### **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 2.2.11.1.2 DEL DECRETO 1076 DE 2015, Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO AL CAPÍTULO 1 DEL TÍTULO 11 DE LA PARTE 2 DEL LIBRO 2 DEL DECRETO 1076 DE 2015, EN LO RELACIONADO CON LA ACREDITACIÓN DE ORGANISMOS DE VERIFICACIÓN DE REDUCCIONES DE EMISIONES Y REMOCIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO”**

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El impuesto nacional al carbono, creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, es un gravamen que recae 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. Conforme al parágrafo 3 del señalado artículo, este impuesto no se causará a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro conforme a la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mandato que se materializó con la expedición del Decreto 926 de 2017.

De este modo, este Decreto modifica el Decreto 1625 de 2016 (Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria) y el Decreto 1076 de 2015 (DUR del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible). En lo relacionado con el primero de ellos, el artículo 2 del Decreto 926 de 2017 adiciona un Título que se denomina “Impuesto Nacional al Carbono”, compuesto por 9 artículos nuevos con disposiciones relacionadas con el funcionamiento del impuesto.

Así, se señalan algunas definiciones a tener en cuenta para la aplicación de las disposiciones del Decreto 926 de 2017, se define el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 3 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, se establecen los requisitos mínimos que deben contener tanto el Soporte de Cancelación Voluntaria como la Declaración de Verificación, se prohíbe la concurrencia de beneficios tributarios, se crea el procedimiento para el reintegro que fue aplicable en 2017 con ocasión de la expedición del Decreto, se dispone cómo la DIAN podrá solicitar información a sujetos pasivos y responsables del impuesto en ejercicio de sus facultades de fiscalización y control tributario, y se faculta el reconocimiento del mayor valor del costo derivado del impuesto nacional al carbono.

Seguidamente, el artículo 3 del Decreto 926 de 2017 adiciona el Título 11 de la parte 2 del Libro 2 al Decreto 1076 de 2015, que a su vez, contiene dos capítulos con las siguientes disposiciones:

* El capítulo 1 contiene disposiciones sobre los organismos de verificación de reducción de emisiones y remociones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y sobre las verificaciones realizadas, tanto bajo esquemas de acreditación internacionales, como bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
* El capítulo 2 establece las características de las reducciones de emisiones y remociones de GEI para certificar ser carbono neutro y adiciona el anexo técnico al Decreto 1076 de 2015, sobre la cuantificación de la equivalencia de toneladas de CO2 equivalente en cantidad de combustible.

Ahora bien, en el parágrafo 3 del artículo 2.2.11.1.2. del Decreto 1076 de 2016, adicionado por el artículo 3 del Decreto 926 de 2017 como se mencionó en líneas anteriores, se estableció el 31 de diciembre de 2018 como plazo para que sean elegibles a efectos de la no causación del impuesto, las reducciones de emisiones y remociones de GEI verificadas por un organismo acreditado por la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) como Entidad Operacional Designada (DOE por sus siglas en inglés), fecha a partir de la cual sólo serán aceptadas las verificaciones realizadas por organismos acreditados según las reglas establecidas en ese artículo.

Si bien el país ya cuenta con un organismo de verificación acreditado por ONAC, conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto 1076 de 2015, esta acreditación está dada para el sector forestal. Aunque muchas de las iniciativas de mitigación de GEI existentes en el país están relacionadas con el sector forestal, hay iniciativas en otros sectores (como energía, transporte, residuos, entre otros) que no podrán ser objeto de validación y verificación por un Organismo de Verificación cuya acreditación esté dada para un sector diferente, en razón a lo dispuesto por el artículo 2.2.11.1.2. señalado. De este modo, el nuevo plazo fijado en el proyecto normativo soportado por la presente memoria justificativa permitirá que el organismo de verificación acreditado actualmente amplíe el alcance de su acreditación, o que otros organismos de verificación obtengan la correspondiente acreditación para otros sectores.

