|  |  |
| --- | --- |
| **Entidad originadora:** | **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** |
| **Fecha (dd/mm/aa):** | **22/08/2024** |
| **Proyecto de Decreto/Resolución:** | Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el programa nacional de cupos transables de emisión de gases de efecto invernadero (PNCTE) y se dictan otras disposiciones |
| 1. **ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN**    1. **Antecedentes.**   La necesidad de la regulación se soporta en diversos puntos. En primer lugar, la estructura normativa internacional referida a cambio climático, ya que el decreto proyectado pretende aportar al cumplimiento de lo determinado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC, instrumento jurídico de carácter internacional que fue adoptado en mayo de 1992 y entró en vigor en marzo de 1994. Esta Convención determinó: “El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, 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 antropogénicas 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” (Naciones Unidas, 1992).  De acuerdo con la Convención Marco, se entiende por gases de efecto invernadero, aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y remiten radiación infrarroja. Es preciso aclarar para este caso, que el término incluye todos los gases de efecto invernadero que no están controlados por el Protocolo de Montreal (Naciones Unidas, 1992).  En 1997, los Estados parte de la Convención acordaron incorporar una adición al tratado, con medidas más enérgicas y jurídicamente vinculantes, dicha adición es conocida como el Protocolo de Kioto. El Protocolo tiene como objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global: dióxido de carbono (CO2), gas metano (CH4), óxido nitroso (N2O), hidrofluorcarbonos (HFC), perfluorcarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF6); en un porcentaje aproximado de al menos un 5 %, dentro del periodo que va de 2008 a 2012, en comparación a las emisiones a 1990.  En la conferencia de las Partes COP 16 de Cancún, de la CMNUCC, los Estados llegaron a un consenso político en donde se decidió que la Tierra no debe calentarse más de 2° C en relación con la temperatura preindustrial. Este límite marca la línea entre el clima cambiante al que podemos adaptarnos y un desajuste climático con consecuencias imprevisibles y sin opción de retorno.  Teniendo en cuenta dicho marco internacional, el Capítulo X de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2014 – 2018) adoptado por la Ley 1753 de 2015, estableció para el periodo de la referencia, la estrategia trasversal de Crecimiento Verde, que tiene como objetivos centrales, avanzar hacia el crecimiento sostenible y bajo en carbono; lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático; y proteger y asegurar el uso del capital natural y mejorar la calidad ambiental identificadas en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2010 que incluye los seis gases reconocidos por el Protocolo de Kioto, los sectores reconocidos por el IPCC y abarca la totalidad del territorio Nacional.  Igualmente, el Decreto que se propone es necesario porque el Gobierno Colombiano, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Ministerios de sectores estratégicos como agricultura, minas y energía, transporte, entre otros, vienen impulsando mediante diferentes mecanismos, acciones conducentes a contener el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), como principal causa de las condiciones que generan el cambio climático.  De esta manera, diversos esfuerzos han permitido que Colombia cuente hoy con un marco de políticas sobre cambio climático, así como con acuerdos sectoriales y globales que orientan el camino para lograr contener el incremento de emisiones de GEI en el mediano y largo plazo. Así las cosas, el país cuenta con la Política Nacional de Cambio Climático que tiene como objetivo “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”; la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la cual vincula los sectores productivos de mayor impacto desde el punto de vista del aporte a las emisiones y a los efectos que el cambio climático tiene sobre ellos.  La Política Nacional de Cambio Climático adoptada en 2017 establece que, para fortalecer la gestión del cambio climático, deberán desarrollarse y utilizarse instrumentos económicos y financieros como medio para avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima; dentro de estos instrumentos se encuentra el Programa de Cupos Transables de Emisión.  Adicionalmente, Colombia cuenta con la Estrategia Climática de Largo Plazo, denominada E2050, cuya visión es que en 2050 el país será resiliente al clima, priorizará el bienestar humano, con una economía circular, con carbono-neutralidad y competitividad, y con regiones y sectores con amplias capacidades para la adaptación al cambio climático, alcanzados a partir de transformaciones que promueven la inclusión social, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de la gobernanza y la sostenibilidad en el largo plazo.  Las bases de la E2050 para la construcción de un futuro resiliente al clima en Colombia incluyen la Resiliencia Socio ecológica, la cual incorpora una fase de transformación multidimensional, que a su vez se basa a nivel nacional en las políticas y medios de implementación para avanzar significativamente en la transformación y llegar a una economía baja en carbono. Estos medios de implementación incluyen el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).  Desde el punto de vista normativo, se encuentran razones que exigen el avance reglamentario que se propone, esto en razón a los compromisos asumidos por Colombia en el marco de la COP21 en París y los cuales están determinados en la Ley 1844 de 2017.  Entre las razones de tipo legal, se destaca lo determinado en la ley 1931 de 2018, que estableció en el TITULO IV los instrumentos económicos y financieros para la gestión del Cambio Climático, dentro de los cuales, los artículos 29 al 33, se refieren expresamente al Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).  