

MEMORIA JUSTIFICATIVA

RESOLUCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DE MITIGACIÓN A NIVEL NACIONAL DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 175 DE LA LEY 1753 DE 2015, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

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

La Resolución a la cual la presente memoria justificativa sirve de soporte reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional, el sistema de contabilidad de reducción y remoción de emisiones, el funcionamiento del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y la acreditación de reducción de emisiones por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras disposiciones. Todo lo anterior, en desarrollo de lo establecido en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021) que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 175. Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Créase el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), 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+. Estos serán reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Toda persona, natural o jurídica, pública o privada que pretenda optar a pagos por resultados o compensaciones similares como consecuencia de acciones que generen reducciones de emisiones de GEI, deberá obtener previamente el registro de que trata el inciso anterior, conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este a su vez reglamentará el sistema de contabilidad de reducción y remoción de emisiones y el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional y definirá los niveles de referencia de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.

PARÁGRAFO. Las emisiones reducidas que acredite el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de programas nacionales o subnacionales de reducción de emisiones de GEI, no podrán ser posteriormente ofertadas a través de proyectos en el mercado.

De este modo, la Resolución pretende dar cumplimiento a lo establecido por el artículo arriba citado. Sin embargo, existen otras disposiciones normativas tanto a nivel nacional como internacional que soportan la necesidad de su expedición por cuanto en conjunto contienen metas, acciones, herramientas y obligaciones para una adecuada gestión del cambio climático.

Así, en el contexto internacional el artículo 4 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC (aprobada mediante la Ley 164 de 1994) estableció dentro de los compromisos para las Partes el 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"; así como el de "promover y apoyar con su cooperación el intercambio pleno, abierto y oportuno de la información pertinente de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre el sistema climático y el cambio climático, y sobre las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta".

Asimismo, el Protocolo de Kioto de la mencionada Convención (aprobado mediante Ley 629 de 2000) comprometió a las Partes a estabilizar sus emisiones de gases de efecto invernadero basándose en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Por su parte, la Decisión 1 adoptada en la reunión N° 16 de la Conferencia de las Partes (COP 16) de la CMNUCC alentó a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales las siguientes 5 actividades que se denominan "actividades REDD+": a) la reducción de emisiones debidas a la deforestación; b) la reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) la conservación de reservas forestales de carbono; e) la gestión sostenible de los bosques; d) el incremento de las reservas forestales de carbono.

De igual manera, en la COP 19 de la misma Convención se adoptó el Marco de Varsovia para REDD+, el cual señala los procedimientos para que los países en desarrollo accedan a pagos por resultados por programas que implementen actividades REDD+. Adicionalmente, en la Decisión 9 adoptada en la misma reunión se definió un programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades REDD+.

Finalmente, en la COP 21 de la CMNUCC el Gobierno de Colombia se comprometió a través de su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC) a reducir el 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto las emisiones proyectadas del año 2030. Asimismo, cada parte se comprometió a proporcionar periódicamente un informe sobre el inventario de las emisiones y la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su NDC.

De esta forma, mediante el contenido de la Resolución soportada por el presente documento se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país en la Convención, en la medida en que las disposiciones allí contenidas tienen un fuerte componente de mitigación de gases de efecto invernadero sin dejar de lado la adaptación al cambio climático; y que lo reglamentado tiene como elemento central la gestión

de la información relativa al cambio climático, con el propósito de contribuir a la toma de decisiones que ayuden al país tanto a hacer frente a este fenómeno de la mejor manera posible, como a hacer seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales e internacionales en materia de reducción de emisiones de dichos gases. Todo lo anterior, dentro de las competencias legales asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En lo que tiene que ver con el contexto nacional, la Resolución obedece al régimen de aprovechamiento forestal establecido en el Decreto 1791 de 1996, que regula las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

De igual manera, da cumplimiento a la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia, establecida mediante el Documento CONPES 3700 de 2011, que establece que la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, y la información pertinente y oportuna que permita una adecuada toma de decisiones para así contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos de este fenómeno en el territorio nacional.

