

## MEMORIA JUSTIFICATIVA

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN

*“Por medio del cual se adopta el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el Sector Minero Energético”*

#### 1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

##### 1.1. Antecedentes legales

El artículo 4 de la Ley 164 de 1994, *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.”* dispone:

###### *“ARTICULO 4°. COMPROMISOS*

*1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:*

*a). Elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes;*

***b). Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático;***

*c). Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en todos los sectores pertinentes, entre ellos la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y la gestión de desechos;*

*d). Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el*

*Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos;*

*e). Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones;*

*f). Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él;*

*g). Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole, la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos relativos al sistema climático, con el propósito de facilitar la comprensión de las causas, los efectos, la magnitud y la distribución cronológica del cambio climático y de las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta y de reducir o eliminar los elementos de incertidumbre que aún subsisten al respecto;*

*h). Promover y apoyar con su cooperación el intercambio pleno, abierto y oportuno de la información pertinente de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre el sistema climático y el cambio climático, y sobre las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta;*

*i). Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales;*

*j). Comunicar a la Conferencia de las Partes la información relativa a la aplicación, de conformidad con el artículo 12.*

*2. Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a lo que se estipula a continuación:*

*a). Cada una de esas Partes adoptará políticas nacionales (1) y tomará las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero. Esas*

*políticas y medidas demostrarán que los países desarrollados están tomando la iniciativa en lo que respecta a modificar las tendencias a más largo plazo de las emisiones antropógenas de manera acorde con el objetivo de la presente Convención, reconociendo que el regreso antes de fines del decenio actual, a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, contribuiría a tal modificación, y tomando en cuenta las diferencias de puntos de partida y enfoques, estructuras económicas y bases de recursos de esas Partes, la necesidad de mantener un crecimiento económico fuerte y sostenible, las tecnologías disponibles y otras circunstancias individuales, así como la necesidad de que cada una de esas Partes contribuya de manera equitativa y apropiada a la acción mundial para el logro de ese objetivo. Esas Partes podrán aplicar tales políticas y medidas conjuntamente con otras Partes y podrán ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención y, en particular, al objetivo de este inciso;*

*b). A fin de promover el avance hacia ese fin, cada una de esas Partes presentará, con arreglo al artículo 12, dentro de los seis meses siguientes a la entrada de vigor de la Convención para esa Parte y periódicamente de allí en adelante, información detallada acerca de las políticas y medidas a que se hace referencia en el inciso a), así como acerca de las proyecciones resultantes con respecto a las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal para el período a que se hace referencia en el inciso a), con el fin de volver individual o conjuntamente a los niveles de 1990 esas emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. La Conferencia de las Partes examinará esa información en su primer período de sesiones y de allí en adelante en forma periódica, de conformidad con el artículo 7;*

*c). Para calcular las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero a los fines del inciso b), se tomarán en cuenta los conocimientos científicos más exactos de que se disponga, entre ellos, los relativos a la capacidad efectiva de los sumideros y a la respectiva contribución de esos gases al cambio climático. La Conferencia de las Partes examinará y acordará las metodologías que se habrán de utilizar para esos cálculos en su primer período de sesiones y regularmente de allí en adelante;*

*d). La Conferencia de las Partes examinará, en su primer período de sesiones, los incisos a) y b) para determinar si son adecuados. Ese examen se llevará a cabo a la luz de las informaciones y evaluaciones científicas más exactas de que se disponga sobre el cambio climático y sus repercusiones, así como de la información técnica, social y económica pertinente. Sobre la base de ese examen, la Conferencia de las Partes adoptará medidas apropiadas, que podrán consistir en la aprobación de enmiendas a los compromisos estipulados en los incisos a) y b). La*

*Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, también adoptará decisiones sobre criterios para la aplicación conjunta indicada en el inciso a). Se realizará un segundo examen de los incisos a) y b) a más tardar el 31 de diciembre de 1998, y luego otros a intervalos regulares determinados por la Conferencia de las Partes, hasta que se alcance el objetivo de la presente Convención;*

e). *Cada una de esas Partes;*

***l). Coordinará con las demás Partes indicadas, según proceda, los correspondientes instrumentos económicos y administrativos elaborados para conseguir el objetivo de la Convención;***