Igualmente, el documento ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo’ y el ‘Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, Colombia Potencia Mundial de Vida’, adoptado a través de la Ley 2294 de 2023, propone cinco grandes transformaciones, dentro de las cuales se encuentra la transformación productiva para la vida y acción climática que integra 10 catalizadores, de las que se resalta el catalizador 2 “Hacia una economía carbono neutral, un territorio y una sociedad resiliente con el clima” y el catalizador 10 “Financiamiento para la acción climática, la reindustrialización y el desarrollo sostenible”. Estas incluyen la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión, como una estrategia para alcanzar una de las tres macro metas asignadas al sector ambiente, que buscan acelerar la implementación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), fortalecer la institucionalidad y orientar el financiamiento climático bajo una mirada de justicia climática en los territorios, para posicionar a Colombia como líder global de la acción climática.  Otra de las razones que también justifica la necesidad de la regulación, es lo ordenado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, quien mediante Sentencia con radicación No. 25000-23-41-000-2022-01551-01 de veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023). M.P.: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar entre otras normas, los incisos 3 y 4 del parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia. Dando cumplimiento a las órdenes del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha presentado al Consejo de Estado informes de avance del proceso reglamentario describiendo las tareas adelantadas y el cubrimiento de las diversas fases del procedimiento de expedición normativa.  En este contexto, el Ministerio ha avanzado en el desarrollo de los estudios técnicos, jurídicos y económicos requeridos como fundamento para la expedición de la propuesta reglamentaria; y en el marco de este procedimiento descrito, dada la complejidad técnica del asunto objeto de regulación, se han desarrollado diversas reuniones de presentación del enfoque y contenidos generales del decreto con representantes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Transporte y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, ANDESCO, Bolsa de Valores de Colombia, Bolsa Mercantil de Colombia, Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC, Cámara Colombiana del Cemento y el Concreto – PROCEMCO y ASOCARBONO.  Conforme a lo anterior, el presente texto justifica desde el punto de vista de políticas públicas, normativo y jurisprudencial la necesidad de expedir la regulación del programa nacional de cupos transables de emisión.   * 1. **Alcance de la regulación propuesta: Los sistemas de comercio de emisiones y el PNCTE**   Los PNCTE, se enmarca dentro de los sistemas de comercio de emisiones. El comercio de emisiones es un instrumento económico basado en mercados que incentiva resultados de mitigación de forma costo efectiva y también puede generar varios beneficios socioeconómicos. Muchos países han manifestado su intención de utilizar estos instrumentos basados en mercados en sus NDC, lo que ha resultado en una mayor implementación de los mismos, de hecho, según el estudio del Banco Mundial (World Bank Group, 2020) , actualmente hay al menos 73 Iniciativas de fijación de precios del carbono, de las cuales 39 de estas cubren jurisdicciones nacionales y las 33 restantes cubren jurisdicciones subnacionales.  En particular, las investigaciones han identificado los posibles beneficios colaterales ambientales, sociales, y económicos que pueden surgir con un SCE, incluyendo una mejor salud pública, mayor seguridad energética, conservación del agua, y generación de empleo (ICAP, 2018)  Un Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) limita el nivel general de emisiones de GEI mediante la expedición de “cupos de emisión”, que pueden ser redimidos o comercializados. El SCE y otros instrumentos de definición de precios al carbono buscan generar un costo a los agentes regulados por las emisiones que producen. En un SCE, en alineación con las metas de reducción de emisiones nacionales, el gobierno busca limitar el nivel general de emisiones de GEI estableciendo una cantidad máxima o ‘tope’ de las emisiones agregadas de los sectores económicos cubiertos bajo el SCE, y por lo tanto expide unos derechos de emisión o cupos transables de emisión de GEI alineados con el total de toneladas de GEI que corresponden a la cantidad máxima o ‘tope’ de las emisiones agregadas. Lo anterior busca que en el agregado de emisiones los agentes regulados solo emitan la cantidad de toneladas establecidas a través de la cantidad de cupos transables expedidos por el gobierno para un periodo específico.  Una vez expedidos los cupos por parte del gobierno, este los subasta a través del mecanismo que establezca y exige que todos los agentes regulados cubiertos por la política presenten cupos de acuerdo con sus emisiones. Dado que la cantidad de cupos generados está limitada por un tope de emisiones, y esta cantidad de cupos se va restringiendo cada año, el sistema busca brindar certeza de que las emisiones agregadas se limitarán a un cierto nivel. Después de la distribución de los cupos de emisión, que puede ser mediante subasta o por asignación directa de manera gratuita a los agentes regulados que cumplan ciertos requisitos, se pueden comercializar los cupos que hayan sido adquiridos para facilitar que un agente regulado cumpla con su obligación de respaldo, a un precio de mercado resultante que será inicialmente el precio del carbono.  En el caso de Colombia, el Sistema de Comercio de Emisiones SCE se concreta mediante el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI creado en el artículo 30 de la Ley 1931 de 2018 en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI y/o eventualmente otorgar de manera directa cupos transables de emisión a agentes regulados que cumplan los requisitos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo, la ley estableció que el programa comprenderá la verificación y certificación de reducciones de emisiones o remociones de GEl que se produzcan como resultado de la implementación voluntaria de iniciativas públicas o privadas de reducción o remoción adelantadas por agentes diferentes a los regulados pudiendo otorgar un cupo transable de emisión por cada tonelada equivalente que sea reducida o removida, y que esté debidamente verificada, certificada y registrada en Registro Nacional Reducción de las Emisiones de GEl para, entre otros propósitos, evitar una doble contabilización.  Así mismo, el artículo 30 indicó que el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones de GEI, será reglamentado y puesto en operación por el Gobierno Nacional.  En este contexto, para el desarrollo de la propuesta de decreto, se hará uso de la facultad del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, como medio para establecer una reglamentación robusta del PNCTE, la cual ha sido clasificada por la jurisprudencia como la potestad reglamentaria general, cuyo propósito es establecer los mecanismos para que las normas sean implementadas[[1]](#footnote-1).  