De otra parte, el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 926 de 2017 dispone que los organismos de verificación deberán estar acreditados por el ONAC o un organismo de acreditación miembro signatario del Foro Internacional de Acreditación (IAF por sus siglas en inglés), que tenga en su oferta de servicios el programa de acreditación que tenga en su oferta de servicios el programa de acreditación de organismo de verificación de emisiones de GEI bajo los requerimientos de la norma ISO 14065. De este modo, el titular de la iniciativa deberá recibir una declaración de verificación de un organismo verificador o de evaluación de la conformidad acreditado según lo establecido en el Decreto 1595 de 2015, que modifica el Decreto 1074 de 2015 (Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo).

El artículo 2.2.1.7.7.5 del Decreto 1074 de 2015 establece que la condición de acreditado será reconocida siempre y cuando la acreditación haya sido otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación, por entidades públicas que legalmente ejercen esa función, o por entidades acreditadoras extranjeras reconocidas en el marco de acuerdos de reconocimiento multilateral. Frente a estos acuerdos, el artículo 2.2.1.7.9.2 del Decreto 1074 de 2015 señala que los productores nacionales, así como los importadores de productos sujetos a reglamentos técnicos deberán obtener el correspondiente certificado de conformidad, que será válido siempre y cuando se obtenga utilizando una de las siguientes alternativas:

1. Que sea expedido por un organismo de certificación acreditado ante el organismo nacional de acreditación y que el alcance de la acreditación incluya el producto y el reglamento técnico.
2. Que sea expedido por un organismo de certificación extranjero, acreditado por un organismo de acreditación reconocido en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral de los que haga parte el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, siempre y cuando el país emisor acepte los certificados colombianos para productos nacionales.
3. Que sea expedido por un organismo de certificación acreditado por un organismo de acreditación reconocido en el marco de un acuerdo de reconocimiento multilateral del que no haga parte el organismo nacional de acreditación. Estos certificados de conformidad podrán ser reconocidos, previa evaluación, por organismos de certificación acreditados en Colombia, en cuyo alcance se incluya el producto y el reglamento técnico. El organismo de certificación acreditado en Colombia deberá verificar el alcance de la acreditación y podrá declarar la conformidad con los requisitos especificados en el correspondiente reglamento técnico colombiano y los que se acepten como equivalentes. El organismo de evaluación de la conformidad en Colombia que reconozca los resultados de evaluación de la conformidad emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado extranjero, deberá demostrar ante el organismo nacional de acreditación que cuenta con un acuerdo con su par que asegure su competencia para realizar la evaluación de la conformidad en el extranjero.
4. Que sea expedido en el marco de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo, celebrado entre Colombia y otro país, que se encuentre vigente.

De este modo, las alternativas planteadas por el Decreto 1074 de 2015 implican que para que se puedan reconocer las verificaciones realizadas por organismos de validación extranjeros que cuenten dentro de su oferta de servicios con el programa de acreditación de organismo de verificación de emisiones de GEI bajo los requisitos de la norma ISO 14065 tal como lo señala el Decreto 926 de 2017, es necesario que exista un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo firmado por Colombia con otro país, condición que actualmente no se cumple. Esto implica que actualmente solo ICONTEC, Organismo de Verificación recientemente acreditado por ONAC, únicamente puede adelantar estas verificaciones en proyectos del sector forestal, dejando por fuera proyectos de otros sectores que pueden generar reducciones de emisiones y remociones de GEI pero que al no poder ser verificados, no pueden ser utilizados en el mecanismo de no causación del impuesto al carbono.

De acuerdo a información aportada por los actores que realizaron los comentarios a la norma, existen otros organismos de verificación que cuentan con la acreditación por miembros signatarios del IAF, cumpliendo con el requisito de tener en su oferta de servicios el programa de acreditación de organismo de verificación de emisiones de GEI bajo los requisitos de la norma ISO 14065, lo cual cumpliría lo establecido en el segundo inciso del artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1076 de 2015 (en lo adicionado por el Decreto 926 de 2017), razón por la cual la sugerencia recibida, y que será aceptada en esta nueva versión del proyecto de Decreto, es condicionar la aceptación de los certificados de reducción de emisiones y remociones de GEI que hayan sido expedidos por esos organismos acreditados, hasta tanto exista un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo para así poder dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto 1074 de 2015 en lo concerniente a la acreditación.