***ll). Identificará y revisará periódicamente aquellas políticas y prácticas propias que alienten a realizar actividades que produzcan niveles de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, no controlados por el Protocolo de Montreal, mayores de los que normalmente se producirían;***

f). *La Conferencia de las Partes examinará, a más tardar el 31 de diciembre de 1998 la información disponible con miras a adoptar decisiones respecto de las enmiendas que corresponda introducir en la lista de los Anexos I y II, con aprobación de la Parte interesada;*

g). *Cualquiera de las Partes no incluidas en el Anexo I podrá, en su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en cualquier momento de allí en adelante, notificar al Depositario su intención de obligarse en virtud de los incisos a) y b). supra. El Depositario informará de la notificación a los demás signatarios y Partes.*

3. *Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el Anexo II, proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12. También proporcionarán los recursos financieros, entre ellos, recursos para la transferencia de tecnología, que las Partes que son países en desarrollo necesiten para satisfacer la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de las medidas establecidas en el párrafo 1 de este artículo y que se hayan acordado entre una Parte que es país en desarrollo y la entidad internacional o las entidades internacionales a que se refiere el artículo 11, de conformidad con ese artículo. Al llevar a la práctica esos compromisos, se tomará en cuenta la necesidad de que la corriente de fondos sea adecuada y previsible, y la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados.*

4. *Las Partes que son países desarrollados, y las demás Partes desarrolladas que figuran en el Anexo II, también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos*

*del cambio climático, a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos.*

*5. Las Partes que son países en desarrollo y las demás Partes desarrolladas que figuran en el Anexo II tomarán todas las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, o el acceso a ellos a otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, a fin de que puedan aplicar las disposiciones de la Convención. En este proceso, las Partes que son países desarrollados apoyarán el desarrollo y el mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de las Partes que son países en desarrollo. Otras Partes y organizaciones que estén en condiciones de hacerlo podrán también contribuir a facilitar la transferencia de dichas tecnologías.*

*6. En el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del párrafo 2 la Conferencia de las Partes otorgará cierto grado de flexibilidad a las Partes incluidas en el Anexo I que están en proceso de transición a una economía de mercado, a fin de aumentar la capacidad de esas Partes de hacer frente al cambio climático, incluso en relación con el nivel histórico de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal tomado como referencia.*

*7. La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo.*

*8. Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnologías, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes:*

- a). Los países insulares pequeños;*
- b). Los países con zonas costeras bajas;*
- c). Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;*
- d). Los países con zonas propensas a los desastres naturales;*

- e). *Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;*
- f). *Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;*
- g). *Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos;*
- h). *Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;*
- i). *Los países sin litoral y los países de tránsito.*

*Además, la Conferencia de las Partes puede tomar las medidas que proceda en relación con este párrafo.*

*9. Las Partes tomarán plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación y a la transferencia de tecnología.*

*10. Al llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 10, la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos. Ello se aplica en especial a las Partes cuyas economías dependan en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, o del uso de combustibles fósiles cuya sustitución les ocasione serias dificultades.”*  
(Negrilla fuera del texto original)

El artículo 170 de la Ley 1753 del 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, dispone:

*“ARTÍCULO 170. FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CRECIMIENTO VERDE DE LARGO PLAZO. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con participación de los ministerios, formulará una política de crecimiento verde de largo plazo en la cual se definan los objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Dentro de sus estrategias se diseñará un programa de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan con el desarrollo sostenible y que aporten al crecimiento verde.*

*Asimismo, se revisarán los mecanismos e instrumentos de mercado existentes que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente, con*



*el fin de proponer su desmonte gradual y nuevos mecanismos e instrumentos de mercado que fomenten el crecimiento verde.*

*Los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, **Minas y Energía**, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, **formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030).***

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación realizarán el seguimiento a los planes de adaptación y mitigación del cambio climático.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, diseñará y orientará la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal, REDD+, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado en el marco de la política nacional de cambio climático. (Negrilla fuera del texto original)*

Los artículos 1 y 2 de la Ley 1844 de 2017, “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.”, dispone:

*“ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.*

*ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.”*

## **1.2. Antecedentes reglamentarios**

- **Decreto 381 de 2012:**

*“ARTÍCULO 1o. OBJETIVOS. El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía.”*

*“ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás*

disposiciones legales vigentes, son funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes:

1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía...(...)
7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país **en concordancia con los planes nacionales de desarrollo** y con la política del Gobierno Nacional. (...)"