Así mismo, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional en reiteradas decisiones ha desarrollado el alcance de la facultad reglamentaria del Presidente de la República tal como lo señalado en la sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997 que dispone: “la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real".[4] se concreta en la "expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley". En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado el alcance de la facultad reglamentaria en la expedición de decretos reglamentarios indicando que es una facultad permanente y que el propósito es señalar los elementos para determinar la debida aplicación de la ley[[2]](#footnote-2).  El artículo 29 de la Ley 1931 de 2018 definió el cupo transable de emisión de GEI como un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de dióxido de carbono (CO2) u otro GEI por una cantidad equivalente a una tonelada de CO2, que se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO2 o su equivalente, y que una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente. El artículo también indicó que estos cupos 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.  A su vez, se definió que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinará, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual. Así mismo, este artículo establece que 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.  Por otra parte, en el marco de la CMNUCC, Colombia tiene la obligación de presentar un inventario nacional de GEI de manera periódica. En este se muestra el comportamiento de los gases en diferentes actividades económicas del país aportando información a los tomadores de decisión, para definir las orientaciones tendientes a la mitigación de los GEI. En este contexto, el PNCTE tiene en cuenta los resultados del inventario nacional de GEI para entre otros, definir el precio de los cupos y los sectores o actividades económicas que deben participar por sus significativos aportes en la generación de GEI.  La mayoría de los instrumentos de definición de precios del carbono en todo el mundo se han centrado en las emisiones de los procesos industriales y de energía, ya que las emisiones de la agricultura, los bosques, y el uso de la tierra (AFoLU) son difíciles de medir y monitorear (Vivid Economics, 2020).  En Colombia, el sector de energía, procesos industriales, y residuos sólidos representa casi la mitad de las emisiones. El Inventario Nacional de GEI, para el año 2018 señala un total de 302.974 Gg de CO2 eq de GEI directos, de los cuales: el 70,2% corresponde a CO2 y el 24,3% a CH, el 4,4% a N2O, el 1,1% a HFC – PFC y el 0,1% a SF6. (IDEAM, Fundacion Natura, PNUD, MADS, DNP, Cancilleria, FMAM, 2021)  En el módulo “Energía” las emisiones por la quema de combustibles fósiles en el sector transporte son las que más aporte representan (12% del total nacional y 41% del total del módulo). Dentro de esta subcategoría el 78% de las emisiones provienen del transporte terrestre (29.602 Gg de CO2 eq), el 11% de aviación civil (4.107 Gg de CO2 eq por aviación civil) y el 10% de otro tipo de transporte (3.783 Gg de CO2 eq). El 26% de las emisiones del módulo (24.532 Gg de CO2) corresponden a las estimadas en la subcategoría 1A1 Industrias de la energía, que ocurren principalmente por la quema de combustibles fósiles en las actividades de producción de electricidad (8.341 Gg de CO2 eq).  Así mismo, el módulo de energía, que presenta una participación promedio histórica del 28,4% ha aumentado gradualmente su participación, pasando del 22% en 1990 al 31% en 2018, alcanzando su máxima participación (37%) en el año 2015. Las emisiones del módulo energía aumentaron a una tasa anual compuesta del 2,1%. La participación promedio histórica de las emisiones de los módulos de IPPU (Procesos Industriales y Uso de Productos) y residuos también se ha incrementado a lo largo del tiempo, aunque en menor proporción (en 1990: 3% IPPU y 4% residuos; y en 2018: 3,5% IPPU y 6,8% residuos). Las emisiones de los módulos IPPU (Procesos Industriales y Uso de Productos) y Residuos presentaron la mayor tasa de crecimiento anual compuesta (3% y 4% respectivamente).  En el módulo “Residuos” se cuantificaron 20.474 Gg de CO2 eq (7% del total de las emisiones), donde el 52% están relacionadas con la disposición final de residuos en sitios gestionados y no categorizados; el 3% en la categoría 4C, por la incineración y quema abierta de residuos.  La información descrita, servirá de base para la determinación de los criterios a través de los cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificará de manera progresiva los agentes regulados con obligación de respaldo de las emisiones de GEI.   * 1. **Los Instrumentos Económicos y los Mecanismos Financieros como medios de implementación para alcanzar el cumplimiento de la NDC.**   En diciembre de 2020 se actualizó el compromiso nacional de reducción de emisiones y se sometió ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -CMNUCC la “Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia -NDC” estableciendo que el país se compromete a un aumento en la ambición de la meta de reducción de emisiones, con el objeto de alcanzar el 51% para el año 2030, de acuerdo con el escenario de referencia a 2030, para lo cual deben fortalecerse los diferentes instrumentos de gestión, incluidos los económicos y financieros. Esta “Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia -NDC”, incluye el ámbito de Instrumentos Económicos y Mecanismos Financieros dentro del componente de Medios de Implementación, y dentro del cual se ha establecido el compromiso de implementar el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).  Los Medios de Implementación buscan establecer las condiciones que permitan la creación de un entorno favorable para llevar a cabo las acciones requeridas para cumplir las metas establecidas en la NDC y el aumento progresivo de la ambición. La gestión de medios de implementación en Colombia se da a través de cinco ámbitos que son i) Planificación; ii) Educación, Formación y Sensibilización, iii) Información, Ciencia, tecnología e Innovación; iv) Financiamiento e Instrumentos Económicos; y v) Construcción y Fortalecimiento de Capacidades.  