**MEMORIA JUSTIFICATIVA**

**RESOLUCIÓN “POR LA CUAL SE EXTIENDE LA VIGENCIA DE LAS RESOLUCIONES 1652 DE 2007 Y 0171 DE 2013 EXPEDIDAS EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE MONTREAL EN COLOMBIA”**

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO NORMATIVO
2. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA DE LA NORMA.
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DESTINATARIOS DE LA NORMA
4. VIABILIDAD JURÍDICA.
   1. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA PARA LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA.
   2. VIGENCIA DE LA LEY O NORMA REGLAMENTADA O DESARROLLADA**.**
   3. DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADAS O SUSTITUIDAS.
5. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA NORMA
   1. IMPACTOS POSITIVOS Y PRINCIPALES BENEFICIOS DE LA NORMA
   2. POSIBLES IMPACTOS NEGATIVOS Y POSIBLES COSTOS ASOCIADOS A LA NORMA
   3. POSIBLES IMPACTOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN – COSTOS FISCALES
   4. POSIBLES IMPACTOS AL RÉGIMEN DE LA LIBRE COMPETENCIA
6. CONSULTA Y PUBLICIDAD
7. **ANTECEDENTES**.

Colombia ratificó el Protocolo de Montreal mediante la Ley 29 de 1992, con lo cual se ha comprometido a la eliminación, mediante cronogramas definidos, del consumo de las Sustancias Agotadoras de Ozono (SAO) listadas en los Anexos A, B, C y E de dicho Protocolo.

El texto inicial del Protocolo de Montreal de 1987 controlaba solamente ocho SAO, y estableció modestas reducciones en la producción y el consumo. Sin embargo, el Protocolo realizó ajustes y enmiendas basadas en las evaluaciones periódicas de las SAO de los grupos de expertos y las Partes. El Protocolo se ha ajustado trece veces buscando revisar las medidas de control existentes, tal como anticipar la reducción para determinadas SAO ya reguladas por el Protocolo de Montreal (por ejemplo, la aceleración del calendario de eliminación de HCFC en 2007).

Así mismo, el Protocolo de Montreal ha tenido cuatro enmiendas: la Enmienda de Londres de 1990, la Enmienda de Copenhague de 1992, la Enmienda de Montreal de 1997, la Enmienda de Beijing de 1999 y la Enmienda de Kigali de 2016. Estas revisiones aumentaron el número de SAO reguladas (con un potencial de agotamiento del ozono [PAO] del 0,001 al 10) y establecieron calendarios para eliminar determinados grupos de SAO, entre otros aspectos.

El Protocolo de Montreal, firmado inicialmente por 24 países, ahora ha sido ratificado por los 197 países del mundo, lo que hace que el Protocolo de Montreal sea el primer tratado medioambiental ratificado universalmente. La mayoría de las Partes también han ratificado todas las Enmiendas, asumiendo las obligaciones pertinentes.

Las medidas de control del Protocolo de Montreal requieren que las Partes reduzcan su nivel de consumo de SAO de acuerdo con los calendarios acordados, hasta que dicho consumo sea eliminado (Artículos 2 y 5). La palabra consumo tiene un significado especial en el Protocolo. En los países que no producen SAO, el consumo significa principalmente importaciones de SAO. Utilizando los datos que las Partes presentan en sus informes de datos del Artículo 7, la Secretaría del Ozono calcula los niveles de consumo de SAO de cada Parte y supervisa que se cumplan los calendarios de eliminación. A esto se le denomina consumo calculado, y en la mayoría de los países se basa fundamentalmente en las importaciones de SAO.

Las medidas de control del Protocolo de Montreal requieren que las Partes reduzcan su nivel de consumo de SAO de acuerdo con los calendarios acordados, hasta que dicho consumo sea eliminado (Artículos 2 y 5). Para Colombia, ese calendario ha establecido, por ejemplo, la eliminación total del consumo de CFCs y halones para el año 2010; y la reducción del consumo de HCFC en un 60% para el 2020 y un 65% para el 2021, así como su eliminación total para el 1º de enero de 2030.

El gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha venido estableciendo el marco jurídico nacional para controlar las SAO mediante la expedición de actos administrativos que establecen las distintas medidas de control, reducción y eliminación al comercio y al consumo de estas sustancias, en el marco de la Ley 29 de 1992 y bajo las competencias propias que trata la Ley 99 de 1993.