"ARTÍCULO 5o. DESPACHO DEL MINISTRO. Son funciones del Despacho del Ministro de Minas y Energía, además de las previstas en la Constitución Política, en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales, las siguientes:

- ...3. Aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector minero energético del país, **en concordancia con los planes nacionales de desarrollo** y con la política del Gobierno Nacional..."

"ARTÍCULO 6o. OFICINA DE ASUNTOS AMBIENTALES Y SOCIALES. Son funciones de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales las siguientes:

- ...3. Participar en la implementación de las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático..."

- **Resolución MME No. 90325 del 2014:**

"ARTÍCULO 1o. Adoptar las líneas de política de reducción de emisiones para establecer planes de implementación para los sectores de energía eléctrica, minas e hidrocarburos, así:

*Hidrocarburos:*

-- Fomento de la gestión integral de la energía en la industria de hidrocarburos, con el objetivo de reducir emisiones vía eficiencia energética y ahorros por medio de generación de energía con fuentes más limpias.

-- Fomento a la reducción de emisiones por medio de la captura, almacenamiento y uso de CO2.

-- Fomento a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por medio del fomento del uso del gas natural y GLP como alternativa al uso de combustibles con mayor factor de emisión.

*Minas:*

-- Fomento de la gestión integral de la energía en operaciones mineras, con el objetivo de reducir emisiones vía eficiencia energética y ahorro por medio de generación de energía con fuentes más limpias.



-- Fomento al uso de gas metano proveniente de operaciones mineras, manejado por razones de seguridad, con fines de autogeneración.

*Energía Eléctrica:*

-- Promoción y desarrollo de la política de eficiencia energética a nivel nacional.

-- Promoción de la eficiencia energética en la operación del sistema energético nacional por medio de:

1. Política para la promoción de la participación activa de la demanda (autogeneración, cogeneración) en el Sistema Interconectado Nacional

2. Integración gradual de las redes inteligentes en el Sistema Interconectado Nacional

-- Promoción de fuentes no convencionales de energía renovable en el Sistema Energético Nacional con criterios de confiabilidad y sostenibilidad medioambiental, social y económica.

-- Promoción de fuentes no convencionales de energía renovable en las Zonas No Interconectadas con criterios de confiabilidad y sostenibilidad medioambiental, social y económica.

*ARTÍCULO 2o. Otorgar un plazo de ocho (8) meses contados a partir de la vigencia de la presente resolución, para que la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS), del Ministerio de Minas y Energía, presente el Plan de Implementación de los Planes de Acción de Mitigación de Energía Eléctrica, Minas e Hidrocarburos, derivados de las líneas de política presentadas en el artículo 1o de la presente resolución.*

*ARTÍCULO 3o. Los Planes de Acción de Mitigación para los sectores de Energía Eléctrica, Minas e Hidrocarburos deberán señalarse con base en los criterios adoptados en el artículo anterior y podrán ser modificados y ajustados a las necesidades del Gobierno Nacional y a la implementación de nuevas tecnologías que ayuden a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, previo concepto de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía.”*

### **1.3. Antecedentes jurisprudenciales**

- **Sentencia Corte Constitucional C-073/95**

La Corte Constitucional, mediante esta sentencia emitida “En el proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 164 del 27 de octubre de 1994, "por la cual se aprueba la

"Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", estableció que "Los términos del convenio, en lo que atañe a los compromisos sobre adopción de políticas nacionales o regionales, no violan el principio de autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del país refuerzan el mandato constitucional que ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (CP art. 80). De otra parte, uno de los objetivos de la educación del colombiano es, precisamente, una formación para la protección del medio ambiente."