El ámbito de financiamiento e instrumentos económicos, como medio de implementación de la NDC, busca identificar las necesidades en materia de financiación para cumplir las metas y medidas de dicha contribución nacional, e integra las fuentes de financiamiento, los esquemas financieros, la estructuración de proyectos, el costeo y la sostenibilidad de la implementación. Así mismo, integra las señales regulatorias para integrar las externalidades generadas por la emisión de Gases de Efecto Invernadero-GEI-, en los procesos de consumo y producción.  Como parte fundamental de los instrumentos económicos que modifican los patrones de consumo y producción, para generar cambios comportamentales, se encuentra en la NDC la meta de tener el 100% del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE) en implementación en 2030. Las bases para el desarrollo de este instrumento fueron establecidas en los artículos 29 al 32 de la ley 1931 de 2018 y en el artículo 7 de la Ley 2169 de 2021.   * 1. **Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición**   Con base en las consideraciones antes expuestas, se evidencia la necesidad de expedir la reglamentación del PNCTE creado por la Ley 1931 de 2018, como un instrumento económico para la reducción de las emisiones de GEI y medio de implementación y cumplimiento de los compromisos asumidos por Colombia. Este programa cuenta con los estudios técnicos de soporte que dan las bases para la regulación propuesta, lo cual y con la competencia legal otorgada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir el presente decreto.  Además, el mandato judicial proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con radicación No. 25000-23-41-000-2022-01551-01 de veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023), ya descrito, le da un carácter de urgencia a la expedición de esta propuesta normativa, en aras de lograr cumplir con lo ordenado en la sentencia.  No obstante, la expedición del Decreto contribuirá a alcanzar los objetivos de política enunciados (objetivo ambiental) y es una señal económica para incentivar la reducción de la generación de GEI en los agentes regulados, complementando y fortalecimiento, el conjunto de instrumentos de precio al carbono y de mercado para contribuir a los objetivos de política nacional de cambio climático y los definidos en la Ley 2169 de 2021.   * 1. **Objetivo y alcance de la regulación**   El objetivo del Decreto es reglamentar el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión estableciendo los criterios para la definición de los agentes regulados que deberán respaldar a través de cupos de emisión, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas con su actividad y sus obligaciones; las fases del PNCTE, los periodos de cumplimiento y la vigencia de los cupos transables de emisión; las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión a través de subasta, las atribuciones institucionales para la correcta operación del Programa.  Conforme a lo determinado por la Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen las directrices para la gestión del cambio climático, un cupo transable de emisión de GEI es un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de dióxido de carbono (CO2) u otro GEI por una cantidad equivalente a una tonelada de CO2, que se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO2 o su equivalente, el cual una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente. El artículo también indicó que estos cupos 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. A su vez, la Ley ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinar las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta.  En relación con la naturaleza jurídica del cupo transable de emisión, el artículo 29 de la ley 1931 de 2018 lo define como un derecho negociable que autoriza a su titular a emitir una tonelada de CO2 u otro gas de efecto invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO2. Por tanto, su naturaleza jurídica es la que se establece en el artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, en la que se precisa que el cupo es un derecho negociable que autoriza a su titular a emitir una tonelada de CO2 equivalente.  En este contexto, el cupo transable como derecho negociable podrá tranzarse en bolsas de bienes y productos, conforme a lo establecido en el artículo 71 de la Ley 964 de 2005, porque en este tipo de bolsas se transan derechos tales como el cupo transable de emisión.  Realizar las subastas a través de los sistemas de transacción generan importantes beneficios tales como: asegurar la transparencia de la información, contar con sistemas operacionales seguros, facilitar la formación de precios en condiciones de confidencialidad, asegurar el cumplimiento de las operaciones de compra de los cupos en las subastas, entre otros.  Por su parte, el artículo 30 de la Ley 1931 de 2018, creó 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. Este artículo ordena al Gobierno Nacional reglamentar el PNCTE.  En ese sentido, el decreto, busca definir la reglamentación y puesta en operación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de gases de efecto invernadero (PNCTE), estableciendo los criterios para la definición por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de los agentes regulados que deberán respaldar a través de cupos de emisión, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas con su actividad y sus obligaciones; las fases del PNCTE, los periodos de cumplimiento y la vigencia de los cupos transables de emisión; las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión a través de subasta, así como las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones y de los certificados de reducciones de emisiones y/o remociones de GEI que sean elegibles para el Programa.  De esta manera, el texto del articulado propuesto se integrará al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, mediante la adición de un nuevo capítulo al Título 9 de la parte 2 del libro II, así:  Sección 1. Disposiciones Generales  Objeto  Ámbito de aplicación  Definiciones  Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión - PNCTE  Objetivos del Programa  Principios  Sección 2. Reglas Generales del PNCTE  Establecimiento de la Cantidad de Cupos Transables de Emisión de GEI  Información de las emisiones de GEI generadas  Criterios para la identificación de los agentes regulados con obligaciones de respaldo de emisiones de GEI  Acciones de Seguimiento y control de cumplimiento de las obligaciones de respaldo de emisiones por parte de los agentes regulados  Establecimiento del umbral de emisiones de GEI  Adquisición de los cupos transables de emisión de GEI  Condiciones para la adquisición de cupos transables de emisión de GEI a través de la subasta  Condiciones para la adquisición de cupos transables de emisión de GEI a través de otorgamiento