


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA		 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica		
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022		Código: F-A-GJR-07
Entidad originadora:		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Fecha (dd/mm/aa):		29 de mayo de 2026	
Proyecto de Decreto/Resolución:		Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021 y adiciona un Capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el desarrollo, las condiciones, los criterios y el marco institucional requerido para los mercados de carbono en Colombia y otras disposiciones	


1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

1.1. 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; adición conocida como el Protocolo de Kioto, que 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.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En este el artículo 12 del Protocolo de Kyoto, se establecen tres mecanismos de flexibilidad, entre los cuales, se encuentra el Mecanismo de Desarrollo Limpio; un mecanismo de mercado que busca apoyar a los países en desarrollo (los que no hacen parte del Anexo I del Protocolo) en la inversión de iniciativas de mitigación adicionales, verificables y con beneficios a largo plazo, al tiempo que se apoyaba a los países desarrollados (los del Anexo I) a cumplir con sus compromisos de reducción de emisiones, mediante la compra de certificados de reducción de emisiones en países No Anexo. – y explicativo de medio de implementación

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.


Luego, el Acuerdo de París, como tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante y adoptado en la COP21 de 2015, determinó necesaria, una transformación económica y social a nivel nacional, para revertir la tendencia y disminuir las emisiones de GEI; Acuerdo que fue aprobado en Colombia por la Ley 1844 de 2017.

Se resalta que, en el artículo 6, el Acuerdo de París establece dos nuevos mecanismos de mercado para reemplazar los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto (Mecanismo de Desarrollo Limpio -MDL y Aplicación Conjunta -AC). Estos mecanismos son considerados medios de implementación para apoyar el cumplimiento de las contribuciones nacionales de los países parte del acuerdo, a través de la formulación de iniciativas de mitigación que demuestren resultados reales, verificables y adicionales.

Entre tanto, los sistemas internacionales de protección de la persona han consolidado estándares relativos a las obligaciones que en materia de derechos humanos encarnan las políticas de mitigación del cambio climático. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 03/21 sobre el alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos en el contexto de la emergencia climática recomendó a los Estados en su artículo 1 " adoptar y aplicar políticas encaminadas a reducir emisiones de gases efecto invernadero que reflejen la mayor ambición posible, fomenten la resiliencia al cambio climático y garanticen que las inversiones públicas y privadas sean coherentes con un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático"1.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 26 de 2022 recomendó, en su párrafo 56, que *"Estados deberán evitar la aprobación de políticas de mitigación del cambio climático, como las de secuestro de carbono mediante la reforestación masiva o la protección de los bosques existentes, que propicien diferentes formas de acaparamiento de tierras, en especial cuando afecten a tierras y territorios de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como campesinos o pueblos indígenas. Las políticas de mitigación*

¹ Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*deben lograr reducciones absolutas de las emisiones mediante la eliminación gradual de la producción y el uso de combustibles fósiles"*²

El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático, en su informe A/78/255 del 28 de julio de 2023, recomendó a los Estados que su legislación sobre el cambio climático "e) *Garantice que la fijación de metas de mitigación se base en la mejor oportunidad disponible para reducir las emisiones, teniendo en cuenta el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas; f) Garantice que toda fijación de metas de mitigación se base en una progresión hacia metas bajas en plazos cortos para aprovechar al máximo el avance de las tecnologías y los conocimientos. Podrían establecerse nuevas metas mediante legislación subordinada utilizando decretos*"³

A nivel nacional, 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, no obstante se ha evidenciado la necesidad de contar con lineamientos metodológicos que permitan la obtención de resultados de mitigación adicionales, reales, medibles, verificables y permanentes, que garanticen el cumplimiento de la NDC; aspectos que pretende resolver la propuesta de Decreto.


Se reconocen a nivel nacional, los esfuerzos que 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. 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*"; también cuenta con 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;


En este contexto, la Política de Crecimiento Verde adoptada en el CONPES 3934 de 2018, estableció como objetivo "*Impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión*


² Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/ec12gc26-general-comment-no-26-2022-land-and>


³ Disponible en: <https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F78%2F255&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p><i>social, de manera compatible con el clima”, por lo que el cambio climático se incorpora como elemento transversal, considerando que los esfuerzos para dinamizar un uso eficiente de los recursos, el desarrollo de tecnologías y procesos productivos bajos en carbono y resilientes al clima aportan a la visión de crecimiento verde, haciendo necesaria la implementación de acciones destinadas a la mitigación de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la adaptación a los efectos del cambio climático.</i></p> <p>Adicionalmente, la Estrategia Climática de Largo Plazo para la construcción de un futuro resiliente al clima en Colombia, denominada E2050, cuya visión es que, en 2050, el país será resiliente al clima; prioriza 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 incluyen la Resiliencia Socio ecológica, que 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.</p> <p>Estos medios de implementación incluyen los mecanismos de mercado e instrumentos de precio al carbono, dentro de los cuales se resaltan el Impuesto Nacional al Carbono y su mecanismo de no causación, el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE), las transferencias internacionales, las iniciativas de mitigación que participan en el mercado voluntario, mecanismos que requieren de un conjunto de los lineamientos, las condiciones y los criterios para el desarrollo de los mercados de carbono en Colombia, como una medida transitoria conducente al logro de los objetivos climáticos y ambientales del país, a la descarbonización de la economía, al restablecimiento y fortalecimiento de las formas de conservación y uso de la biodiversidad, así como de las condiciones culturales, ambientales y económicas necesarias para la adaptación y mitigación del cambio climático bajo los principios de transparencia y comunicación, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental, adicionalidad, justicia e integridad social, hasta que se alcance la carbono neutralidad a nivel nacional y sin que esto conduzca a un aumento de las emisiones del país y del planeta.</p> <p>Entre las razones de tipo legal que justifican esta propuesta normativa, se destaca lo determinado en el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021, en la que se establece que, para el fortalecimiento de los mercados de carbono, el Gobierno Nacional impulsará el desarrollo, las condiciones, los criterios y el marco institucional requerido para el fortalecimiento de los mercados de carbono en Colombia, como un dinamizador de la economía nacional, en concordancia con lo previsto en la materia en la normatividad vigente, para lo cual podrá desarrollar instrumentos económicos de carácter fiscal, financieros y administrativos que incentiven la realización de acciones de reducción y remoción de emisiones.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 21 de la ley 2169 establece que, en caso de encontrar presuntas irregularidades o ante denuncias debidamente fundamentadas de alguna comunidad, el Ministerio de Ambiente puede solicitar documentación adicional, realizar visitas o hacer</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p>traslados a las entidades competentes de acuerdo con el caso. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, o la norma que la modifique o sustituya.</p> <p>En este sentido, a fin de cumplir con los mandatos de dicha norma y a efectos de poder aplicar y ejecutar la Ley, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, se establecerá un Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado y de Instrumentos de Precio al Carbono, que, como instrumento administrativo, contendrá el conjunto de principios, criterios, lineamientos, condiciones, actores, procesos y procedimientos para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono e instrumentos de precio al carbono en Colombia que aseguran su gobernanza, permiten incentivar la reducción de gases de efecto invernadero y cumplir con los compromisos de mitigación del país, y así alinear el objetivo de estos, para lograr que las iniciativas de mitigación de GEI que participen, generen reducciones reales, permanentes y verificables para el país, que ayuden con el cumplimiento de las metas de la NDC y la estrategia de largo Plazo E2050.</p> <p>Esto, como lo afirma el tratadista Andrés Betancur Rodríguez (2001) en su libro <i>“Instituciones del Derecho Ambiental, en el entendido que el derecho ambiental en el plano funcional tiene como característica la flexibilidad, es decir, que a la tradicional función ordenadora, se suma otra que se denomina de estímulos. Esta función se desarrolla preferentemente mediante normas que más allá de ordenar o imponer conductas, buscan crear distintos mecanismos o instituciones que estimulen, orienten, o ilustren a los ciudadanos, para que estos dirijan sus actividades hacia los objetivos de protección ambiental que se desean alcanzar, en este caso, se creara un conjunto de principios, criterios, lineamientos, condiciones, actores, procesos y procedimientos que operaran como un sistema para la reducción de las emisiones de GEI”</i> (Rodríguez, 2001).</p> <p>Por otra parte, la norma propuesta complementa la Ley 1931 de 2018, que, en su título IV, estableció los instrumentos económicos y financieros para la gestión del Cambio Climático, los cuales, están siendo reglamentados de forma específica y desarrollarán de forma concreta los principios, criterios, lineamientos, condiciones, actores, procesos y procedimientos, integrándose al Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado y de Instrumentos de Precio al Carbono.</p> <p>Igualmente, es pertinente mencionar el documento ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo’ y el ‘Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida’, adoptado a través de la Ley 2294 de 2023, que propone cinco grandes transformaciones, dentro de las cuales se encuentra la transformación productiva, internacionalización y acción climática que integra 5 catalizadores de esta transformación, de los que se resalta el catalizador e) <i>“Financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva”</i> que en su numeral 1d) refiere al mercado de carbono justo, equitativo e incluyente, e indica que para promover el cumplimiento de las metas climáticas se articularán los instrumentos económicos y de mercado como el impuesto nacional al carbono, su mecanismo de no causación y el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE); así mismo se</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p>harán los ajustes normativos necesarios para fortalecer la infraestructura institucional de tal forma que se garantice integridad ambiental y un mercado justo e incluyente, en línea con la apuesta del catalizador de justicia ambiental y gobernanza inclusiva de la transformación de ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.</p> <p>Considerando lo anterior, el decreto responde a aspectos urgentes como el establecimiento de un mercado de carbono justo, equitativo e incluyente, como principio de justicia ambiental, que promueve el cumplimiento de las metas climáticas (Sección 2), establecimiento de un objetivo común hacia la generación de resultados de mitigación reales (Sección 1), garantizar la integridad ambiental y un mercado justo e incluyente (Sección 5), integración de mecanismos existentes (Sección 2 y 4), esquema interinstitucional (Sección 3), marco de evaluación de impactos sociales y ambientales (Sección 7) y clarificar el cómo formular proyectos (sección 8), entre otros.</p> <p>Adicionalmente, la Sentencia T-248 de 2024 reconoce la ausencia de reglamentación para temas tales como los programas de certificación o estándares de carbono y las salvaguardas sociales y ambientales, así como la necesidad de una regulación del mercado de carbono para evitar interpretaciones diversas y eventuales violaciones a los derechos humanos.</p> <p>Finalmente, en el marco del procedimiento de expedición normativa y dada la complejidad técnica del asunto objeto de regulación, entre el 14 de marzo y el 17 de mayo se desarrollaron 11 mesas de trabajo para la presentación del enfoque y contenidos generales del decreto con representantes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Interior, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Industria y Comercio, el Organismo Nacional de Acreditación, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera-URF y la Defensoría del Pueblo.</p> <p>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 para la creación del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado y de Instrumentos de Precio al Carbono, así como los lineamientos, las condiciones y los criterios para el desarrollo de los mercados de carbono en Colombia</p> <p>1.2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición</p> <p>1.2.1 Recomendaciones de la CEMCO2</p> <p>El artículo 20 de la Ley 2169 de 2021 creó la Comisión de Estudio para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia -CEMCO2, encargada de analizar el estado y potencialidad de los mercados de carbono en Colombia, y generar recomendaciones al Gobierno nacional en materia de regulación de tales mercados y de la reorganización de la estructura organizacional del Estado colombiano requerida para impulsar el desarrollo de estos</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p>mercados como un nuevo sector económico y una herramienta efectiva para reducir emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>Mediante la Resolución 0552 del 25 de mayo de 2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció la reglamentación de la CEMCO2 como un foro de discusión en el que cada miembro contribuye desde su perspectiva, al análisis integral de los mercados de carbono en Colombia. Con el Decreto 1138 de 2022, se realizó la designación de los tres representantes del Gobierno, dos del Congreso de la República y seis expertos nacionales e internacionales, dada su formación académica complementaria, conocimientos y experticia relacionada con mercados de carbono, así como su perfil para representar distintas visiones de los actores que integran dichos mercados</p> <p>La CEMCO2 sesionó durante los meses de junio de 2022 a enero de 2023, generándose el documento Reporte Final Comisión De Estudios para la Promoción y Desarrollo de los Mercados de Carbono en Colombia (CEMCO2, 2023), que contiene las recomendaciones para la regulación de los mercados del carbono en Colombia, así como para la reorganización de la estructura organizacional del Estado requerida para impulsar el desarrollo de estos mercados, lo cual, se constituye en las razones de oportunidad y conveniencia para la expedición de la propuesta de Decreto.</p> <p>La CEMCO2 reconoce el potencial que tienen los mercados de carbono en Colombia como una herramienta efectiva para reducir emisiones de gases de efecto invernadero bajo parámetros de transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental y adicionalidad, pero, al mismo tiempo, reconoce que los mercados de carbono deben ser transparentes para garantizar la confianza entre los agentes y para lograr su objetivo ambiental. Para tal fin, se requiere un marco regulatorio actualizado y efectivo, y mecanismos de verificación y certificación adecuados a las circunstancias tanto internacionales como nacionales. En esta medida, se asegurará que los proyectos de reducción o remoción de emisiones que se comercializan en el mercado no tengan consecuencias negativas sobre el ambiente o las comunidades locales (CEMCO2, 2023).</p> <p>De acuerdo con el Informe realizado por la Comisión, el mercado del carbono presenta los siguientes obstáculos para asegurar la interacción de distintos instrumentos al carbono (CEMCO2, 2023):</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta general de gobernanza para la toma de decisiones y el control de los mercados de carbono. • Marcos institucionales y jurídicos limitados para aplicar la NDC y los instrumentos de mercado. • Falta de claridad sobre los roles en cuanto a estándares, verificadores, validadores y entidades de acreditación, en un acuerdo básico de gobernanza necesario para asegurar la garantía de calidad y el control de calidad de las acciones de mitigación. 		