- **Sentencia C-048/18:**

La corte constitucional realizó el control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del acuerdo de París, que tiene por objeto fortalecer la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y el esfuerzo en pro de erradicar la pobreza:

*"El Acuerdo de París se presenta como un instrumento que impulsa un proceso de transformación hacia el desarrollo sostenible de todas las naciones. De esta manera, al establecer las condiciones para el desarrollo mundial compromete a los países a readecuar sus políticas económicas, sociales y ambientales para el cumplimiento de sus objetivos. La totalidad de las disposiciones contenidas en el Acuerdo conservan como base el desarrollo de compromisos mutuos, lo cual es un desarrollo del tratamiento igualitario y los efectos recíprocos del Acuerdo. Destaca la Corte que lo contenido en este instrumento efectiviza los fines esenciales de la Constitución en protección del derecho a contar con un medio ambiente sano, y atiende los mandatos constitucionales que se concretan con la adquisición de compromisos internacionales regidos por principios de conveniencia nacional, reciprocidad, equidad y soberanía nacional. De conformidad con lo expuesto, La Corte Constitucional concluye que tanto el Acuerdo de París como su ley aprobatoria, Ley 1844 de 2017, son plenamente respetuosas de las disposiciones constitucionales colombianas."*

- **Sentencia STC4360 del 05-04-2018, Corte Suprema de Justicia, Sala Casación Civil, Radicación No. 11001-22-03-000-2018-00319-01:**

Impugnación Sentencia de 12 de febrero de 2018, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sobre Acción de Tutela Radicación 11001220300020180031900, donde la Corte Suprema de Justicia, Sala Casación Civil, consideró:

- Entre los años 2015 y 2016, la deforestación en la región Amazónica se incrementó en un 44%, pasando de 56.952 a 70.074 hectáreas; debido a: i) el acaparamiento ilegal de tierras (60-65%); ii) los cultivos de uso ilícito (20-22%); iii) la extracción ilegal de yacimientos minerales (7-8%); iv) las obras de infraestructura; v) los cultivos

agroindustriales; y vi) la extracción punible de maderas (Estrategia de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - MADS).

- El derecho a gozar de un ambiente sano es de carácter colectivo y su acción constitucional es la acción popular; sin embargo, procede la tutela en el caso concreto porque existe *“...conexidad entre la vulneración de derechos colectivos y la violación a uno u otros de tipo primario, fundamental e individual, de modo que la transgresión de los primeros ocasione contiguamente, la afectación de los segundos...”*.
- En la Constitución Política de Colombia se construyó un orden público ecológico: arts. 1, 8, 49, 58, 63, 67, 79, 80, 88, 95-8, 215, 226, 268-7, 277-4, 289, 300-2; 310, 311 y 313-9, entre otras normas.
- Existe un grave desconocimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en la Convención Marco sobre el Cambio Climático de París de 2015, en donde Colombia, entre otras responsabilidades, se comprometió a reducir a cero la deforestación en la Amazonía Colombiana para el año 2020 (Iniciativa Colombia Sostenible); Cuyos pilares son: *“1. Mejorar la administración, vigilancia y control de los bosques para su uso sostenible. 2. Planificación sectorial de largo plazo, infraestructura verde, minería e hidrocarburos responsables. 3. Transformación agropecuaria regional para frenar la expansión de la frontera agrícola. 4. Financiamiento de la protección indígena de los bosques. 5. Monitoreo de bosques preciso y oportuno”*. En virtud de lo anterior, aunque no se diga taxativamente en las consideraciones, es perfectamente compatible la industria minera/petrolera con la protección de la Amazonía en el marco del desarrollo sostenible.
- Una nueva ideología de sociedad *“ecocéntrica antrópica”* que supere el *“antropocentrismo”*; considerando al medio ambiente dentro del ideal de progreso y de la noción efectiva de desarrollo sostenible, debiendo redefinirse los derechos, concibiéndolos como *“derechos-deberes”*, es decir, que el mismo titular del derecho soporta la exigencia de un deber no solo para con las demás personas del planeta (incluyendo los seres humanos no nacidos), sino que también para con los demás seres vivos (animales o vegetales). Lo anterior describe los principios de solidaridad y equidad intergeneracional (el ser humano –presente y futuro- forma parte de la naturaleza, es decir, también es naturaleza). A la postre la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016, sobre el enfoque jurídico de derechos bioculturales, anotó: *“...solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura, es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista...”*; en consecuencia *“...la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos...”*. Lo anterior *“...sin perjuicio del deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a*