directo  Otorgamiento de cupos transables de emisión de GEI a iniciativas de mitigación  Verificación y certificación de reducciones de emisiones o remociones de GEI de iniciativas de mitigación  Elegibilidad de las iniciativas de mitigación de GEI en el PNCTE  Oportunidad para la redención de los cupos transables de emisión de GEI  Precio mínimo de referencia de los cupos transables de emisión de GEI  Medidas para el control del precio de cupos transables de emisión de GEI  Sección 3. Reglas operativas del PNCTE  Fases para la implementación del PNCTE  Periodos de monitoreo de las emisiones  Periodos de cumplimiento para respaldar las emisiones de GEI generadas  Fase preliminar/primera fase del PNCTE  Objetivos de la fase preliminar/primera fase del PNCTE  Informe anual de cumplimiento de la obligación de respaldo de las emisiones de GEI  Sección 4. Estructura Institucional del PNCTE  Estructura Institucional  Atribuciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con el PNCTE  Comité Técnico del PNCTE.  Sección 5. Financiación  Financiación del PNCTE | |
| 1. **AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**   Como lo establece el Artículo 2.2.9.14.2. del proyecto de decreto, las disposiciones del presente Decreto aplican al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a los agentes regulados bajo el PNCTE que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las iniciativas de mitigación de GEI adelantadas por agentes diferentes a los regulados, que generan certificados de reducciones de emisiones y/o remociones de GEI que sean elegibles para el Programa, y a las entidades responsables de la implementación del PNCTE.  En el marco de lo establecido en el Artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, el proyecto de decreto establece los criterios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, defina los agentes regulados con obligación de respaldo de las emisiones de GEI en el PNCTE. | |
| 1. **VIABILIDAD JURÍDICA**     1. **Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.**   El proyecto de decreto se sustenta en las facultades constitucionales y legales otorgadas en virtud del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia y en los ya citados artículos 29 y 30 de la Ley 1931 de 2018. El artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático, definió el cupo transable de emisión de GEI como un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO2 u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO2, que se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO2 o su equivalente, que una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente. El artículo también indica que estos cupos 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. Del mismo modo, el artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinar las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual, así como regular qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.  Paralelamente, el artículo 30 de la Ley 1931 de 2018 creó 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. El PNCTE que debe ser reglamentado por el Gobierno Nacional, puede otorgar de manera directa cupos transables de emisión a agentes regulados que cumplan los requisitos que disponga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, modificado por el artículo 262 de la Ley 2294 de 2023, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” en relación con la destinación de los recursos generados por el programa nacional de cupos transables de emisiones -PNCTE-, estableció que los recursos generados a favor de la Nación provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE, se destinarán a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018, en el que se precisa que también se destinará a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio de Emisiones -ROE- de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021.  Por lo tanto, con este proyecto de Decreto, se da cumplimiento al mandato legal, en el sentido de reglamentar el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión estableciendo los criterios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible defina los agentes regulados que deberán respaldar a través de cupos de emisión, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas con su actividad y sus obligaciones; las fases del PNCTE, los periodos de cumplimiento y la vigencia de los cupos transables de emisión; las condiciones de adquisición de los cupos transables emisión a través de subasta. La facultad reglamentaria definida en los artículos mencionados se complementa con la facultad reglamentaria general otorgada por numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, como medio para establecer una reglamentación robusta del PNCTE, que permita su diseño y puesta en operación.   * 1. **Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**   Los artículos 29 y 30 de la Ley 1931 de 2018, se encuentran vigentes.   * 1. **Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**   El presente decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna disposición normativa.   * 1. **Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**   El día 27 de abril de 2023 esta cartera fue notificada de la decisión adoptada por el Consejo de Estado M.P. Luis Manuel Lasso Lozano en el marco del medio de control de cumplimiento con radicado No. 250002341000202201551-00 en la cual resolvió revocar parcialmente la sentencia del 3 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y confirmar la sentencia impugnada, en la que se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 del parágrafo del artículo 29, en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia; e imponer al Ministerio de Ambiente, la obligación de presentar informes mensuales al Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.  Actuación judicial en el marco de la cual, el Ente de Control pidió que se cumpla con lo ordenado en la Ley 1931 de 2018 que tiene como objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático, en las decisiones de las personas públicas y privadas, así como en la 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. La Procuraduría General afirmó en su demanda, que pese a haber transcurrido más de cuatro años desde su expedición, y cumplido el plazo máximo de tres años para el desarrollo de la regulación, el Gobierno nacional no ha definido los lineamientos y orientaciones para que autoridades ambientales y territoriales, incorporen la gestión del cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación.  