En consecuencia, se modificará el segundo inciso del artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1076 de 2015 en el sentido de adicionar esta condición sobre la acreditación, así como el parágrafo 1 del mismo artículo al eliminar la referencia al Decreto 1595 de 2015 (que modifica el Decreto 1074 de 2015 en lo relacionado con el subsistema nacional de la calidad) y condicionar la acreditación para organismos de verificación de GEI a lo dispuesto por el mismo artículo 2.2.11.1.2.

El ajuste se realiza además teniendo en cuenta lo señalado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en respuesta a una consulta realizada previamente en relación con la acreditación de los organismos de validación y verificación de gases de efecto invernadero, donde manifestaron que conforme a lo dispuesto por el Decreto 210 de 2003[[1]](#footnote-1) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como entidad reguladora es quien debe adelantar la calificación sobre si las medidas que expide son o no un reglamento técnico. A esto se suma que el Decreto 1074 de 2015 en lo adicionado por el Decreto 1595 de 2015 define la entidad reguladora como la “autoridad pública competente para ejercer actividades de regulación”, la cual deberá adoptar buenas prácticas de reglamentación técnica y en materia de evaluación de la conformidad, podrá exigir procedimientos adicionales de verificación a nivel nacional (Artículo 2.2.1.7.9.2 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1595 de 2015).

Finalmente, es necesario eliminar el parágrafo 2 del mismo artículo ya que este dispone que cuando exista el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de IAF para el programa de acreditación de organismos de verificación de emisiones de GEI, el verificador deberá estar acreditado por ONAC o un organismo de acreditación miembro signatario de dicho acuerdo de reconocimiento. Lo anterior representa una contradicción con lo dispuesto tanto en el cuerpo del artículo como de su primer parágrafo, pues al estar acreditado bajo el IAF no es necesario que adicionalmente esté acreditado por ONAC, pues según las opciones de acreditación planteada en la parte inicial del artículo, una de ellas es a través de ONAC, y otra a través de un organismo de acreditación miembro signatario del IAF, esto es, un par de ONAC en otros países. Por esto se considera necesario eliminar este parágrafo para evitar confusiones en lo relacionado con las posibilidades de acreditación para que los certificados de reducción de emisiones y remociones de GEI sean elegibles dentro del mecanismo de no causación del impuesto al carbono.

1. Ámbito de aplicación y sujetos a la que va dirigida

Teniendo en cuenta que el articulo adicionado mediante el Decreto soportado por la presente memoria justificativa está relacionado únicamente con el cumplimiento de los requisitos de acreditación para los Organismos de Verificación, su aplicación impacta directamente a estos actores.

### Esto es importante debido a que como el articulo propuesto mediante este proyecto de Decreto únicamente contiene disposiciones técnicas relacionadas con los Organismos de Verificación y las características de las reducciones de emisiones y remociones de GEI, el artículo que se adiciona es del resorte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (se adiciona un artículo al Capítulo 1 del Título 11 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015 y se modifica el artículo 2.2.11.1.2 del mismo Decreto) en lo relacionado con la acreditación de organismos de verificación de reducciones de emisiones y remociones de GEI; el Decreto 1625 de 2016 que es el Único Reglamentario en materia tributaria se mantiene vigente en todas sus partes.

1. Viabilidad Jurídica.
   1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

* Competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La Ley 99 de 1993 ***“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”*, establece en su artículo 5 las funciones que le corresponden al Ministerio. Así, su numeral 10 dispone que este debe “determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.**

**Asimismo, su numeral 11 establece que le corresponde dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica. Por su parte, el numeral 13 señala que este debe definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Finalmente, de acuerdo el numeral 14 del referido artículo, el Ministerio debe definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.**

Por su parte, el Decreto 3570 de 2011 *“por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”* dispone en su artículo 1 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de oriental y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación.

A su vez, el artículo 2 del mismo Decreto señala en su numeral 2 que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos”.