*las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad...”.*

En virtud de lo cual resolvió (entre otros):

**“Reconocer a la Amazonía Colombiana como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.”**

#### **1.4. Antecedentes técnicos**

Respondiendo a los desafíos en materia de planificación el Ministerio cuenta con el Proyecto de Inversión *“Diseño e implementación de herramientas de mitigación y adaptación en el sector minero-energético frente al cambio climático”*, con Código BPIN 2015011000089, formulado por la OAAS, el cual tiene un horizonte establecido entre el 2016 y el 2020, cuyo objetivo es fortalecer la gestión del Gobierno Nacional relacionada con la mitigación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), asociadas al desarrollo y crecimiento del sector minero-energético y de adaptación a los efectos de la alteración de las condiciones climáticas globales, enfocándose en:

- a) Adelantar acciones encaminadas a mitigar emisiones de GEI, sin afectar el desarrollo y crecimiento proyectado del sector.
- b) Lograr una correcta adaptación a los cambios en patrones climáticos que inciden en las estructuras productivas.
- c) Participar en la construcción de políticas y normas nacionales enfocadas en la gestión de cambio climático.

Con este proyecto el Ministerio busca avanzar en soluciones de desarrollo sostenible, alimentadas de estrategias como las siguientes, entre otras:

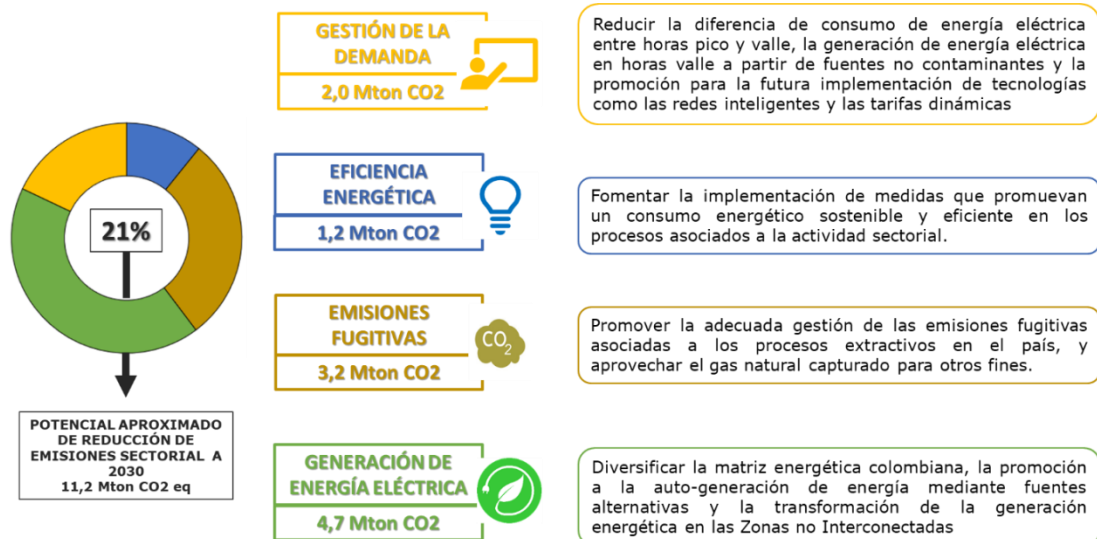
- a) Coordinación y articulación con las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía- MME, así como con otros actores interesados.
- b) Estudios que permitan establecer la situación actual, encontrar falencias, consolidar lecciones aprendidas y definir planes de acción.
- c) Diseño de sistemas de información que permitan realizar seguimiento y reportar resultados.