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- Falta de definiciones y regulación de la adicionalidad y la integridad ambiental de las acciones de compensación, los pagos basados en resultados y la cooperación al desarrollo en función de su contribución neta a la reducción global de emisiones, asegurando la permanencia y evitando la fuga de emisiones.
- Falta de un enfoque sistémico de la reducción de emisiones, que no solo contemple la reducción, remoción y captura de carbono, sino que también considere otros servicios de los ecosistemas, y garantice el desarrollo sostenible de las poblaciones locales.
- Falta de capacidades institucionales para la contabilidad, los ajustes correspondientes y la alineación con los compromisos nacionales y otras promesas de mitigación sectoriales.
- Los sistemas de MRV existentes no son consistentes con los requisitos del Marco de Transparencia Mejorada (ETF) bajo el Acuerdo de París, que son esenciales para la transparencia del mercado de carbono.
- Falta de vigilancia y control sobre los mecanismos de precio y los mecanismos de mercado.
- Falta de compromiso de los actores del sector privado para la consecución de los objetivos de las NDC.
- Riesgo de exclusión social y económica de las comunidades locales.
- Falta de equidad en la distribución de beneficios.
- Ausencia de estándares comunes que dificultan la comparación entre diferentes proyectos y la evaluación de su impacto real en la reducción de emisiones.

Igualmente, menciona que la institucionalidad es una condición necesaria para establecer reglas claras y transparentes para el funcionamiento de los mercados de carbono. Esto permitiría que haya confianza y seguridad, tanto para los compradores como para los vendedores. Además, una institucionalidad adecuada ayudaría a evitar el riesgo de fraudes y manipulaciones en el mercado, y debemos añadir, violaciones a los derechos humanos al establecer mecanismos de verificación y certificación de las transacciones, y puede facilitar la integración de los mercados nacionales e internacionales de carbono, lo que aumenta la eficiencia y la efectividad en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (CEMCO2, 2023).

1.2.2 Recomendaciones del Programa Apoyo a la Preparación para la Cooperación bajo el Artículo 6

El Programa Apoyo a la Preparación para la Cooperación bajo el Artículo 6 (SPAR6C por sus siglas en inglés), presentó en junio de 2024 los resultados de la “Evaluación de alistamiento y

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

necesidades para el Artículo 6 en Colombia” (Instituto Global para el Crecimiento Verde (GGGI), 2023), el cual resaltó qué:

- A raíz de la experiencia de Colombia con el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), el Mecanismo de no Causación del Impuesto Nacional al Carbono y las dinámicas en el ecosistema de actores del mercado de carbono, existen retos en materia de reglamentación, en el entorno institucional y la implementación de disposiciones de Medición, Reporte y Verificación (MRV).
- Para el mercado de carbono y el Artículo 6 es importante que los actores del mercado tengan claras las reglas de juego, con información completa y transparente y con estructuras de gobernanza adecuadas, que permitan el cumplimiento de las metas de mitigación, el seguimiento de las salvaguardas y la costo-eficiencia.
- Colombia requiere designar la autoridad que otorgará la autorización y el procedimiento para su expedición y el marco institucional, siendo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la entidad idónea, en el marco de sus funciones y competencias, de conformidad con la Ley 99 de 1993.
- Se requiere crear un régimen de seguimiento, vigilancia y control del mercado de carbono, y armonizar las funciones de todas las entidades relacionadas con las transferencias internacionales de resultados de mitigación-
- La reglamentación de las salvaguardas es una prioridad para su implementación por las iniciativas de mitigación, así como el reporte en un sistema de información de salvaguardas.
- Es necesario articular las iniciativas de acompañamiento a comunidades de ONG y organizaciones de la sociedad civil y de debida diligencia del sector privado.
- Se debe trabajar de manera coordinada con todos los actores para asegurar la protección de la integridad ambiental (robustez y calidad de los proyectos) y para reducir inconsistencias entre los diferentes niveles de acción (escala sectorial, de proyectos).
- Se requiere contar con un sistema centralizado de registro que refleje las transferencias que se hacen en el país. Es clave fortalecer el Registro Nacional de Reducción de Emisiones (RENARE), mejorando la herramienta.
- Hay que diseñar arreglos normativos, institucionales, técnicos y lineamientos para el desarrollo del mecanismo de mercado bajo el artículo 6.

1.2.4 Períodos de acreditación

Los periodos de acreditación son uno de los elementos clave para el correcto funcionamiento de los mercados de carbono. Lo anterior, debido a que con ello se da una señal de mercado precisa sobre el tiempo durante el cual los proyectos se consideran adicionales y no ponen en

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

riesgo la reducción de emisiones de GEI de un país. Al respecto, en el mecanismo de MDL del Protocolo de Kyoto se estableció el primer ejemplo de estas fechas límites. No obstante, las fechas fueron muy amplias y el mecanismo finalizó antes del cierre de los proyectos.

En consecuencia, bajo el Acuerdo de París, en la Decisión de Glasgow (párrafo 31, literal (f) del anexo de la Decisión 3/CMA.3)⁴ se redujeron estos tiempos, con el fin de aumentar la ambición de los proyectos, asegurar el cumplimiento de los compromisos nacionales y alinearlos con las metas de carbono neutralidad, buscando no superar el incremento de temperatura en 2 grados centígrados frente a la época preindustrial.