En lo relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo, y adicional al artículo 175 citado al inicio del presente documento, mediante la Resolución se da cumplimiento al artículo 170 de la ley 1753 de 2015 que dispuso que "Los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, 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 contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030)".

Por su parte, el Decreto 298 de 2016 que estableció la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático, determinó que la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, de la cual hace parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá soportar la toma de decisiones con base en estudios e información en materia de cambio climático proporcionada por los agentes del Sistema. De modo que la Resolución se presenta como una herramienta de suma importancia en materia de la información que será insumo para una adecuada gestión del cambio climático.

Adicionalmente, la Resolución adopta las características que deben cumplir las reducciones de emisiones y remociones de gases de efecto invernadero para certificar ser carbono neutro, así como de los organismos de verificación de las mismas, que se establecieron en el Decreto 926 de 2017 que reglamenta el parágrafo 3 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural) en lo relacionado con la reglamentación del procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono.

Finalmente, la Resolución se armoniza con el Decreto 1655 de 2017 que establece la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, que harán parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, 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.

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

La Resolución aplicará a toda persona natural o jurídica, pública o privada, que pretenda optar a pagos por resultados o compensaciones similares como consecuencia de acciones que generen reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Esto, por cuanto tanto el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional, como el Sistema de Contabilidad de reducción y remoción de emisiones que se reglamentan con la presente Resolución requieren información detallada sobre todas las acciones de mitigación que se realicen en el territorio nacional, la cual será recogida a través del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Lo anterior, con el fin de recolectar la información necesaria que soporte la toma de decisiones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en el país, fundamentado en una adecuada gestión de la información recolectada a través de las herramientas descritas en la Resolución.

3. Viabilidad Jurídica

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

Adicional a las normas nacionales e internacionales señaladas en el aparte N° 1 del presente documento, la Resolución en comento se expide en cumplimiento de lo dispuesto por los siguientes numerales del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, según el cual el Ministerio 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 (num. 10).
- Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional (num. 11).
- 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 (num. 13).

- 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 (num. 14).
- Establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el Gobierno; definir los casos en que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios. Promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos (num. 32).

Asimismo, la Resolución obedece a las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definidas en los siguientes artículos del Decreto 3570 de 2011:

- Artículo 1, según el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene dentro de sus objetivos el de "orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y 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 fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores".
- Artículo 2, según el cual corresponde al Ministerio "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" (num. 2), "establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales" (num. 3), y "dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental" (num. 9).

3.2. La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada:

La presente resolución empezará a regir al momento de su expedición. La Ley 1753 de 2015 que se está reglamentando, fue proferida el 9 de junio de 2015, y fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-087 de 2016.

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

La presente Resolución no deroga, subroga, modifica, adiciona ni sustituye disposiciones existentes.

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

La expedición de la Resolución no genera impacto económico.

5. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

La expedición de la Resolución no requiere de disponibilidad presupuestal.

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

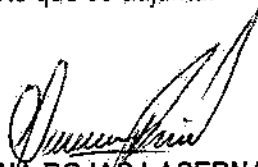
La expedición de la Resolución no genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. 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.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 2.1.2.1.13 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, la presente Resolución será publicada durante quince (15) días en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para surtir el proceso de consulta pública ordenado por la mencionada norma. Al finalizar este periodo se anexará la correspondiente constancia a la carpeta que soporta la expedición de la Resolución.



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

Las consideraciones de tipo técnico tenidas en cuenta para la elaboración de la Resolución se encuentran contenidas en el Documento Técnico de soporte que se adjunta.



MARIANA ROJAS LASERNA

Directora de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Proyectó: Laura Torres 
Revisó: Giovanni Pabón 
Aprobó: Mariana Rojas Laserna