Para avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1753 de 2015, la Política Nacional del Cambio Climático y en los lineamientos de la CICC, durante los años 2016 y 2017 el Ministerio de Minas y Energía, en el marco del proyecto de inversión antes mencionado, suscribió los contratos que a continuación se relacionan, con indicación de su objeto y resultado:

- **Contrato GGC N° 231 de 2016**, cuyo objeto fue: *“formulación de un Plan de Acción de Mitigación del Sector Minero Energético, que integre los Planes de Acción de Minas, Hidrocarburos y Energía Eléctrica existentes, con el fin de obtener insumos que le permitan al sector identificar los posibles escenarios de reducción de emisiones así*

como una propuesta regulatoria sobre la inclusión de variables de cambio climático en la normatividad sectorial.”

Como resultado de su ejecución se identificó el potencial de reducción de emisiones de GEI del sector minero-energético, el cual se encuentra en un rango entre el 19 y el 25%, con una mayor probabilidad de reducción del 21%, a 2030 calculadas sobre la línea *Business as Usual*. Este potencial se define a través de 4 líneas estratégicas que se presentan a continuación:



Dicho potencial fue presentado como meta del sector minero energético durante la IV sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático.

- **Contrato GGC N° 257 de 2016**, cuyo objeto fue “Elaborar un diagnóstico subsectorial de vulnerabilidades y cálculo de riesgos derivados de los impactos asociados al cambio climático y variabilidad climática en la industria de hidrocarburos”.

Los productos resultantes de su ejecución, son:

- Una metodología innovadora, para la identificación y valoración de amenazas y vulnerabilidades de los sectores productivos ante los eventos del cambio climático y variabilidad climática; la cual tiene el potencial de ser replicada en los diferentes niveles de ordenamiento sectorial (nacional y regional) y en diferentes actividades económicas;
- Identificación de las amenazas climáticas más representativas para el sector de hidrocarburos;
- Escenarios prospectivos que representan el comportamiento de las amenazas climáticas en escenarios de cambio climático; y,
- Identificación de los riesgos que genera el cambio climático sobre el sector de hidrocarburos.

- **Contrato GGC N° 388 de 2017**, cuyo objeto fue la *“Formulación del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector minero energético, que responda a las obligaciones establecidas en el artículo 170 de la ley 1753 de 2015.”*

Como resultado de su ejecución se obtuvieron los siguientes productos al Ministerio:

- i) Componente de mitigación de GEI del sector minero energético. en el cual se consolidan las Líneas Estratégicas de Mitigación, profundizando en el análisis de las estrategia de Gestión de la Demanda; la cual se define como el conjunto de estrategias encaminadas a modificar los patrones de consumo de energía de los usuarios finales, tanto en el tiempo de uso como en la magnitud de carga requerida, con el propósito de optimizar diferentes aspectos del sistema eléctrico, y adicionalmente identificó preliminarmente el potencial de reducción y captura de emisiones de GEI de las medidas de compensación por impactos ambientales del sector minero energético.
- ii) Componente de adaptación al cambio climático del sector minero energético. En este producto se muestran los resultados de la aplicación de la metodología de valoración de los riesgos asociados al cambio climático de las industrias de Generación y Transmisión de energía eléctrica.
- iii) Documento de propuesta que contiene la Formulación del Plan de Gestión Integral de Cambio Climático. En este documento el consultor presentó una propuesta de las líneas estratégicas de adaptación al cambio climático, las cuales se definen como:

Línea estratégica de resiliencia energética; cuyo objetivo es el de incorporar sistemáticamente la gestión de los riesgos asociados al cambio climático, en el cumplimiento de todas las funciones misionales del sector administrativo minero energético para fortalecer la seguridad energética, asegurar la provisión del servicio público de energía eléctrica y la disponibilidad y acceso a los recursos hidrocarbúricos y carbón; y,

Línea estratégica de gobernanza climática; que busca fomentar, participar y seguir la gestión del riesgo local y regional ante el cambio climático en áreas sensibles para el desarrollo sectorial y, en particular, en las áreas de mayor vulnerabilidad social, contribuyendo a una gestión solidaria de los riesgos del cambio climático entre todos los actores locales.

