encargadas de la coordinación institucional entre el nivel central y el territorial en todo lo relacionado con cambio climático. Mediante el decreto se crearon 9 nodos regionales.

Firma del Acuerdo de París por parte de Colombia (22 de abril de 2016), por parte del entonces presidente Juan Manuel Santos.

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC (junio de 2016)

El PNACC fue una de las estrategias que adelanto el país frente al cambio climático, cuyo objetivo fue reducir el riesgo en las poblaciones y ecosistemas colombianos de los impactos del cambio climático. Este plan nacional orienta la formulación de programas y proyectos prioritarios, así como el fortalecimiento de acciones ya emprendidas pero que requieren considerar las variables climáticas en su planeamiento y ejecución

Este Plan estableció las bases conceptuales a través de una caja de herramientas metodológicas para lograr una correcta planificación e implementación de procesos que permitan que los territorios se adapten al Cambio Climático, realizando desde el MinAmbiente acompañamientos para la formulación de estrategias de adaptación a diferentes sectores productivos.

La relación con los procesos de descarbonización del PNACC está enmarcada en que los objetivos de este Plan tienen una relación muy cercana con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques REDD+, debido a que la implementación de cualquiera de las estrategias de cambio climático del país puede contribuir al logro de objetivos del PNACC.

La Ley 1819 de 2016, en sus artículos 221, 222 y 223 introduce y desarrolla todo lo relacionado al llamado Impuesto al Carbono. La ley establece que el impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles que sean usados para combustión. Los productores y los importadores de combustibles se establecen como responsables del impuesto. Entre otros elementos, lo recaudado por el impuesto se destinará al manejo de la erosión costera, a la conservación de las fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas. Más adelante, mediante el **Decreto 926 del 1 de junio de 2017**, se reglamentó el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono y para certificar ser carbono neutro.

La Política Nacional de Cambio Climático en junio de 2017 estableció y desarrollo principios, aspectos institucionales, instrumentos de planificación, sistemas de información, así como instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático.

Por ende, a través de esta Política se propuso una serie de estrategias territoriales y sectoriales para la adaptación y mitigación de GEI y unos lineamientos para su articulación de la siguiente forma:

- Las estrategias territoriales, la política estableció: desarrollo urbano resiliente al clima y bajo en carbono, desarrollo rural resiliente al clima y bajo en carbono, y manejo y conservación de los ecosistemas y servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.
- Las estrategias sectoriales establecieron: desarrollo minero-energético bajo en carbono y resiliente al clima, y desarrollo de infraestructura estratégica resiliente al clima y baja en carbono.

De manera general para implementar estas cinco estrategias se definen cuatro líneas instrumentales: (i) información, ciencia, tecnología e innovación; (ii) educación, formación y sensibilización de públicos, (iii) planificación de la gestión del cambio climático y; (iv) financiación e instrumentos económicos. De la mano de un marco institucional.

La Ley de Cambio Climático o Ley 1931 de 2018 tuvo por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio, 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 y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono. Asimismo, la ley establece el Sistema Nacional de Cambio Climático y los instrumentos con los que se contará para la gestión del cambio climático en el país.

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 (Ley 1931 de 2018), actualmente los Ministerios de Energía, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuentan con estos PGICCS avalados por las siguientes resoluciones que se relacionan a continuación:

- Resolución 40807 de 2018 - Adopción del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector minero-energético (PIGCCSm-e) (2 de agosto de 2018)
- Resolución 431 de 2020-Adopción del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS) de MinVivienda
- Resolución número 1066 de 2021, por la cual se adopta el plan integral de gestión de cambio climático del sector Comercio, Industria y Turismo (PIGCCS).

Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Expedido mediante la **Ley 1955 del 25 de mayo de 2019**, que establece los objetivos del gobierno presidido por el presidente Iván Duque, creó el denominado “Pacto por la Sostenibilidad”. Este pacto busca un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente.

Lanzamiento de Estrategia de Largo Plazo de Colombia (E2050) (18 de junio de 2020), La Estrategia 2050 es un instrumento de política de Estado que orienta las acciones nacionales, sectoriales y territoriales para construir un futuro resiliente al clima en Colombia, al tiempo que constituye un ejercicio de planificación de largo plazo que demuestra el compromiso internacional del País para contribuir con el logro de los objetivos globales plasmados en el Acuerdo de París.

El Acuerdo de París en su Artículo 4, numeral 19 establece que: “Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.