Para este Decreto, se definen unos períodos de acreditación similares a los del Acuerdo de París, en el que se da una diferencia entre las reducciones y las remociones, siendo esta última de más largo plazo puesto que los resultados de remociones bióticas requieren de un mayor tiempo para su implementación.


Por otra parte, se aclara también, el término de período de monitoreo para evitar la confusión con el periodo de acreditación, y prevenir que se generen proyectos que superen el periodo crediticio. Es importante tener en cuenta que los períodos de monitoreo reducen la incertidumbre y favorecen la existencia de reducciones reales y permanentes; no obstante, no todos los proyectos establecen períodos de monitoreo superiores a los periodos crediticios, lo cual conlleva a una menor cantidad de reducciones. En este sentido, al existir metodologías que requieren periodos de monitoreo que superan el número de años del periodo crediticio, se pueden generar confusiones frente a la vida crediticia del proyecto, generando especulación de venta de este tiempo adicional.

En consecuencia, en este decreto se han incluido los siguientes períodos crediticios:

Tipo de Resultado de Mitigación	Período crediticio en el Artículo 6 del Acuerdo de París	Período crediticio para iniciativas nacionales
Reducciones de GEI	5 años, renovables hasta 2 veces	5 años, renovables hasta 2 veces
Remociones de GEI	15 años, renovables hasta 3 veces	10 años, renovables hasta 3 veces

Para el caso nacional, el presente Decreto establece una disminución del período crediticio de las remociones a 10 años, renovables hasta 3 veces, con la finalidad de asegurar su alineación con la vigencia de la NDC, teniendo en cuenta que es la categoría con mayor generación de créditos a nivel nacional. Así mismo, tener períodos crediticios más cortos permite la revisión de los proyectos por parte del Estado y tomar decisiones sobre la viabilidad de estos, considerando las circunstancias nacionales. En este sentido, respecto a la Decisión de Glasgow el Decreto modifica el período crediticio de la categoría de remociones para el

⁴ Anexo Decisión 3/CMA.3. Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01S.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

mercado nacional.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 15 y 17 de la Resolución 1447 de 2018, el período de monitoreo de las iniciativas de mitigación sectoriales se mantiene de hasta 3 años, el cual podrá ampliarse más allá del período crediticio según la metodología aplicada, considerando que no se puede dejar de reportar resultados a más de 3 años en el RENARE.

Así mismo, dado que los proyectos de remociones biológicas suelen requerir mayor tiempo para producir resultados de mitigación, como es el caso de reforestación o restauración, el período de monitoreo se amplía a 5 años de acuerdo con las metodologías existentes, como las del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que han demostrado que se requiere de periodos de 5 años una vez iniciada la implementación, lo que también se refleja en la presente iniciativa normativa.


1.2.5. Fortalecimiento del RENARE

La presente iniciativa normativa fortalece el registro de las iniciativas en el RENARE, para que esta plataforma facilite el seguimiento y control de las iniciativas de mitigación, estableciendo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará la información presentada por el titular de la iniciativa para el cambio de fase en RENARE y se pronunciará, mediante acto administrativo motivado, sobre el cambio de fase de la iniciativa de mitigación.

El Registro Nacional de Reducción de Emisiones (RENARE), fue creado mediante el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023. Al respecto, el mencionado artículo, establece, en sus primeros dos incisos, lo siguiente:

"ARTÍCULO 175. Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Créese el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero - RENARE-. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento y definirá la administración de este registro, y podrá implementar las soluciones tecnológicas y condiciones de operatividad con otras herramientas tecnológicas del Sistema Nacional de Información Ambiental - SIAC- o con otras herramientas tecnológicas que se requieran para su funcionamiento.

Toda persona, natural o jurídica, pública, privada o mixta que pretenda optar a pagos por resultados, o compensaciones similares, incluyendo transferencias internacionales, o que pretenda demostrar resultados en el marco del cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático -CMNUCC-, como consecuencia de iniciativas de mitigación que generen reducción de las emisiones y remoción de gases de efecto invernadero -GEI- en el país, deberá registrarse previamente en el RENARE, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

(...)” (Subraya fuera de texto).

En desarrollo de lo anterior, la Resolución 1447 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificada por la Resolución 0831 de 2020, reglamentó el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional, definiendo el Registro Nacional de Reducción de Emisiones (RENARE), de la siguiente manera:


“Artículo 1. Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI. El Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI -RENARE- es una plataforma tecnológica del Sistema MRV con el propósito de gestionar la información a nivel nacional de las iniciativas de mitigación de GEI, que hace parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. A su vez, 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+ hace parte del RENARE.


Todo titular de una iniciativa de mitigación de GEI en el territorio nacional que pretenda optar a pagos por resultados o compensaciones similares. y/o demostrar el cumplimiento de metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la CMNUCC debe inscribir su iniciativa de mitigación en el RENARE desde su fase de factibilidad.

(...)”

Por su parte, el artículo 13 de la Resolución 1447 de 2018, estableció las fases de las iniciativas en el RENARE así:

- 1. Factibilidad.** Se refiere a la fase de definición de la viabilidad técnica y financiera de la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa deberá suministrar información general al RENARE relacionada con: participantes, objetivo, alcance, localización geográfica, fuentes de emisión y remoción, actividades de reducción de emisiones o remoción de GEI, costos preliminares, financiación, potencial de reducciones de emisiones y/o remociones de GEI, co-beneficios esperados e identificación detallada de las actividades REDD+ cuando se trate de un proyecto o programa REDD+.
- 2. Formulación.** Se refiere a la fase de diseño detallado de la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa deberá como mínimo suministrar la siguiente información: establecimiento de líneas base, establecimiento de las metas de mitigación de GEI, co-beneficios esperados, definición de los indicadores para el monitoreo y reporte de la implementación de la iniciativa, mecanismos de validación de la línea base de la iniciativa, diseño detallado de las actividades REDD+, y salvaguardas ambientales y sociales cuando se trate de un programa o proyecto REDD+.
- 3. Implementación.** Se refiere a la fase en la que se da inicio a la ejecución de las actividades de mitigación de GEI una vez finalizada la fase de formulación. En esta fase el titular de la

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p><i>iniciativa deberá suministrar información sobre el avance de los indicadores de monitoreo y reporte de la implementación de la iniciativa, incluyendo aquellos indicadores relacionados con los resultados de mitigación, verificadas y canceladas, así como la información del proceso de verificación de los resultados de mitigación de la iniciativa.</i></p> <p>4. Cierre. <i>Se refiere a la fase de finalización de la implementación de la iniciativa, en la que se han cancelado todas las toneladas de GEI reducidas y/o removidas que hayan sido generadas por la iniciativa de mitigación de GEI. En esta fase el titular de la iniciativa de mitigación de GEI deberá informar en el RENARE la finalización de las acciones de mitigación”.</i></p> <p>Con base en lo anterior, la presente iniciativa normativa retoma y desarrolla las fases establecidas por la Resolución 1447 de 2018, definiendo el ciclo de las iniciativas de mitigación y desarrollando cada una de las fases, de la siguiente forma:</p> <p>1. Factibilidad. Fase de una iniciativa de mitigación durante la cual, los titulares definen, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El tipo de iniciativa a realizar. b) Polígono de área de la iniciativa. c) Identificación de las emisiones que se quieren mitigar asociadas al Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas más reciente publicados por el IDEAM. d) Borrador del Documento de Diseño del Proyecto [ZC1.1][CD1.2] que incluya los costos de la implementación, Salvaguardas Sociales y Ambientales, evaluación de riesgos ambientales y sociales y mapeo de actores, así como otros contenidos solicitados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco proceso de cambio de fase a formulación en RENARE. e) La metodología acorde con los puntos anteriores y de programas o estándares de certificación que cumplan con los requisitos mínimos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <p>2. Formulación. Fase de una iniciativa de mitigación, durante la cual los titulares deben elaborar el Documento de Diseño del Proyecto detallado de la iniciativa de mitigación de GEI incluyendo entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Metodología. b) Línea base. c) Adicionalidad. d) Salvaguardas sociales y ambientales. e) Evaluación de riesgos ambientales y sociales. f) Metas e indicadores de seguimiento. g) Plan de monitoreo y seguimiento. 		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

h) Polígono definitivo de la iniciativa de mitigación.

3. **Validación.** Fase de una iniciativa de mitigación, durante la cual los titulares deberán seleccionar un organismo de validación que esté acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) o por un organismo de acreditación miembro signatario del Foro Internacional de Acreditación (IAF, por sus siglas en inglés) con alcance al esquema de acreditación de organismos de validación y verificación de GEI bajo la norma ISO/IEC 17029 en su versión más reciente o aquella que la sustituya, según aplique, para los sectores y actividades de la iniciativa, para realizar la validación de las actividades y obtener su correspondiente informe de validación. El organismo de validación deberá cumplir con los requisitos establecidos en la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para este proceso.
4. **Implementación.** Fase de una iniciativa de mitigación, durante la cual, los titulares de forma directa o través de terceros implementarán las actividades descritas en documento de diseño de la iniciativa, sin que la ejecución a través de terceros los exima de su responsabilidad como titular.
5. **Verificación.** Fase de una iniciativa de mitigación, durante la cual los titulares deberán seleccionar un organismo de verificación, distinto al seleccionado para la fase de validación, que esté acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) o por un organismo de acreditación miembro signatario del Foro Internacional de Acreditación (IAF, por sus siglas en inglés) para los sectores y actividades de la iniciativa, para realizar la verificación de las actividades y obtener su correspondiente informe de verificación. El organismo de verificación deberá cumplir con los requisitos establecidos en la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para este proceso.
6. **Cierre.** Fase de una iniciativa de mitigación, durante el cual el titular deberá reportar en el RENARE que el periodo crediticio ha terminado. Este reporte deberá realizarse en un plazo máximo de tres (3) meses a partir de su finalización.