En concordancia con lo cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 3 de febrero de 2023, determinó que:  El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá:  “1) establecer anualmente un número de cupos transables de emisión de gases con efecto invernadero compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero,  2) determinar, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de cupos transables de emisión de gases con efecto invernadero a través de una subasta anual,  3) regular, mediante normas de carácter general, qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de gases con efecto invernadero asociadas con su actividad y  4) crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por medio de los cuales se otorgarán los cupos mencionados.”  En este contexto, se identifica que no se ha concretado la regulación, razón por la que se ordenó al Ministerio de Ambiente, reglamentar las citadas disposiciones en un término de seis meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia y se le impuso la obligación de presentar informes mensuales al despacho sustanciador sobre el cumplimiento de la sentencia.  En cumplimiento de lo anterior, la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo (DCCGR), en calidad de dirección técnica encargada del proceso de reglamentación, ha venido adelantando las gestiones necesarias para que se adopte el acto administrativo que en el término establecido por el Ente Judicial de cumplimiento con lo ordenado. De esta manera el proyecto de Decreto estaría dando cumplimiento a lo establecido en la sentencia mencionada.   * 1. **Circunstancias jurídicas adicionales**   No se advierten circunstancias jurídicas adicionales a las ya mencionadas en la presente sección. | |
| 1. **IMPACTO ECONÓMICO**   El impacto económico de la norma propuesta se analiza el relacionado con los costos institucionales en los que podría llegar a incurrir el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  **Costos institucionales en los que podría llegar a incurrir el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**  En relación con el primer abordaje, de la revisión de diferentes sistemas de comercio de emisiones (SCE) en todo el mundo se ha demostrado que existen elementos clave que aumentan la probabilidad de éxito de los esquemas de comercio y tope tales como: aprendizaje institucional, gestión adecuada de los ingresos por carbono y participación de los actores interesados.  Si bien en algunos países ha sido necesario crear nuevas entidades gubernamentales para cumplir funciones específicas del SCE, en la mayoría de los casos los ajustes institucionales consistieron en fortalecer las entidades públicas existentes para adecuarlas a las nuevas actividades institucionales relacionadas con el SCE. En México, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) calculó que se necesitan alrededor de 12 personas adicionales para: análisis técnico, coordinación, elaboración de informes, operación del registro, asistencia técnica y asesoría legal, así como contratar proveedores de servicios. Cabe señalar que el SCE de México regula unas 300 entidades (Vivid Economics, 2020, Propuesta de diseño de SCE: Arquitectura Institucional).  Para el caso de Colombia, los costos institucionales que se prevén, pueden estar diferenciados en dos etapas, la fase preparatoria y la fase de implementación. La fase preparatoria inició alrededor del año 2020 y en ella se desarrollaron los estudios técnicos, económicos y jurídico-institucionales necesarios para las bases estructurales del programa, los cuales son referidos en la sección de bibliografía de la presente memoria justificativa y han servido como base de la presente propuesta normativa.  Esta fase incluye el desarrollo de estudios técnicos, económicos y operativos de detalle que soportarán la formulación de la regulación específica necesaria y complementaria a este decreto, para la puesta en operación del PNCTE, como por ejemplo: los criterios de asignación directa de los cupos, la operación de las subastas, determinación del límite de emisiones, reglas para la expedición anual de cupos, condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones y remociones, procedimiento, condiciones y requisitos del respaldo de emisiones, lineamientos para la gestión de precios de los cupos transables de emisión, procedimiento para evaluar y aprobar los certificados provenientes de iniciativas de mitigación elegibles en el programa, entre otras.  Las actividades de esta fase, anteriormente descritas, han sido financiadas con recursos provenientes de Partnership for Market Readiness (PMR), programa del Banco Mundial, ya finalizado y se complementan con recursos del Partnership for Market Implementation (PMI), que fue suscrito por parte de Minambiente y el Banco Mundial el 28 de diciembre de 2023 y que cubren hasta el año 2027, para brindar la asistencia técnica y apoyar la generación de capacidades hacia el PNCTE. Como parte del apoyo financiero de este Proyecto, se cuenta con recursos para que un conjunto de profesionales apoye el proceso de estructuración del PNCTE en aspectos jurídicos, de MRV, de gestión institucional y de sistemas de información, para que de forma paralela se desarrollen los estudios detallados para la reglamentación específica y para que la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se fortalezca para el funcionamiento del PNCTE en el futuro.  La Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta además con personal técnico de planta y contratistas enfocados en asuntos relacionados con la mitigación de GEI y con mercados de carbono, cuya labor podrá fortalecerse y complementarse de cara a la puesta en marcha del PNCTE, con base en los insumos técnicos del PMI, de manera que la Dirección pueda responder a temáticas como análisis técnico, regulación y coordinación institucional, gestión del cumplimiento, gestión de información y evaluación de proyectos.  En relación con la fase de implementación, los costos están asociados a la operación de la subasta de los cupos transables de emisión y a los de contratación del personal que se destinará a la operación del PNCTE en el marco de la regulación específica que se expedirá. Los costos de la subasta, de los cupos transables de emisión, se sufragarán con los recursos derivados de la misma subasta de los cupos entre los agentes regulados.  De acuerdo a las estimaciones iniciales del proyecto PMR, se estima que el personal mínimo a contratar para la operación del PNCTE por parte de Minambiente es de 12 profesionales relacionados con labores de análisis técnico, regulación y coordinación institucional, gestión del cumplimiento, gestión de información y evaluación de proyectos. (Vid: B.M. (2020). *Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia. Reporte de arquitectura institucional.* Washington, DC: World Bank). La cifra anual estimada para la contratación de los profesionales antes descritos es de U$304.000, equivalentes a mil ciento noventa y seis millones ochocientos cuarenta y ocho mil pesos ($1.196.848.000.oo), calculados a la TRM del día 22 de abril de 2024 de $3.937). | | |