Es por tal razón que esta estrategia está estrechamente relacionada con la descarbonización dado que la E2050 es un proceso para la identificación de las transformaciones necesarias que deberán ocurrir en Colombia para construir una resiliencia climática socio-ecológica de largo plazo y se convierte en un punto de partida para una discusión nacional más amplia, profunda e incluyente que permita, con el pasar de los años y el avance de la información científica y de la gobernanza climática, ser complementada, ajustada y adaptada para ir orientando las acciones y los compromisos del país en materia de Cambio Climático en total consonancia con las acciones nacionales de desarrollo.

Ley 2169 de 2021, Ley de acción climática, busca crear unas medidas mínimas a corto, mediano y largo plazo que le permitan al país alcanzar la carbono neutralidad a 2050; es decir, que Colombia pueda compensar sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Por medio de diferentes estrategias como:

- Reducir a cero la deforestación
- Reducir las emisiones de carbono negro⁵ en un 40%, con respecto a la línea base del año 2014.
- Refrendar la meta de disminuir en un 51 % las emisiones de GEI
- Dictar medidas para lograr la resiliencia climática
- El proyecto de ley crea herramientas para el seguimiento de las metas y medidas en materia climática y expone de forma explícita la manera de divulgación de la información a la ciudadanía sobre los avances, con el fin de ofrecer acceso y transparencia a la información.

Por último, la **Ley 2173 de 2021 por la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional**, y establece que medianas y grandes empresas deberán sembrar mínimo dos (2) árboles por cada empleado. busca incentivar el compromiso social y empresarial en materia ambiental para la siembra de árboles y creación de bosques. Con el principio de “áreas de vida y creación de bosques” se busca promover la restauración ecológica en el territorio nacional, involucrando como actor principal la participación de toda la población, mediante el fortalecimiento de mecanismos de estimulación de conciencia ambiental en cada uno de los ciudadanos, responsabilidad civil ambiental de las empresas y compromiso ambiental de los entes territoriales.

⁵ Contaminante climático de vida corta, Especie de aerosol definida operacionalmente en términos de absorción de luz, de reactividad química o de estabilidad térmica. A veces se conoce como hollín. Se origina principalmente por la quema incompleta de combustibles fósiles, biocombustibles y biomasa, aunque también se da de forma natural.

T A B L A 1
Instrumentos normativos de gestión del cambio climático

Arreglos institucionales para la Gestión del Cambio Climático	Instrumentos que reconocen Acuerdos Internacionales	Instrumentos de precios al Carbono	Instrumentos para la Gestión del Cambio Climático	Aprobación de programas integrales de gestión sectoriales	Promoción de fuentes no Convencionales de Energía Renovable	Uso racional de la energía	Planes Nacionales de Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1523 de 2012 (Arts. 21,23,31) gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático e instrumentos de planificación • Decreto 298/16 Sistema Nacional del Cambio Climático (SISCLIMA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 164/94 Aprobación Adhesión Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) • Ley 629/00 Aprobación Protocolo de Kioto • Ley 1844/17 Aprobación Acuerdo de París 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1819 de 2016 Creación Impuesto al Carbono • Decreto 926 de 2017 Mecanismo de no causación Impuesto al Carbono • Ley 1931 de 2018 Programa Nacional de cupos transables 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Cambio 2010-2014 Climático. Ley 1931 de 2018 • Ley 2169 de 2021, Ley de acción climática, "por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones" • Ley 2173 de 2021 por la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 40807 de 2018 - Adopción del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS) del sector MinEnergía • Resolución 431 de 2020-Adopción del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS) de MinVivienda • Resolución número 1066 de 2021, por la cual se adopta el plan integral de gestión de cambio climático del sector comercio, Industria y Turismo (PIGCCS) de MinComercio 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1715 de 2014 Ley de Energías Renovables no Convencionales • Ley 1264 de 2019 Movilidad Eléctrica • Ley 2099 de 2021 Transición y Mercados Energéticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 697 de 2001 Uso Eficiente de la Energía • Resolución MinMinas 41286 de 2016 Programa de Uso Racional de la Energía (PROURE) • Ley 1844/17 Aprobación Acuerdo de París • Ley 2128/21 por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1955 de 2019. Plan de Desarrollo 2018-2022 • Ley 1753 de 2015. Plan de Desarrollo 2014-2018 • Ley 1450 de 2011. Plan de Desarrollo Ley de Cambio Climático 2010-2014

Fuente: Actualización propia, adaptada del BUR3⁶

6 Tercer Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), IDEAM, Fundación Natura, PNUD, MADS, DNP, CANCELLEERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.

Bibliografía

Información tomada y adaptada del Tercer Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). IDEAM, Fundación Natura, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. 2021. Bogotá D.C., Colombia.