Adicionalmente, el artículo 1 de la Resolución 418 de 2024, establece que la administración del RENARE se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo:

“Artículo 1º. Administración del RENARE. El Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (RENARE) será administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo la coordinación de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.

(...)”

De conformidad con la normativa señalada anteriormente, especialmente, el artículo 175 de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023, no solo se establece que el registro en el RENARE es una obligación para toda persona, natural o jurídica, pública, privada o mixta que pretenda optar a pagos por resultados, o compensaciones similares, incluyendo transferencias internacionales, o que pretenda demostrar resultados en el marco del cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático -CMNUCC-; sino que también se habilita expresamente al Gobierno Nacional para reglamentar el funcionamiento y definir la administración de este Registro.

Respecto a si el Gobierno Nacional puede definir, en el marco de la iniciativa, que, por solicitud de parte, para efectos del registro en RENARE, procede el pronunciamiento a través de acto administrativo; es pertinente señalar que, mediante radicado 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022) del 19 de septiembre de 2023, el Consejo de Estado, luego de revisar diversas definiciones de acto administrativo, llegó a la siguiente definición (p. 26):


“(…)


Con todo y para efectos didácticos, el suscrito magistrado concibe el acto administrativo como una manifestación de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos de carácter general, mixto o particular, sometido a la Constitución y a la ley y cuyo control jurisdiccional corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(…)”

Asimismo, define la existencia y validez del acto administrativo con base en los siguientes elementos:

Elemento	Definición	Pregunta que responde
Causal	Está constituido por todos aquellos fundamentos de hecho y de derecho que llevan a declarar la voluntad de la administración. Se refiere a las circunstancias y antecedentes fácticos y normativos que determinan y dan soporte a la decisión estudiada.	¿Por qué se expide el acto administrativo?
Subjetivo	Alude a la persona que expide el acto administrativo, quien debe tener la capacidad y la facultad o competencia atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento para ello. En Colombia, esa potestad la tienen los servidores públicos de las ramas legislativa, ejecutiva, judicial, de los organismos de control, de la organización electoral y de los órganos	¿Quién puede expedir el acto administrativo?

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE		MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
		Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4		Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
	autónomos, así como los particulares que en desarrollo de la descentralización por colaboración desempeñan funciones administrativas.		
Formal	Comporta dos aspectos: i) La forma. En Colombia el acto administrativo puede revestir diferente ropaje, a saber: decreto, resolución, ordenanza, acuerdo, oficio, circular, entre otros. Lo importante es que contenga una decisión de la administración. ii) El procedimiento. Está previsto en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de los procedimientos especiales que regulan ciertas materias, como la disciplinaria, control fiscal, impuestos, aduanas, etcétera.	¿Cómo se debe expedir el acto administrativo?	
Teleológico	Es la finalidad, propósito u objetivo que se busca alcanzar con el acto administrativo, el cual debe armonizar con lo dispuesto en el preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política. En especial, el acto administrativo debe enrutarse a la consecución de un orden político, económico y social justo, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.	¿Para qué se expide el acto administrativo?	
Objetivo	Corresponde al contenido del acto, vale decir, a lo que este ordena, dispone, resuelve o manda.	¿Qué se decide en el acto administrativo?	
<p>Fuente: radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022) del 19 de septiembre de 2023 del Consejo de Estado</p> <p>Con base en los elementos anteriores, señalados por el Consejo de Estado, es posible determinar la existencia y validez del acto administrativo, tanto de registro como de cambio de fase en el RENARE, tal como se presenta a continuación:</p>			
Pregunta		Respuesta	
¿Por qué se expide el acto administrativo?		<p>Porque el segundo inciso del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023, establece que toda persona, natural o jurídica, pública, privada o mixta que pretenda optar a pagos por resultados, o compensaciones similares, incluyendo transferencias internacionales, o que pretenda demostrar resultados en el marco del cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la</p>	

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA		 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica		
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022		Código: F-A-GJR-07


	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático -CMNUCC-, como consecuencia de iniciativas de mitigación que generen reducción de las emisiones y remoción de gases de efecto invernadero -GEI- en el país, deberá registrarse previamente en el RENARE, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
¿Quién puede expedir el acto administrativo?	El artículo 1 de la Resolución 418 de 2024 establece que el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (RENARE) será administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.
¿Cómo se debe expedir el acto administrativo?	Se debe expedir a través de resolución, de conformidad con lo establecido en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
¿Para qué se expide el acto administrativo?	Para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente de las iniciativas de mitigación del cambio climático y prevenir la posible vulneración de las Salvaguardas Sociales y Ambientales de los pueblos y comunidades en cuyos territorios se adelantan dichas iniciativas.
¿Qué se decide en el acto administrativo?	Si se autoriza o no el registro de la iniciativa de mitigación en el RENARE o de su respectivo cambio de fase, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1447 de 2018, modificada por la Resolución 0831 de 2020


Fuente: elaboración propia con base en radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022) del 19 de septiembre de 2023 del Consejo de Estado


Con base en el análisis anterior, resulta técnica y jurídicamente viable emitir un acto administrativo para la aprobación de las iniciativas en el RENARE y sus cambios de fase, teniendo en cuenta que dicho acto administrativo cumpliría con los requisitos de existencia y validez señalados por el Consejo de Estado, así como que no se estaría vulnerando el principio de reserva de ley, toda vez que el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023, fue el que creó y estableció dicho trámite.

Respecto al funcionamiento del RENARE, hay varios puntos que es necesario precisar.

En primer lugar, la iniciativa normativa aclara que el requisito legal de registro previo en RENARE se entiende cumplido a partir de la firmeza del acto administrativo que autorice el cambio de fase a fase de implementación, con el fin de definir que únicamente pueden optar a pago por resultados, compensaciones similares o transferencias internacionales quienes hayan alcanzado dicha fase:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p><i>“Parágrafo 1. Para efectos de lo establecido en el presente artículo, se entenderá el cumplimiento de registro previo en RENARE a partir de la firmeza del acto administrativo que autorice el cambio de fase a fase de implementación, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del presente artículo”.</i></p> <p>En segundo lugar, la iniciativa normativa aclara que el pronunciamiento mediante acto administrativo, respecto a los cambios de fase de las iniciativas en RENARE, aplica únicamente para las fases de formulación, implementación y cierre (las fases de factibilidad, validación y verificación no están medidas por acto administrativo):</p> <p><i>“Parágrafo 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará la información presentada por el titular de la iniciativa para el cambio de fase en RENARE y se pronunciará, mediante acto administrativo motivado, sobre la procedencia o no del cambio de fase de la iniciativa de mitigación, en lo concerniente a las fases de formulación, implementación y cierre.</i></p> <p><i>Para lo anterior, se verificará el estricto cumplimiento de lo establecido en los artículos 2.2.9.15.28. y 2.2.9.15.29, así como las demás disposiciones del presente Decreto y de la normativa vigente.</i></p> <p><i>Sin perjuicio del respectivo proceso sancionatorio, el incumplimiento de las disposiciones normativas, por parte de la iniciativa de mitigación, dará lugar al rechazo de la solicitud de registro en RENARE” .</i></p> <p>En tercer lugar, respecto a las reglas de traslape entre iniciativas de mitigación en la misma fase, la presente iniciativa normativa incorpora el siguiente parágrafo:</p> <p><i>“Parágrafo 3. En caso de que dos o más iniciativas de mitigación de GEI inscritas en el RENARE en fase de formulación soliciten cambio de fase a fase de implementación, en periodos de ejecución y áreas geográficas coincidentes, asociadas a una misma actividad de mitigación, el traslape entre dichas iniciativas será de tipo no compatible.</i></p> <p><i>Para resolver el traslape en este escenario, se tomará como hito de referencia la fecha de firmeza del acto administrativo que determinó la procedencia del cambio de fase a fase de formulación.</i></p> <p><i>La iniciativa de mitigación que sea de fecha posterior, con base en lo anteriormente establecido, deberá acogerse al régimen de traslape no compatible, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente” .</i></p> <p>Lo anterior, con el antecedente que, la Resolución 1447 de 2018, en su artículo 18, regula el traslape entre iniciativas de mitigación de GEI, definiéndolo como compatible o no compatible, según la fase de registro de cada iniciativa en el RENARE. Sin embargo, dicha resolución</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p>presenta un vacío normativo, en los casos en que dos o más iniciativas de mitigación se encuentren en la misma fase de factibilidad o formulación y se pretendan registrar actividades de reducción o remoción de GEI en el mismo período y área geográfica, asociado a una misma actividad de mitigación. En este escenario, la norma vigente no establece reglas de prelación ni determina el tipo de traslape aplicable, lo que genera incertidumbre jurídica para los titulares, el Ministerio y los actores del mercado voluntario de carbono.</p> <p>Este vacío es particularmente relevante, considerando que un mercado con integridad ambiental exige que los resultados de mitigación reportados correspondan, efectivamente, a reducciones o remociones reales, verificables y sin doble contabilidad. La seguridad jurídica demanda entonces, que los titulares de iniciativas cuenten con reglas claras y predecibles sobre los derechos que adquieren en el proceso de formulación de sus proyectos. En ese mismo sentido, para tener coherencia institucional se requiere que el RENARE opere no solo como un registro pasivo, sino como instrumento activo de control de la doble contabilidad, desde las fases previas a la implementación.</p> <p>Adicionalmente, en ausencia de una regla de prelación para iniciativas en la misma fase, el mercado queda expuesto a situaciones en que múltiples actores desarrollen iniciativas de mitigación sobre las mismas áreas y períodos de forma simultánea, sin que ninguna norma resuelva el conflicto hasta que una de ellas alcance la fase de implementación. Esto incentiva estrategias oportunistas de inscripción temprana sin respaldo técnico suficiente, debilita la confianza en el sistema de registro y puede generar conflictos entre titulares.</p> <p>Para corregir este vacío, en un inicio, se contemplaron dos posibles escenarios de traslapes no compatibles: i) cambio de fase de factibilidad a formulación; ii) cambio de fase de formulación a implementación.</p> <p>Frente al primer escenario, se decidió eliminar el posible traslape en fase de factibilidad, dado que, en esta fase, no solo el Ministerio no cuenta con los elementos suficientes para determinar integralmente el cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de las iniciativas de mitigación, sino que, además, se viene presentando una dinámica de inscripciones especulativas en RENARE, con el fin de obtener primero el registro.</p> <p>Adicionalmente, cabe señalar que, en este escenario, donde se presenta un traslape no compatible en fase de factibilidad, el criterio de desempate no puede ser la fecha del informe de validación del OVV, porque la formulación es previa a la validación y quienes tengan este informe de validación desde antes de pasar a formulación estarían incumpliendo la norma. Tampoco puede ser con base en la fecha de firmeza del acto administrativo de RENARE, porque, en este punto, todavía no se ha expedido el primer acto administrativo, el cual se expediría en fase de formulación.</p> <p>Dado lo anterior, se decidió por establecer que la definición y solución a los traslapes no compatibles se realizaría respecto a las iniciativas que se encuentren en fase de formulación y soliciten el cambio de fase a implementación, en el cual, el traslape se podría resolver con</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