Los principales instrumentos dentro de este marco jurídico son el sistema nacional de licencias y permisos, y el establecimiento de un sistema de cupos (o cuotas) para las importaciones y exportaciones de SAO, las cuales permiten monitorear y recopilar los datos sobre las importaciones/exportaciones de SAO, restringir el comercio de SAO (para limitar el consumo de SAO a los niveles exigidos), y reducir el riesgo del comercio ilícito.

El Protocolo de Montreal, con el fin de apoyar las acciones de eliminación de las SAO y de asesorar a los Gobiernos Nacionales en la implementación del mismo, ha facilitado la creación y financiación de las Unidades Nacionales de Ozono. En Colombia, la Unidad Técnica Ozono (UTO) que actualmente pertenece a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha llevado a cabo las acciones y estrategias para la eliminación del 100% de la línea base del consumo de CFC, halones y tetracloruro de carbono en el país. Estas estrategias han sido principalmente relacionadas con la reconversión industrial de las empresas que utilizaban estas sustancias, la capacitación y certificación de técnicos del sector de mantenimiento de sistemas de refrigeración y aire acondicionado y el control al comercio de estas sustancias mediante los instrumentos jurídicos que han permitido el cumplimiento de los cronogramas de eliminación establecidos en el marco del Protocolo de Montreal.

Los proyectos de reconversión industrial han sido financiados por el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal y administrados a través de las agencias implementadoras de dicho protocolo, a saber: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - ONUDI. El PNUD es la agencia principal para Colombia y con su asistencia técnica se han implementado la mayoría de los proyectos a nivel nacional.

Durante el período 1994 – 2010, los proyectos se enfocaron en la eliminación de los CFC, inicialmente en los grandes consumidores a través de proyectos individuales. En etapas posteriores se utilizaron diferentes modalidades de ejecución, como los proyectos sombrilla[[1]](#footnote-1) y los proyectos de eliminación sectorial.

Paralelamente se desarrolló un marco normativo que soportaba y complementaba las acciones de asistencia técnica y reconversión que venía realizando la Unidad Técnica Ozono en el País. Así, por ejemplo, dentro del componente y la estrategia de prevención y control de la degradación ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se estableció la eliminación para el 2010 de alrededor de 600 toneladas de SAO que se importan y consumen anualmente en el país, y se previó desarrollar una estrategia nacional para el buen manejo de refrigerantes que incluya la gestión de residuos de SAO; igualmente, se estableció implementar acciones interinstitucionales para controlar el contrabando de refrigerantes en zonas de frontera y articular la aplicación en el país de los protocolos de Kyoto y Montreal.[[2]](#footnote-2)

En el Documento CONPES Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio- 2015”[[3]](#footnote-3), aprobado el 14 de marzo de 2005 se estableció en su objetivo # 7 “garantizar la sostenibilidad ambiental”, la “elimina(ción) para el 2010 (d)el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono siendo la línea de base del 2003 el consumo de 1,000 toneladas SAO”. Como consecuencia de estas políticas y en cumplimiento de los compromisos país bajo el Protocolo de Montreal, se establecieron las medidas de control a las importaciones y exportaciones de SAO listadas en los anexos del Protocolo de Montreal, de acuerdo a los cronogramas establecidos en el referido Protocolo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” identificó como pilar fundamental del Gobierno Nacional la “sostenibilidad ambiental” a través de la cual se busca mitigar el deterioro ambiental experimentado en los últimos años por el país, a través de políticas claras en relación con los sistemas productivos en Colombia, las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción, la minería y la urbanización, que afecten significativamente el agua, el aire y los alimentos.

Adicionalmente, la Ley 1753 del 20 de junio de 2015 mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo País" establece el crecimiento verde como una de las estrategias transversales y regionales para la consolidación de los pilares de la política pública y la transformación hacia un nuevo País; en esta se definió el crecimiento verde como un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas.

La meta de reducción al consumo de SAO ha sido concebida dentro de los objetivos y estrategias establecidas para alcanzar el crecimiento verde, a saber: Capítulo X, objetivo 2 de mediano plazo “Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental” y su estrategia 3 “Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad”. Esta estrategia propone dos acciones claras para avanzar en el marco de las políticas referidas:

* La reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono de acuerdo con el cronograma de eliminación establecido por el Protocolo de Montreal.
* La promoción del uso de alternativas que no afecten la capa de ozono y que sean de bajo potencial de calentamiento global en las diferentes actividades sectoriales.