| 1. **VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**   Para la preparación e implementación del PNCTE que se reglamenta con el presente proyecto de Decreto, la DCCGR cuenta con los recursos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asociados a los costos de personal de planta de profesionales técnicos y jurídicos. Así como como recursos de cooperación internacional derivados del del Partnership for Market Implementation (PMI), que fue suscrito por parte de Minambiente y el Banco Mundial el 28 de diciembre de 2023 y que cubren hasta el año 2027, para brindar la asistencia técnica y apoyar la generación de capacidades hacia el PNCTE.  El PNCTE tiene altas posibilidades de contar con mayores recursos provenientes de cooperación internacional en caso de que sean necesarios, teniendo en cuenta que el PNCTE aporta al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de cambio climático y que contribuye a la reducción de GEI de los diferentes sectores de la económicos y de la NDC.  Po otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, modificado por el artículo 262 de la Ley 2294 de 2023, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” dispone que los recursos generados a favor de la Nación provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE, se destinarán a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018, en el que se precisa que también se destinará a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio de Emisiones -ROE- de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021. | | |
| 6. **IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**  La reglamentación del PNCTE que se propone con el presente decreto, no representa un impacto sobre el patrimonio cultural de la nación.  Los impactos medioambientales del proyecto normativo son positivos, ya que a través del PNCTE se fortalecen los instrumentos de gestión de la acción climática, incluidos los económicos y financieros y se generan señales económicas que permiten reducir las emisiones de GEI, contribuyendo de esta manera a la mitigación del calentamiento global. De igual manera, el instrumento permite cumplir con los compromisos de reducción de las emisiones que adquirió el país a partir de la ratificación del Acuerdo de París, aprobado por la Ley 1844 de 2017; igualmente, el Programa, permite avanzar en el cumplimiento de la Contribución Nacionalmente Determinada recientemente actualizada, conforme a la cual, Colombia aumentó su meta de reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a 51% con respecto al escenario de referencia a 2030, lo que representa un máximo de emisiones país de 169.44 millones de tCO2eq en 2030.  Se debe tener en cuenta que el Inventario Nacional de GEI, para el año 2018 señala un total de 302 millones de toneladas de CO2 eq, de los cuales: el 70,2% corresponde a CO2 y el 24,3% a CH4. El 4,4% a N2O, el 1,1% a HFC – PFC y el 0,1% a SF6. Para el total de emisiones del año 2018 se puede observar que el 59,1% del total de las emisiones de GEI corresponden a las estimadas en el módulo AFOLU y junto con las del módulo energía, que aporta el 30,7% del total, agregan el 89,8% de las emisiones del país. Todas estas emisiones podrán ser reducidas al 2030, hasta en un 51%, con el uso de diversas herramientas, como el PNCTE, por lo que los impactos medio ambientales serán muy favorables para el país.  EL PNCTE como sistema de comercio de emisiones, es un instrumento basado en mercados que ofrece resultados de mitigación de forma costo efectiva y también puede generar beneficios socioeconómicos. Los instrumentos basados en mercados son mecanismos de política que utilizan procesos y mecanismos para que surja un precio al carbono y, por lo tanto, ofrecen incentivos para la mitigación del carbono.  Al limitar la cantidad de emisiones, un Sistema de Comercio de Emisiones –SCE, como el que se propone con el PNCTE, ayuda al logro de los compromisos internacionales de mitigación. Un SCE busca brindar certeza de que las emisiones de sectores económicos seleccionados se limiten a un cierto nivel. Este objetivo claro de emisiones permite proyectar emisiones y evaluar si se cumplirán los compromisos internacionales de mitigación.  El comercio de emisiones establece un precio claro para el carbono que puede impulsar la innovación, la inversión, y el desarrollo bajo en emisiones de carbono. Para avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono, y lograr el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media global muy por debajo de los 2 grados por encima de los niveles preindustriales, será necesario actuar en múltiples frentes, desde la descarbonización de la electricidad y la electrificación del transporte, a la movilización de sumideros de carbono mediante el cambio en el uso de la tierra. Dado que un SCE tiene como objetivo alinear mejor la rentabilidad de la inversión baja en emisiones, puede ayudar a canalizar el capital privado hacia la innovación baja en emisiones de carbono mientras que moviliza reducciones de emisiones. De hecho, establecer un precio al carbono, hace que la energía limpia sea más rentable, permite que la eficiencia energética obtenga un mayor rendimiento, hace que los productos bajos en carbono sean más competitivos, y valora el carbono almacenado en los bosques.  Los ingresos generados por un SCE están determinados por el precio del carbono recibido para cada cupo vendido en una subasta. Aunque el objetivo del SCE puede lograrse independientemente de los ingresos que genera, puede brindar beneficios adicionales que ayuden a comunicar su valor. Destinar ingresos, especialmente para fines ambientales y climáticos, tiene el potencial de mejorar los resultados climáticos del SCE, por ejemplo, apoyando e incentivando la inversión en tecnologías de abatimiento o de adaptación al cambio climático.  Finalmente, el decreto 1648 de 2023 determinó que el uso de los recursos provenientes de la venta de los cupos transables es una fuente que alimenta el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, cuyo objeto es aportar recursos para: articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos, de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación; conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la biodiversidad, así como al cumplimiento de las finalidades establecidas para los recursos generados a favor de la Nación, provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018.  De esta manera quedan evidenciados los beneficios ambientales que la implementación del PNCTE traerá para el país. | | |