base en la fecha de firmeza del acto administrativo de cambio de fase a formulación, habiendo verificado ya el cumplimiento integral de la norma por parte de los titulares de la iniciativa.

Finalmente, anclar la regla de traslape a este hito (y no a la fecha de inscripción en el RENARE), desincentiva una dinámica de inscripciones especulativas y promueve que los titulares avancen con rigor en la formulación de sus iniciativas antes de pretender la exclusividad sobre un área geográfica determinada.

En cuarto, también relacionado con los traslapes de las iniciativas, se incluyó un párrafo que reitera lo ya establecido por el el párrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015:

“Parágrafo 4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, los resultados de mitigación obtenidos por el Gobierno Nacional, en el marco de programas nacionales o territoriales de reducción de las emisiones y remoción de GEI, no podrán ser posteriormente ofertados a través de proyectos en el mercado de carbono.


En este sentido, en los casos en que se esté desarrollando o se vaya a desarrollar un programa nacional o territorial de reducción de las emisiones y remoción de GEI y exista una solicitud de cambio de fase asociada a una iniciativa de mitigación que se encuentre en traslape no compatible, de conformidad con lo establecido en el párrafo 3 del presente artículo, se podrá rechazar su cambio de fase en el RENARE, sin perjuicio de los mecanismos definidos en la reglamentación vigente que permitan resolver la situación de traslape” .

Lo anterior, con el fin de aclarar que los criterios de “desempate” para los traslapes no compatibles no aplican en los casos en que la iniciativa de mitigación sea un programa de reducción de emisiones y remoción de GEI del Gobierno Nacional, caso en el cual, al existir una prelación legal para las iniciativas gubernamentales, se podría rechazar su cambio de fase en el RENARE, sin aplicar el criterio previamente definido en el párrafo 3.

Sin perjuicio de lo anterior, se aclara que esto es “*sin perjuicio de los mecanismos definidos en la reglamentación vigente que permitan resolver la situación de traslape*” , en la medida en que la Resolución 1447 de 2018 establece que, en estos casos, se puede solicitar al Gobierno Nacional la exclusión de las áreas del proyecto por parte del programa o adquirir la condición de socio ejecutor.

En quinto lugar, se establece un párrafo que define las situaciones de retroactividad como sancionables:

“Parágrafo 5. Los organismos de verificación únicamente podrán verificar resultados de mitigación que ocurran con posterioridad a la firmeza del acto administrativo que autorice el cambio de fase a fase de implementación, de conformidad con lo establecido

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

en el parágrafo 3 del presente artículo.

El incumplimiento de lo establecido en el presente parágrafo constituirá retroactividad y dará lugar a las respectivas sanciones, en el marco de las disposiciones de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024 Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, o la norma que la modifique o sustituya.

Sobre lo anterior, la sección de definiciones define la retroactividad de la siguiente manera:

“(…)

Retroactividad: Circunstancia en la cual una iniciativa de mitigación pretende verificar resultados de mitigación de GEI antes de la fecha de implementación de la primera actividad de la iniciativa.

(…)”

Con lo anterior, se previene el incumplimiento de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023, en la medida en que las iniciativas de mitigación estarían participando en el mercado de carbono (esto es, optando a pagos por resultados o compensaciones similares), sin el cumplimiento del requisito legal de registro previo en RENARE y sin respetar las fases del ciclo de las iniciativas de mitigación del cambio climático que se presentaron anteriormente.

Finalmente, en sexto y séptimo lugar, el artículo incluye dos párrafos relacionados con el cobro por los servicios de evaluación y seguimiento, aspecto que se explica con más detalle en el capítulo 4 del presente documento; así como con el régimen sancionatorio ambiental, respecto a lo cual únicamente se hace una remisión a las leyes que regulan la materia (Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, o la norma que la modifique o sustituya).


1.2.6. Salvaguardas Sociales y Ambientales de las iniciativas de mitigación sectoriales

En el marco de cumplimiento de los compromisos establecidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), a través la decimosexta Conferencia de las Partes (COP 16), se establecieron las Salvaguardas Sociales y Ambientales de las iniciativas de mitigación del cambio climático.

Frente a la reglamentación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales, cabe señalar que, con base en el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015⁵, adicionado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023⁶, el Gobierno Nacional viene trabajando en la reglamentación de dichas salvaguardas para el caso de las iniciativas de mitigación de gases de efecto

⁵ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

invernadero del sector Uso del Suelo, Cambio del Uso de Suelo y Silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés). Lo anterior, con base en el texto de la referenciada Ley:

“(…)

PARÁGRAFO 2o. Los titulares de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero deberán cumplir lo previsto en la normativa en materia ambiental, social y económica y, para el caso de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero del sector Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo -AFOLU, cumplir las salvaguardas sociales y ambientales definidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), y adoptadas por el país a través de su Interpretación Nacional de Salvaguardas Sociales y Ambientales, incluida la consulta previa libre e informada de ser procedente, cuando el proyecto verse sobre áreas con presencia de comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y las demás herramientas, condiciones, criterios y requisitos que sean definidos en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas. Todas las iniciativas de mitigación dentro de su sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación deberán monitorear, reportar y verificar la implementación de la normativa en materia ambiental, social y económica, y de ser aplicable, la implementación de las salvaguardas sociales y ambientales, durante todas las fases, lo cual será objeto de evaluación de la conformidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.


(…)”

Al respecto, como antecedente de lo anterior, cabe señalar que el artículo 45 de la Resolución 1447 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ya establece que los titulares de los proyectos REDD+ deben reportar en el RENARE información referente al cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales:

“Artículo 45. Registro de los Proyectos REDD+. El titular del Proyecto deberá registrar su Proyecto REDD+ y sus reducciones de emisiones o remociones de GEI a través del RENARE, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo 2 del Título I de la presente Resolución.

Los titulares de los Proyectos REDD+ deberán reportar en el RENARE la información referente al cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales, en especial lo referente a: participantes del proyecto, condiciones de titularidad y tenencia de la tierra en el área de intervención, consentimiento de los propietarios, poseedores u ocupantes de los predios en los que se implementará la iniciativa, compatibilidad con instrumentas de ordenamiento y planificación territorial.

Parágrafo. El titular del Proyecto REDD+ que al realizar el registro y actualización de su información en RENARE de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 54 de la presente Resolución, se encuentre en fase de implementación y en estado de traslape no compatible

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

con un Programa REDD+ conforme a lo dispuesto en el Artículo 47, deberá solicitar la condición de socio ejecutor o la exclusión del área en traslape no compatible de acuerdo con lo establecido en los Artículo 48 y Artículo 49 de la presente Resolución respectivamente”.

En este sentido, en la presente iniciativa normativa se dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará, mediante resolución, el cumplimiento de las Salvaguardas Sociales y Ambientales de las iniciativas de mitigación adelantadas en sectores diferentes a los de Uso del Suelo, Cambio del Uso de Suelo y Silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés), con fundamento en el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021 y teniendo en cuenta que no solo deben respetarse las Salvaguardas Sociales y Ambientales en las iniciativas de mitigación del sector AFOLU, sino que estas aplican para todo tipo de iniciativas, con sus respectivas particularidades.

Adicionalmente, en el marco del Programa Apoyo a la Preparación para la Cooperación bajo el Artículo 6, se viene trabajando en una guía para la aplicación de Salvaguardas Sociales y Ambientales en iniciativas de mitigación de los diferentes sectores, pero se considera que, de no adoptarse mediante acto administrativo, su cumplimiento no sería exigible a los actores del mercado de carbono, por lo cual, se hace necesaria su inclusión en la presente iniciativa, con el fin de establecer la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de adoptar la guía, mediante resolución, que defina los lineamientos para la aplicación de Salvaguardas Sociales y Ambientales en iniciativas de mitigación sectoriales.