Adicionalmente, se debe resaltar que en el marco de esta contratación y con el objeto de socializar los resultados de las anteriores consultorías sobre cambio climático, se realizaron los siguientes talleres de socialización sobre la estructura del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático con los agentes que conforman el sector minero energético; entre los que se encuentran unidades adscritas al Ministerio de Minas y Energía: UPME, ANH, ANM, IPSE etc, empresas y agremiaciones, como por ejemplo: ACOLGEN, ANDEG, ANDI, ANDESCO, ACM y ACP, entre otros:



- Taller 1. Identificar brechas, barreras y oportunidades para la implementación de cuatro líneas estratégicas de mitigación del sector minero-energético, y dar a conocer el plan de trabajo del componente de adaptación.
- Taller 2. Socializar el índice de vulnerabilidad sectorial para el análisis de riesgos ante el cambio climático del subsector hidrocarburos e identificar preliminarmente los factores de competitividad que se pueden afectar por el cambio climático y las medidas de adaptación que se debe aplicar ante los riesgos derivados del cambio climático.
- Taller 3. Validar la identificación de las amenazas, los factores de competitividad y los indicadores del índice de vulnerabilidad sectorial para el análisis de riesgos ante el cambio climático del subsector de energía eléctrica.
- Taller 4. Generar una discusión alrededor de las propuestas planteadas para la línea estratégica de gestión de la demanda en el marco del PGICC del sector minero-energético.
- Taller 5. Contribuir a la identificación de las amenazas, los indicadores del índice de vulnerabilidad sectorial y los factores de competitividad para el análisis de riesgos ante el cambio climático del sector de gran minería de carbón.
- Taller 6. Discutir la aplicabilidad de las medidas de compensaciones ambientales como línea estratégica de mitigación de emisiones de GEI para el sector minero-energético y su potencial de mitigación, brechas, barreras y oportunidades.
- Taller 7. Presentar la estructura preliminar del PIGCC del sector minero-energético, así como los resultados de los componentes de adaptación y mitigación.

Por último y con el objeto de “Aunar esfuerzos con el Ministerio de Minas y Energía para avanzar en la consolidación, socialización, publicación e inicio de la primera fase de implementación del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático (PIGCC) del sector minero-energético”, el Ministerio de Minas y Energía realizó el Convenio de Asociación GGC N° 318 de 2018, con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Durante lo corrido del año 2018 se han realizado dos talleres con las unidades adscritas al MME y con las empresas y asociaciones del sector, con el siguiente objetivo “Socialización, consolidación, ajuste, publicación e implementación inicial del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático (PIGCC) para el sector minero energético”.

El Plan Integral de Gestión del Cambio Climático de Sector Minero Energético que se desea adoptar mediante resolución se construyó con todos los insumos obtenidos

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN**

Los destinatarios de la norma son todos los actores involucrados en el sector minero energético; es decir, (i) las entidades públicas adscritas o vinculadas al sector, (ii) las entidades privadas cuyo objeto social se enmarca en las actividades del sector, y (iii) otras entidades y autoridades públicas cuyas competencias transversales al sector, permiten el ejercicio de los principios de coordinación y colaboración, mediante la articulación interinstitucional.

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

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

El Proyecto de Resolución se expide con base en las facultades conferidas por el artículo 80 de la Constitución política de Colombia, el artículo 4 de la Ley 164 de 1994, el artículo 170 de la Ley 1753 del 2015, los artículos 1 y 2 de la Ley 1844 de 2017, y el Decreto 381 de 2012.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia de fortalecer el diálogo interinstitucional y la articulación entre los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Ministerio de Minas y Energía (MME), se firmó en el mes de junio de 2010 la Agenda conjunta entre el Ministerio de Ambiente, y Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.