Las medidas de eliminación y control al consumo de SAO en el marco de la implementación del Protocolo de Montreal en Colombia se han constituido siempre como un objetivo de política pública y han hecho parte de los planes de desarrollo de los últimos dieciocho años, como parte de las estrategias y planes de los gobiernos para cumplir con los fines últimos del estado colombiano.

1. **RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA DE LA NORMA.**

Se hace necesario el presente instrumento normativo para extender la vigencia de las Resoluciones 1652 de 2007 y 0171 de 2013, las cuales fueron notificadas por el punto de contacto OTC/MSF del Ministerio de Comercio Industria y Turismo como reglamentos técnicos ante la OMC y la CAN.

Por seguridad jurídica del marco normativo para la implementación del Protocolo de Montreal en Colombia y la sostenibilidad de los resultados en la eliminación y control de las sustancias agotadoras de la capa de ozono en el país, se hace necesario extender la vigencia de las Resoluciones 1652 de 2007 y 0171 de 2013, en observancia del artículo 2.2.1.7.6.7. del Decreto 1595 de 2015 y el artículo 1 del Decreto 2246 de 2017.

La Decisión XXX/3 aprobada por la reciente trigésima reunión de las Partes realizada en noviembre de 2018, solicitó a todas las Partes: a) que tomasen las medidas apropiadas para garantizar que se mantuviese e hiciese cumplir de forma efectiva la eliminación del CFC-11 y b) que se informase a la Secretaría de cualquier posible desviación del cumplimiento que pudiese contribuir al inesperado incremento de las emisiones de CFC-11. En cumplimiento de esta Decisión se hace indispensable la permanencia en el ordenamiento jurídico de la Resolución 1652 de 2007.

Ahora bien, atendiendo la Decisión XIX/6 y mediante la Decisión 60/30, el Comité Ejecutivo del Protocolo de Montreal aprobó en abril de 2010, el proyecto del plan de conversión de HCFC a hidrocarburos para la producción de espumas rígidas de poliuretano de aislamiento destinadas al subsector de equipos de fabricación de refrigeración doméstica (Mabe Colombia, Industrias Haceb, Challenger e Indusel), proyecto ejecutado durante el periodo 2010-2012. Con la expedición de la Resolución 171 de 2013 se dio cumplimiento al compromiso adquirido por Colombia con la aprobación del proyecto de eliminación del uso de HCFC en la fabricación de refrigeradores domésticos, pues en la propuesta de proyecto se planteó que una vez las empresas nacionales hubiesen completado sus procesos de reconversión industrial, el Gobierno de Colombia emitiría una regulación que prohibiera la producción e importación de refrigeradores domésticos con HCFC. De esta forma se ha facilitado el control del consumo de HCFC y se garantizará la sostenibilidad de la eliminación del uso de HCFC en este subsector. Por esta razón, la Resolución 171 de 2013 debe continuar vigente.

Tanto la Resolución 1652 de 2007 como la Resolución 0171 de 2013 tienen sentido de permanencia y vigencia plena para todo el cronograma de eliminación que se establezca para las sustancias que se encuentren controladas por el Protocolo de Montreal. Las acciones y medidas establecidas en los instrumentos normativos referidos, son conducentes y necesarios para cumplir con los objetivos del Plan de Manejo para la Eliminación del Consumo de las SAO en Colombia.

1. **AMBITO DE APLICACIÓN Y DESTINATARIOS DE LA NORMA**

El presente instrumento normativo amplía la vigencia de las Resoluciones 1652 de 2007 y 0171 de 2013 por lo que el ámbito de aplicación y los destinatarios de estas normas se mantienen sin modificación alguna.