1.2.7. Transferencias internacionales de resultados de mitigación

Respecto a la transferencia internacional de resultados, el artículo 6 del Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017⁷, establece, en su numeral 1, lo siguiente:

“(…)

*1. Las Partes reconocen que algunas Partes **podrán optar** por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental*


“(…)” (Subraya fuera de texto).

Por su parte, los numerales 2, 3 y 4 del Artículo 6 del Acuerdo de París establecen:

“(…)”

*2. Cuando participen **voluntariamente** en enfoques cooperativos que entrañen el uso de*

⁷ Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

3. La utilización de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del presente Acuerdo será voluntaria y deberá ser autorizada por las Partes participantes.

4. Por el presente se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible, que funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo y podrá ser utilizado por las Partes a título voluntario. El mecanismo será supervisado por un órgano que designará la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tendrá por objeto:

a) Promover la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando al mismo tiempo el desarrollo sostenible; b) Incentivar y facilitar la participación, en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de las entidades públicas y privadas que cuenten con la autorización de las Partes;


c) Contribuir a la reducción de los niveles de emisión en las Partes de acogida, que se beneficiarán de actividades de mitigación por las que se generarán reducciones de las emisiones que podrá utilizar también otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional; y

d) Producir una mitigación global de las emisiones mundiales.

(...) ” Subraya fuera de texto.

Sobre lo anterior, se resalta que la transferencia internacional de resultados de mitigación, de acuerdo con el Acuerdo de París, es voluntaria. Adicionalmente, que dicha transferencia deberá ser autorizada por Colombia.

Sin perjuicio de lo anterior, se señala que, el no expedir una reglamentación específica sobre la autorización transferencia internacional de resultados, podría generar vacíos regulatorios, en la medida en que las iniciativas de mitigación del mercado de carbono pretenden acceder a este mecanismo. En este sentido, de no definirse reglas claras para la implementación del artículo 6, podrían realizarse transferencias internacionales que comprometan el cumplimiento de las metas de mitigación definidas en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Colombia, al tiempo que se seguiría sin contar con mecanismos administrativos que garanticen el cumplimiento de la normativa vigente en materia de cambio climático. Lo anterior, en la medida en que los resultados de mitigación que se realicen en virtud del artículo 6 implican que Colombia no podrá acreditarse dichos resultados como parte de su meta de mitigación de la NDC (debe realizarse el ajuste correspondiente en el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas).

Por lo anterior, el proyecto de decreto establece los siguientes requisitos para la autorización de transferencias internacionales de resultados de mitigación:

- 1) Cumplir integralmente la normativa relacionada con la mitigación del cambio climático.
- 2) Cumplir con los requisitos y procedimientos que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible defina, a través de resolución, para la expedición de la carta de autorización requerida para que las iniciativas de mitigación realicen transferencias internacionales en el marco del Acuerdo de París.
- 3) Contar con la carta de autorización expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo establecido en el numeral anterior.
- 4) Encontrarse dentro los sectores y/o actividades de reducción de emisiones o de remoción de GEI elegibles, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal efecto, a través de resolución.
- 5) No poner en riesgo el cumplimiento de los compromisos nacionales adquiridos en la NDC, para lo cual, se tendrá en cuenta la información del Reporte Bienal de Transparencia y el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas.
- 6) Estar previamente registradas en el RENARE, para lo cual, se entenderá el cumplimiento de este requisito a partir de la firmeza del acto administrativo que autorice el cambio de fase a fase de implementación de la respectiva iniciativa de mitigación.
- 7) Para la autorización de las transferencias internacionales de resultados de mitigación, no se permitirá el uso de resultados de mitigación anteriores a 2021, incluidos los provenientes de mecanismos bajo el Protocolo de Kioto y otros derechos de emisión anteriores al periodo de cumplimiento del Acuerdo de París.

No obstante, teniendo en cuenta que no todas las operaciones de compraventa de resultados de mitigación realizadas en el exterior se realizan en el marco del artículo 6 del Acuerdo de París, se hace necesario también definir requisitos para las transferencias internacionales de resultados de mitigación no autorizadas. Al respecto, la iniciativa normativa establece los siguientes requisitos para dichas operaciones, las cuales, al no estar autorizadas, no exigen ajuste correspondiente en el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas:


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- 1) Cumplir integralmente la normativa relacionada con la mitigación del cambio climático.
- 2) Estar previamente registradas en el RENARE, para lo cual, se entenderá el cumplimiento de este requisito a partir de la firmeza del acto administrativo que autorice el cambio de fase a fase de implementación de la respectiva iniciativa de mitigación.
- 3) Haber notificado, previo a la transferencia internacional, la información relacionada con la transacción, para lo cual, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible habilitará el reporte de la información a través del RENARE.

1.2.8. Criterios generales de las iniciativas de mitigación

Respecto a los numerales relacionados con el cumplimiento integral de la normativa relacionada con la mitigación del cambio climático, cabe señalar que la iniciativa normativa identifica los criterios mínimos generales de las iniciativas de mitigación de GEI para garantizar la integridad ambiental así:

1. Demostrar que sus actividades generan resultados de mitigación adicionales y que no conducen a un aumento en las emisiones globales conducen a un aumento en las emisiones globales;
2. Evitar la doble contabilidad y generar una contribución al desarrollo sostenible;
3. Garantizar la confiabilidad, comparabilidad, consistencia, exactitud, exhaustividad, integralidad, pertinencia y transparencia.
4. Ser diseñadas para contribuir a la reducción de emisiones y/o remoción de GEI del país, para lo cual deberán construir su línea base de manera consistente con el inventario nacional de GEI y/o con la línea base sectorial correspondiente;
5. Generar resultados de mitigación reales, medibles y sostenibles a largo plazo;
6. Minimizar el riesgo de no permanencia de la reducción de emisiones durante múltiples períodos de implementación de la NDC; adicionalmente, para el sector Agricultura y el de LULUCF, cuando ocurran reversiones, garantizar que se aborden en su totalidad.
7. Mitigar el riesgo de fuga, proponer medidas para su manejo y ajustar cualquier fuga remanente en el cálculo de la reducción de emisiones o remoción de GEI;
8. Prevenir, corregir o mitigar, los impactos sociales y ambientales negativos generados por el desarrollo de las iniciativas de mitigación de GEI;
9. Implementar y demostrar el cumplimiento del marco de Salvaguardas Sociales y Ambientales aplicable al sector de la iniciativa de mitigación de GEI.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

10. Realizar el proceso de inscripción y registro en el Sistema de Información de Salvaguardas – SIS, cuando sea aplicable.
11. Identificar e implementar acciones para promover la transición justa en su sector económico.
12. Realizar las consultas con partes interesadas locales y, cuando corresponda, subnacionales o nacionales, de conformidad con los arreglos aplicables de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en relación con la participación pública y derechos de las comunidades locales y grupos étnicos, según corresponda;
13. Realizar el proceso de inscripción y registro en el Registro Nacional de Reducción de Emisiones y Remoción de GEI – RENARE, cumpliendo con la periodicidad de reporte establecido en la normativa vigente.
14. Estar en fase de implementación en el RENARE, para la emisión de certificados y participar en cualquier mecanismo de mercado.
15. Las actividades registradas en RENARE deben ser consistentes con las realizadas en el territorio y que deriven en la reducción o remoción de GEI. Estas deberán coincidir con la fase de registro en la cual se encuentre la iniciativa de mitigación.
16. Cumplir con los requisitos establecidos para el monitoreo, reporte y verificación.
17. Dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente y en tal caso contar con los permisos, concesiones, autorizaciones o licencias que se requieran para el uso de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los Planes de manejo ambiental de las áreas protegidas, los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas Hidrográficas y demás instrumentos de ordenación y manejo ambiental.
18. Las demás disposiciones contenidas en la iniciativa normativa.

1.2.9. Criterios de adicionalidad de las iniciativas de mitigación

En el mismo sentido, los criterios de adicionalidad de las iniciativas de mitigación son definidos por la iniciativa normativa en los siguientes términos:

- a) **Beneficio neto a la atmósfera:** frente a un escenario de línea base, construida con un enfoque conservador y siguiendo los principios establecidos para el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de mitigación a nivel nacional.
- b) **Esfuerzo de mitigación:** Alineación de los esfuerzos de la iniciativa con las trayectorias de metas nacionales de la NDC y la Estrategia E2050, así como los compromisos sectoriales.
- c) **Adicionalidad legal:** Evaluación en la etapa de formulación con respecto al marco normativo vigente a la fecha de validación de la iniciativa de mitigación de GEI para demostrar que las

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

actividades exceden las obligaciones normativas vigentes, a la vez que se encuentran en el marco de la legalidad.

- d) Innovación o nivel de penetración de la actividad:** Evaluación de la tecnología o práctica propuesta o implementada por la iniciativa frente a la práctica prevaleciente en el sector para demostrar que sus actividades son innovadoras y no son práctica prevaleciente.
- e) Adicionalidad financiera:** Demostración de la brecha financiera y la necesidad de los incentivos provistos por la oferta de sus resultados de mitigación en mercados de carbono para el cierre financiero de la iniciativa.