Asimismo, el numeral 8 del mismo artículo 2 dispone que al Ministerio le corresponde “realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados (…)”.

Por su parte, el Decreto 1682 de 2017 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias*” asigna en el artículo 5 las funciones que corresponden a la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo. De este modo, el numeral 1 del mencionado artículo se establece que corresponde a esta dependencia “proponer los elementos técnicos para la elaboración de las políticas, planes y programas relacionados con el cambio climático”.

Asimismo, el numeral 2 dispone que le corresponde “aportar los elementos técnicos y divulgar las acciones que deben ser asumidas por los sectores público y privado y las comunidades en materia de mitigación y adaptación al cambio climático”, y el numeral 3, que debe “diseñar y asesorar la implementación de políticas, programas y proyectos para el desarrollo bajo en carbono”. Finalmente, el numeral 6 asigna la tarea de “apoyar la construcción de estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques y su implementación”.

* 1. La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada**.**

Así como el Decreto 1076 de 2015 entró en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial, el Decreto soportado mediante la presente memoria justificativa, entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

* 1. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

El Decreto soportado mediante la presente memoria justificativa adiciona un artículo al Capítulo 1 del Título 11 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, para fijar el 31 de diciembre de 2020 como plazo para que los Organismos de Verificación cumplan con los requisitos de acreditación establecidos en el mismo Decreto.

Asimismo, modifica el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1076 de 2015 (adicionado por el Decreto 926 de 2017), en el sentido de permitir que las verificaciones de resultados de mitigación de GEI realizadas por un miembro signatario del Foro Internacional de Acreditación (IAF por sus siglas en inglés), hasta tanto exista un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (MLA por sus siglas en inglés) celebrado por Colombia y otro país, conforme a la justificación aportada en líneas anteriores.

1. Impacto económico, si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.

Teniendo en cuenta que el Decreto soportado mediante la presente memoria justificativa solo fija un nuevo plazo y no toca aspectos técnicos o jurídicos de fondo relacionados con la no causación del impuesto al carbono, se considera que no genera impacto económico.

1. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

La expedición del Decreto no requiere de disponibilidad presupuestal.

1. De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

Como es el caso del Decreto 926 de 2017, el impacto medioambiental resultante de la expedición del presente Decreto se evidenciará en función de las reducciones de emisiones o remociones de GEI que se usen para neutralizar las emisiones asociadas a la cantidad de combustible por el cual se solicite la no causación del impuesto, dado que el resultado de estos esfuerzos contribuirá a cumplir la meta de mitigación asumida por el país en el marco del Acuerdo de París.

1. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad, cuando haya lugar a ello deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.

Conforme a lo dispuesto por el Decreto 270 de 2017, que sustituye algunos artículos del Decreto 1081 de 2015 en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa, el presente proyecto de Decreto fue publicado en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entre el 30 de septiembre y el 14 de octubre de 2019 fue publicado en la página web de la entidad para asegurar la participación de los ciudadanos o grupos de interés en el proceso de producción normativa. El resultado de la recepción y evaluación de los comentarios recibidos se encuentra anexo a la presente memoria justificativa.

No obstante, en razón a que los comentarios recibidos contienen una propuesta de ajuste al proyecto de decreto, que luego de ser evaluada y analizada por la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, será aceptada, se considera necesario que el proyecto surta el proceso de publicación nuevamente. Esto, por cuanto el ajuste a realizar será la modificación del artículo 2.2.11.1.2 conforme a lo expuesto en líneas anteriores, ajuste que es sustancial para el proceso de utilización de los certificados de reducciones de emisiones y remociones de GEI en el marco del mecanismo de no causación del impuesto al carbono.

1. Cualquier otro aspecto que se considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

Dado que este Decreto fija un plazo para el cumplimiento requisitos de acreditación por parte de los Organismos de Verificación, se considera que no hay aspectos adicionales a señalar.

**JOSÉ FRANCISCO CHARRY RUIZ**

Director de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Proyectó: Laura Torres, Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Revisó: Camila Rodríguez, Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Aprobó: José Francisco Charry Ruiz, Director de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

1. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-1)