1. **VIABILIDAD JURÍDICA**.
   1. **Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición de la norma.**

La competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, está definida por el siguiente marco jurídico:

1. Constitución Política de Colombia:

* *Artículo 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*
* *Artículo 78: La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

* *Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

* *Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

1. Las leyes que han ratificado los compromisos del Convenio de Viena, el Protocolo de Montreal y sus posteriores enmiendas son:
   * Ley 30 del 05 de marzo de 1990, mediante la cual se aprueba el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.
   * Ley 29 del 28 de diciembre de 1992, mediante la cual se aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono y sus enmiendas y posteriores ajustes de Londres y Nairobi.
   * Ley 306 del 5 de agosto de 1996, mediante la cual se aprueba la Enmienda de Copenhague de 1992 al Protocolo de Montreal.
   * Ley 618 del 6 de octubre de 2000, por la cual se aprueba la Enmienda de Montreal al Protocolo de Montreal.
   * Ley 960 del 28 de junio de 2005, mediante la cual se ratifica la Enmienda de Beijing del Protocolo de Montreal.
2. La Ley 99 de 1993, establece en su artículo 5 en cuanto a las funciones y la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lo siguiente:

* *2. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio 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;*
* *7. Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente;*
* *10. 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;*
* *11. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional”.*
* *14. 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;*
* *25. Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de substancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;*

1. El Decreto 1076 de 2015 compilatorio del Sector Ambiente establece las siguientes previsiones respecto la materia objeto del presente instrumento normativo:

* Artículo 2.2.5.1.2.1, en materia atmosférica se consideran contaminantes de segundo grado a 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.
* Artículo 2.2.5.1.2.2. “Actividades especialmente controladas”, literal f), establece: “sin perjuicio de sus facultades para ejercer controles sobre cualquier actividad contaminante, se considerarán como actividades, sujetas a prioritaria atención y control por parte de las autoridades ambientales, las siguientes: Las actividades industriales que generen, usen o emitan sustancias sujetas a los controles del Protocolo de Montreal, aprobado por Ley 29 de 1992.”
* Articulo 2.2.5.1.6.1, parágrafo 2) establece que “(e)l Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los requisitos que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá exigir para la importación de bienes, equipos o artefactos que impliquen el uso de sustancias sujetas a los controles del Protocolo de Montreal y demás normas sobre protección de la capa de ozono estratosférico.

1. En relación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

* Decreto 1074 de 2015 establece la competencia del Ministerio para los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones de bienes, servicios y tecnología.
  1. **Vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada.**

Las normas que sirven de fundamento en cuanto a la materia objeto de la presente reglamentación y la competencia de las entidades intervinientes se encuentran todas vigentes y con plena fuerza de ley por lo cual son fundamento del instrumento que se propone.

* 1. **Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.**

El presente instrumento normativo amplia la vigencia de los siguientes actos administrativos:

* Resolución 1652 de 2007 “Por la cual se prohíbe la fabricación e importación de equipos y productos que contengan o requieran para su producción u operación las sustancias agotadoras de la capa de ozono listadas en los Anexos A y B del Protocolo de Montreal, y se adoptan otras determinaciones”.
* Resolución 0171 de 2013 “Por la cual se prohíbe la fabricación e importación de refrigeradores, congeladores y combinaciones de refrigerador - congelador, de uso doméstico, que contengan o requieran para su producción u operación las sustancias Hidroclorofluorocarbonadas (HCFC) listadas en el Anexo C del Protocolo de Montreal, y se adoptan otras determinaciones.”

1. **ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA NORMA**

Considerando lo aquí expuesto, que las Resoluciones 1652 de 2007 y 0171 de 2013 son instrumentos normativos con plena vigencia y eficacia dentro del ordenamiento jurídico, este Ministerio amplía la vigencia de las referidas resoluciones como una medida para garantizar la seguridad jurídica de tales instrumentos. Conforme lo anterior, no se presenta análisis de impacto normativo para extender la vigencia de las normas citadas.

1. **CONSULTA Y PUBLICIDAD**

De conformidad con lo establecido por la ley, debe someterse a consideración del público la información del proyecto antes de su expedición: Sí X No \_

El presente proyecto se publicó entre el día \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ hasta el día \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para consulta pública de todos los interesados. Así mismo, la Unidad Técnica Ozono informó sobre el proyecto de regulación a los grupos de interés, su posibilidad de hacer observaciones, los plazos, canales y mecanismos de participación de la consulta pública.

**Jairo Orlando Homez Sanchez**

Director (E) de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana

Elaboró: Camilo A. León R. – Consultor UTO.

Revisó: Diego Escobar – Coordinador Grupo.

Aprobó: Leydy María Suárez Orozco - Unidad Técnica Ozono

1. Proyectos donde pequeños usuarios tenían un proveedor común que facilita la ejecución e implementación del proyecto. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2005/Conpes\_0091\_2005.pdf [↑](#footnote-ref-3)