1.2.10. Establecimiento de líneas base

En el contexto de la mitigación del cambio climático, la línea base hace referencia a la cantidad de emisiones de GEI que se hubiesen emitido en ausencia de la iniciativa de mitigación. Esto se exige dado a que el cálculo de los resultados de mitigación de las iniciativas se hace a partir de análisis contrafactuales, metodología propia de las ciencias económicas y que se contempla desde el Protocolo de Kioto. Al respecto, la Resolución 1447 de 2018 desarrolla ampliamente lo relacionado con las líneas base o los niveles de referencia de las iniciativas de mitigación.

Legalmente, para el caso de las iniciativas de mitigación forestales, el Gobierno Nacional es responsable de establecer la línea base o nivel de referencia nacional, de conformidad con el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 230 de la Ley 2294 de 2023:

“(…)


El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- establecerán los niveles de referencia de emisiones forestales para la implementación de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques -REDD+-, de acuerdo con los parámetros establecidos por la CMNUCC

(…)”.

En las iniciativas de mitigación de otros sectores, el Gobierno Nacional no define la línea base, sino que esto se hace por parte de los titulares de los programas y proyectos, pero atendiendo la reglamentación del Ministerio sobre el tema.

1.3. Objetivo y alcance de la regulación

El objeto de la iniciativa normativa es crear y reglamentar el Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono, así como el conjunto de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

principios, criterios, lineamientos, condiciones, estructura institucional, procesos y procedimientos generales, para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono e instrumentos de precio al carbono en Colombia.

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, y se desarrollará así:

Sección 1. Disposiciones Generales.

- Objeto.
- Ámbito de aplicación
- Definiciones


Sección 2. Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono.


- Del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono.
- Finalidad del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono.
- Principios del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono.
- Esquema de transparencia de mercados e instrumentos de precio al carbono.
- Evaluación de la conformidad de mercados e instrumentos de precio al carbono
- Salvaguardas Sociales y Ambientales de las iniciativas de mitigación sectoriales.


Sección 3. Estructura institucional encargada del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono

- Coordinación del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono.
- Atribuciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.
- Atribuciones del Ministerio del Interior en relación con el Sistema Nacional de Mercados y de instrumentos de precio al carbono.
- Atribuciones del Ministerio de Comercio en relación con el Sistema Nacional de Mercados y de instrumentos de precio al carbono.
- Atribuciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con los mercados de Carbono.
- Atribuciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la relación con el Sistema Nacional de Mercados y de instrumentos de precio al carbono.

Sección 4. Instrumentos Económicos para la Promoción y el Desarrollo del Mercado de Carbono.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación de los Instrumentos Económicos para la promoción y el desarrollo de los mercadosInstrumentos de precio al carbono. - Instrumentos de precio al carbono. - Pago por resultados. - Mecanismos de mercado para la reducción de emisiones y remociones de GEI. - Finalidad del Mercado de cumplimiento. - Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión PNCTE. - Autoridad nacional designada para el proceso de autorización de las transferencias internacionales de que trata el artículo 6 del Acuerdo de París. - Autorización de transferencias internacionales de resultados de mitigación. - Transferencias internacionales de resultados de mitigación no autorizadas. - Régimen sancionatorio aplicable a las transferencias internacionales de resultados de mitigación que incumplan los requisitos. <p>Sección 5. Criterios y Condiciones para la Participación de las Iniciativas de Mitigación de GEI en los Mercados de Carbono.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criterios mínimos generales de las iniciativas de mitigación de GEI para garantizar la integridad ambiental. - Requisitos mínimos para demostrar la adicionalidad. - Condiciones especiales que deben cumplir las iniciativas de mitigación para participar en el mercado de carbono. - Periodo crediticio. - Periodo crediticio para transferencias internacionales. - Confluencia de beneficios <p>Sección 6. Condiciones para el monitoreo, reporte y verificación de iniciativas de mitigación de GEI que participen en los mercados de carbono y otros instrumentos económicos y financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Condiciones para el monitoreo, reporte y verificación de las iniciativas de mitigación de GEI. - Monitoreo de las iniciativas de mitigación. - Reporte de las iniciativas de mitigación. - Validación de las iniciativas de mitigación que pretendan participar en mecanismos de mercado. - Verificación de las iniciativas de mitigación que pretendan participar en mecanismos de mercado. - Certificación de resultados de mitigación de GEI. - Registro Nacional de Reducción de Emisiones o Remoción de GEI - RENARE. <p>Sección 7. Marco de evaluación de los riesgos y de los impactos sociales y ambientales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco de evaluación de los riesgos e impactos sociales y ambientales. - Herramienta metodológica para la evaluación de los riesgos e impactos sociales y 		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
<p>ambientales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reporte de la aplicación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales. <p>Sección 8. Ciclo de Iniciativas de mitigación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciclo de las iniciativas de mitigación. - Factibilidad. - Formulación. - Validación. - Implementación. - Verificación. - Cierre. <p>Sección 9. Actores del mercado de carbono, roles y responsabilidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidades de los Organismos de Validación y Verificación. - Mecanismos para gestionar Conflictos de Interés. - Definición de la titularidad de las iniciativas de mitigación - Responsabilidades de los titulares de la iniciativa de mitigación. - Responsabilidades del comprador de certificados de resultados de mitigación. - Responsabilidades de los programas de certificación de GEI o Estándares de Carbono. - Responsabilidades del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC. - Régimen sancionatorio aplicable frente al incumplimiento de las responsabilidades en el mercado de carbono <p>Sección 10. Sistema de control y vigilancia del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado e Instrumentos de Precio al Carbono</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación, control y seguimiento del Sistema Nacional de Mercados de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono. 		
<p>2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO</p> <p>La iniciativa de mitigación aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, responsables de la formulación, implementación y seguimiento de una iniciativa de reducción de emisiones o remociones de GEI; y a quienes transen certificados de resultados de mitigación de GEI y derechos de emisión en los mercados de cumplimiento y voluntarios nacionales e internacionales, así como a los esquemas de compensación desarrollados en el territorio nacional y sus actores participantes.</p>		
<p>3. VIABILIDAD JURÍDICA</p> <p>3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.</p>		

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

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 el numeral 14 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993. Así mismo en el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021, que estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 22. FORTALECIMIENTO DE LOS MERCADOS DE CARBONO. *El Gobierno nacional impulsará el desarrollo, las condiciones, los criterios y el marco institucional requerido para el fortalecimiento de los mercados de carbono en Colombia, como un dinamizador de la economía nacional, con el objetivo de contribuir a la reducción de emisiones de GEI, bajo parámetros de transparencia, confiabilidad, credibilidad, calidad, integridad ambiental y adicionalidad, en concordancia con lo previsto en la materia en la normatividad vigente.*

Para tal efecto el Gobierno nacional podrá desarrollar instrumentos económicos de carácter fiscal, financieros y administrativos que incentiven la realización de acciones de reducción y remoción de emisiones”.


Por lo tanto, con el fin de cumplir con los mandatos de dicha norma, y a efectos de poder aplicar y ejecutar la Ley, se requiere establecer el conjunto de principios, criterios, lineamientos, condiciones, actores, procesos y procedimientos para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono e instrumentos de precio al carbono en Colombia, para lo cual, se crea un Sistema que busca asegurar la gobernanza, incentivar la reducción de gases de efecto invernadero y cumplir con los compromisos de mitigación del país; así mismo, definir que el objetivo de estos mecanismos sea lograr que las iniciativas de mitigación de GEI que participen, generen reducciones reales, permanentes y verificables para el país, que ayuden con el cumplimiento de las metas de la NDC y la estrategia de largo Plazo E2050.

La facultad reglamentaria definida en el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021, 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, que permita el diseño y puesta en operación del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado y de Instrumentos de Precio al Carbono, los lineamientos, las condiciones y los criterios para el desarrollo de los mercados de carbono en Colombia.

Finalmente, este Decreto desarrolla lo contenido en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que el Gobierno Nacional puede organizar sistemas administrativos nacionales para coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal fin, indicará qué entidades desarrollarán las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La iniciativa normativa reglamenta el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021 y el numeral 14 de la Ley 99 de 1993, los cuales, a la fecha, se encuentran vigentes.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La presente iniciativa subroga los artículos 3, 23, 24, 34, 35, de la Resolución 1447 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al modificar la definición de adicionalidad, pago por resultados y compensaciones similares, titular de la iniciativa, iniciativa de mitigación de GEI, y remoción de GEI. Así mismo, cambia la entidad encargada de aprobación de metodologías y líneas base que estaba a cargo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y se pasa al IDEAM.

No obstante, atendiendo a la jerarquía normativa de los actos administrativos, la iniciativa normativa no hace referencia expresamente a la Resolución 1447 de 2018.

3.4. 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 proyecto de Decreto tiene en cuenta lo descrito en la Sentencia T-248 de 2024 que reconoce la ausencia de reglamentación para temas tales como los programas de certificación o estándares de carbono, salvaguardas, seguimiento y monitoreo y la necesidad de una regulación del mercado de carbono para evitar interpretaciones diversas, lo cual motiva y justifica la necesidad de expedir la propuesta de Decreto.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. Competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para ejercer funciones de seguimiento, vigilancia y control

Dado que la iniciativa normativa contempla que las entidades públicas y, en especial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelanten funciones relacionadas con el seguimiento, vigilancia y control de las iniciativas de mitigación, a continuación, se presentan los elementos legales que dan competencia al Ministerio para ejercer dichas funciones.


Frente al seguimiento, vigilancia y control, en el marco del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono, la iniciativa normativa incluye las siguientes definiciones, en su artículo 2.2.9.15.3.:

“(…)

Control: *facultad para ordenar correctivos y sanciones sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden ambiental, jurídico, económico o administrativo respecto a las iniciativas de mitigación de GEI.*

(…)

Seguimiento: *Es la facultad de solicitar información de las iniciativas de reducción de*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

emisiones o remociones de GEI, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad.