| 7**. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO**  El Proyecto PMR Colombia tuvo el objetivo de apoyar el diseño base y general del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE). En el proceso de diseño, el Gobierno y los consorcios consultores participantes en el Proyecto consideraron y analizaron experiencias internacionales con la implementación y operación de un SCE, analizando y proponiendo las características relevantes, tomando en consideración el perfil nacional de emisiones, los acuerdos institucionales y capacidades, y la disponibilidad de información para Colombia.  Los resultados de los análisis bajo el Proyecto PMR generaron informes técnicos que ofrecen elementos sobre los aspectos de diseño de SCE a un nivel de base estructural. El contenido desarrollado a lo largo del proyecto proporciona y evalúa opciones para Colombia, que han dado lugar a las recomendaciones presentadas.  Esta propuesta de decreto contó con insumos dados por los estudios adelantados con apoyo del programa PMR del Banco Mundial y las recomendaciones contenidas en el reporte final de la Comisión de Estudios para promover y desarrollar los mercados de carbono en Colombia creada en el artículo 20 de la ley 2169 de 2021, que fue la encargada de analizar el estado y potencialidad de los mercados de carbono en Colombia, y generar recomendaciones al Gobierno nacional para regular esos mercados. En este sentido, los estudios técnicos que sustentan el presente proyecto de decreto cubren las siguientes temáticas:   * Lineamientos asociados a la cantidad de cupos transables de emisión de GEI bajo el Programa * Agentes regulados con obligaciones de respaldo de emisiones de GEI * Adquisición de los cupos transables de emisión de GEI * Elegibilidad de iniciativas de mitigación de GEI para otorgamiento de cupos transables de emisión de GEI bajo el PNCTE * Uso de cupos transables de emisión de GEI en el tiempo * Interacción del PNCTE con el impuesto nacional al carbono * Medidas para el control del precio de cupos transables de emisión de GEI * Gestión institucional y de recaudos del PNCTE * Fases del PNCTE   **Bibliografía**  B.M. (2020). Análisis técnico de acciones de mitigación y consideraciones para una contabilidad transparente, Reporte 3: Aspectos técnicos para un posible estándar forestal. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de mecanismos de flexibilidad y previsibilidad de precios. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de Alcance. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de asignación de cupos. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de interacción de políticas. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia. Reporte de arquitectura institucional. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Banco Mundial. 2020. Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de offsets. Washington, DC: World Bank.  B.M. (2020). Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de monitoreo, reporte y verificación. Washington, DC: World Bank. | | |

|  |  |
| --- | --- |
| **ANEXOS:** | |
| Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria  *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)* | *(Marque con una x)* |
| Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)* | *(Marque con una x)* |
| Informe de observaciones y respuestas  *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)* | *Pendiente de la publicación del proyecto normativo* |
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio  *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)* | *(Marque con una x)* |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública  *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)* | *Se adjunta* |
| Concepto Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible | *No se requiere* |

# Aprobó:

**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**

# Jefe Oficina Asesora Jurídica

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**MARÍA SARALUX VALBUENA LÓPEZ**

# Directora Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

**Proyectó:** Gloria Sanclemente Zea, Adriana Lizette Gutiérrez, Marco Murcia, María del Pilar García, Juan Carlos Guasca, Pablo Hernández, Sebastián Valle, Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.

1. *Delimitadas las tareas de ejecutar, cuando la ley no necesita de regulación ulterior y la de reglamentar, en el caso contrario, ha de resaltarse el énfasis marcado por la jurisprudencia constitucional en el sentido en que, en este último evento, la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Así, la potestad reglamentaria se conecta, con la expedición de normas de carácter general - sean ellas decretos, resoluciones o circulares - imprescindibles para la cumplida ejecución de la ley. Sentencia C-1005 de 2008. Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. 15 de octubre de 2008.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *La potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance… La potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. 20 de noviembre de 2014 Radicado.11001-03-24-000-2010-00119-00. El artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, con fundamento en el cual se dictó el Decreto N° 2900 de 2005, que contiene las disposiciones demandadas en el sub-lite, consagra la potestad reglamentaria, que se define como la facultad de la cual está investido el Jefe del Ejecutivo para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; así entonces, al ejercer la competencia referida el Ejecutivo no puede limitarse a reproducir los mismos textos legales, sino a trazar los derroteros necesarios a efecto de que la Administración y sus distintos órganos cumplan los mandatos del Legislador; el ejercicio de la facultad referida no es ilimitado, en la medida en que el Jefe del Ejecutivo debe sujetase a las previsiones de la Constitución Política y al contenido de la ley que reglamenta, vale decir, la norma reglamentaria no puede exceder la que reglamenta en orden a extender, restringir o modificar sus términos y alcances. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P. Bertha Lucía Ramirez de Páez. 16 de abril de 2011. Radicado: 1100132500020050022001.* [↑](#footnote-ref-2)