(...)

Vigilancia: *Corresponde a las funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos de las iniciativas de mitigación de GEI se ajusten a la normatividad que lo rige*

(...)"

Como punto de partida, se encuentra el numeral 14 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el cual establece la función del Ministerio de definir y regular 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:


*"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". (S.F.D.T.)*

Por su parte, el numeral 35 del citado artículo establece la función del Ministerio de hacer **evaluación, seguimiento y control** de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales:

*"35. Hacer **evaluación, seguimiento y control** de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos".*

Sobre lo anterior, se señala que el Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono, entendido como el conjunto de principios, criterios, lineamientos, condiciones, estructura institucional, procesos y procedimientos generales, para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono e instrumentos de precio al carbono en Colombia, tiene como finalidad promover la integridad ambiental, como una medida conducente al logro de los objetivos climáticos y ambientales del país, a la descarbonización de la economía, al restablecimiento y fortalecimiento de las formas de conservación y uso de la biodiversidad, así como de las condiciones culturales, ambientales y económicas necesarias para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Al respecto, de acuerdo con la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

“Conforme a la mejor ciencia disponible, la situación actual constituye una emergencia climática que se debe al aumento acelerado de la temperatura global, producto de diversas actividades de origen antropogénico, producidas de manera desigual por los Estados de la comunidad internacional, las cuales afectan de manera incremental y amenazan gravemente a la humanidad y, especialmente, a las personas más vulnerables. Esta emergencia climática solo puede ser atendida adecuadamente a través de acciones urgentes y eficaces de mitigación, adaptación y avance hacia el desarrollo sostenible, articuladas con perspectiva de derechos humanos, y bajo el prisma de la resiliencia, en los términos de los párrafos 183 y 205 a 216”.

En este sentido, al tener como finalidad reglamentar las condiciones necesarias para la adaptación y mitigación del cambio climático, el cual es reconocido por la comunidad internacional como una emergencia que amenaza incremental y gravemente a la humanidad y, especialmente, a las personas más vulnerables, la iniciativa normativa se enmarca en las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que lo facultan para hacer prevención y control de los factores de deterioro ambiental (numeral 14 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993); así como evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales (numeral 35 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993).


Respecto a lo relacionado específicamente con el mercado de carbono, también resulta relevante la orden duodécima de la Sentencia T-248 de la Corte Constitucional, en la cual, se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible crear y coordinar una estrategia integral de seguimiento, vigilancia y control a la operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos, el cual es un mecanismo que hace parte de las iniciativas de mitigación que se desarrollan en el territorio nacional, en el marco del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercado de Carbono y de Instrumentos de Precio al Carbono:

“Duodécimo. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, cree y coordine una estrategia integral de seguimiento, vigilancia y control a la operación de proyectos REDD+ en territorios colectivos.

Esta estrategia deberá incluir, como mínimo: (i) el procedimiento formal para que los pueblos indígenas y otros grupos étnicos presenten quejas, reclamaciones y solicitudes en caso de violaciones a sus derechos; (ii) acciones para identificar, prevenir, mitigar y responder a impactos reales o potenciales de sobre los derechos tutelados en esta providencia; y (iii) ejercer un control y vigilancia efectivo sobre las actividades de las empresas participantes en la ejecución de los proyectos REDD+”.

3.5.2. Régimen de transición

La iniciativa normativa incorpora el siguiente régimen de transición, para las iniciativas que se encuentren registradas en RENARE en fase de factibilidad, al momento de expedición del acto

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

administrativo:

“ARTÍCULO 2. Régimen de transición. Las iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero que se encuentren registradas en fase de factibilidad en RENARE a la fecha de expedición del presente decreto, tendrán un plazo de dos (2) años, contados a partir de la expedición del presente decreto, para dar cumplimiento a las disposiciones aquí establecidas.

Parágrafo 1. Las iniciativas de mitigación que se estén implementando en el territorio nacional antes de la expedición del presente decreto, deberán actualizar su registro RENARE a fase de implementación dentro del plazo acá establecido, para poder seguir participando en el mercado de carbono.

Parágrafo 2. Los titulares de las iniciativas de mitigación y demás agentes regulados por el presente decreto que se encuentren desarrollando iniciativas de mitigación del cambio climático a la fecha de su expedición, tendrán (2) años para dar cumplimiento a lo aquí previsto y, en el evento de no acreditar el cumplimiento, podrán ser objeto de aplicación de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, o la norma que la modifique o sustituya”.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Teniendo en cuenta que, en la actualidad, no existe un cobro por los servicios que prestan las entidades públicas en el marco de la reglamentación, no se contempla un impacto económico directo e inmediato sobre los destinatarios de la norma, teniendo en cuenta que las disposiciones de la presente iniciativa normativa desarrollan y modifican lo ya establecido por las Decisiones adoptadas en la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático y la Resolución 1447 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.


En todo caso, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer un cobro asociado a dichos servicios, cuando sea creado, se realizará el respectivo análisis de impacto económico, especialmente, en lo relacionado con la evaluación y seguimiento de las iniciativas registradas en RENARE, en los casos en que el cobro sea habilitado por la Ley (artículo 28 de la Ley 344 de 1996⁸, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000⁹).

Respecto a lo anterior, cabe señalar que el referenciado artículo establece que:

“Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.

⁸ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

⁹ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

(...)


La tarifa incluirá:

- a) *El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;*
- b) *El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;*
- c) *El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.*

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.

Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes topes:

1. *Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).*
2. *Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).*
3. *Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas.

(...)"

De conformidad con lo anterior, de llegar a ser constitucionalmente viable el cobro por el seguimiento y evaluación de las iniciativas registradas en RENARE, asociado al respectivo acto administrativo, teniendo en cuenta lo señalado en la sección 1.2.5. del presente documento, atendiendo los principios de reserva ley y de legalidad del tributo, deberá expedirse una reglamentación específica que desarrolle el sistema y método establecido en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996¹⁰, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, con el fin de definir la respectiva tarifa, tras lo cual, procederá la elaboración del respectivo análisis de impacto económico.


5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Con respecto a los costos institucionales en los que podría llegar a incurrir el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de acuerdo con las estimaciones realizadas por el equipo de la DCCGR y del proyecto PMR, se encontró que el personal mínimo a contratar para la operación del Sistema Nacional de Mercados de Carbono e Instrumentos de Precio al Carbono, es de 58 personas, distribuidas así: 42 profesionales en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y 16 profesionales en el IDEAM, relacionados con labores de análisis técnico, regulación y coordinación institucional, gestión del cumplimiento, gestión de información y evaluación de proyectos. La cifra anual estimada para la contratación de los profesionales antes descritos es seis mil setecientos setenta y nueve millones doscientos cuarenta y ocho mil pesos (\$6.779.248.000).

Del total de recursos requeridos, mil trecientos cuarenta millones ochocientos cuarenta y ocho mil pesos (\$1.340.848.000) están cubiertos por los recursos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asociados a los costos de personal de planta de profesionales técnicos y jurídicos; también se cuenta con recursos de cooperación internacional derivados del *Partnership for Market Implementation* (PMI), que fue suscrito por parte del Ministerio 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.

Los recursos restantes, que oscilan alrededor de cinco mil cuatrocientos treinta y ocho millones cuatrocientos mil pesos (\$5.438.400.000); Estos rublos podrán ser asumidos con los recursos asignados por el presupuesto general de la nación, sin perjuicio de establecer un cobro por los servicios de evaluación y seguimiento.

¹⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Los impactos medioambientales del proyecto normativo son positivos, ya que, a través del establecimiento del Sistema Nacional de Mecanismos de Mercados de Carbono e Instrumentos de Precio al Carbono, así como los lineamientos, las condiciones y los criterios para el desarrollo de los mercados de carbono en Colombia, se consolida un instrumento administrativo que contribuye a la gestión de la acción climática, permitiendo generar impactos reales, verificables y adicionales, para 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, permite avanzar en el cumplimiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) actualizada en 2020, 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.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Esta propuesta de decreto contó con insumos dados por los estudios adelantados con apoyo del programa PMR del Banco Mundial (Banco Mundial, 2020) 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.

8. BIBLIOGRAFÍA


Banco Mundial. (2020). *Opciones de diseño para un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia, Reporte de mecanismos de flexibilidad y previsibilidad de precios*. Washington, DC.

CEMCO2. (2023). *REPORTE FINAL COMISIÓN CEMCO2*. Bogotá.

Instituto Global para el Crecimiento Verde (GGGI). (2023). *Evaluación de alistamiento y necesidades para el Artículo 6 en Colombia*. Bogotá.

Rodríguez, A. B. (2001). *Instituciones del Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley.

ANEXO:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	X

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>		No aplica
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>		X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>		No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>		X
Concepto Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		X

Aprobó:

LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

MARIA FERNANDA TORRES PENAGOS
Directora Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo

Proyectó: Adriana Lizetthe Gutiérrez Bayona – Contratista - DCCGR
Carlos Enrique Díaz Reyes – Asesor - DCCGR
Juan Sebastián Valle Parra – Contratista - DCCGR

Revisó: Mauricio Galván Gómez – Coordinador Grupo de Mitigación - DCCGR
María Juliet Londoño Duque – Profesional Especializada - DCCGR
Danys Wilfredo Ortiz Olarte – Contratista - DCCGR
Diana Milena Holguín Alfonso – Contratista - DCCGR