El objetivo principal de la Agenda Ambiental Interministerial fue el de estructurar, implementar y poner en marcha estrategias coordinadas dirigidas a construir una visión de largo plazo que armonice la gestión entre los dos Ministerios, sus entidades adscritas y vinculadas. El escenario de planificación conjunta que hoy representan tanto la Agenda Ambiental Interministerial como las Agendas Sectoriales para Minería, Hidrocarburos y Energía suscritas entre el Ministerio de Minas y Energía – MME, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, ha contribuido a mejorar y agilizar los aspectos de coordinación de los dos ministerios en procura de alcanzar las metas país.

En el marco de la Agenda conjunta, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó al Ministerio de Minas y Energía la formulación e implementación del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático sectorial.

#### **3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El artículo 80 de la Constitución política de Colombia, el artículo 4 de la Ley 164 de 1994, el artículo 170 de la Ley 1753 del 2015, los artículos 1 y 2 de la Ley 1844 de 2017, y el Decreto 381 de 2012; todos se encuentran publicados y plenamente vigentes.

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

Este proyecto de resolución propuesta, subroga lo establecido en la Resolución No. 90325 el 25 de marzo de 2014, expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

#### **3.4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto**

Este proyecto de resolución propuesta, genera impactos positivos sobre las decisiones jurisprudenciales analizadas en el numeral 1.3. del presente documento, puesto que contribuye con el cumplimiento de los fines del estado y de sus compromisos internacionales concernientes al cambio climático.

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO**

El sector minero-energético en Colombia se divide en tres industrias: hidrocarburos, minería y energía eléctrica, aportando en promedio un 9,18 % al PIB, entre 2000 y 2016, entre el 2000 y 2016 la producción del sector presenta una tendencia creciente, siendo el 2015 el año en el que mayor producción realizó el sector con COP \$ 48,657 billones y el año 2002 la menor producción con COP \$ 27,808 billones<sup>1</sup>.

Como resultado del Convenio de Asociación MME-CIAT, 2017 ajustado de INERCO-UNAL 2016, se estimó que la inversión aproximada para la industria minero energética en la implementación del PIGCC, es de mil catorce millones de dólares (\$1.014.000.000,00 USD).

Nota: La formulación de propuestas y estrategias para solucionar los problemas derivados de cambio climático no debe entenderse como una opción opuesta al crecimiento económico. Por el contrario, la inacción ante el cambio climático causa, por sí misma, impactos negativos en el crecimiento económico<sup>2</sup>.

#### **5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

El presente proyecto de Resolución, de acuerdo al Convenio de Asociación MME-CIAT, se estimó que los costos de implementación del PIGCC desde éste Ministerio y las agencias adscritas, ascienden a siete millones quinientos mil dólares (\$7.500.000,00 USD).

Nota: Aunque actualmente no se cuenta con la disponibilidad presupuestal para asignarla a éste fin específico, se justifica el presente proyecto normativo teniendo en cuenta que la formulación de propuestas y estrategias para solucionar los problemas derivados de cambio climático no debe entenderse como una opción opuesta al crecimiento económico; por el contrario, la inacción ante el cambio climático causa, por sí misma, impactos negativos en el crecimiento económico<sup>3</sup>.

#### **6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL**

---

<sup>1</sup> DANE, PIB por rama de Actividad, 2016, Adaptado por U. T. INERCO-Universidad Nacional de Colombia, 2017.

<sup>2</sup> CEPAL, 2010.

<sup>3</sup> CEPAL, 2010.

El presente proyecto de resolución busca promover un desarrollo sectorial bajo en carbono y resiliente al clima basado en una planeación sectorial que contempla las condiciones climáticas cambiantes y la coordinación con el territorio donde se realizarán las acciones, convirtiéndose así en una herramienta de apoyo para el Ministerio de Minas y Energía en la búsqueda de fortalecer integralmente las capacidades institucionales, técnicas, de gestión y conocimiento del sector para enfrentar tempranamente los compromisos y riesgos derivados del cambio climático, convirtiéndolos en una oportunidad para la innovación y la mejora de la competitividad sectorial.

En cuanto a la adaptación, mediante la línea estratégica “Gobernanza Climática”, este documento incorpora la gestión del cambio climático con una visión de gestión del riesgo de desastres (COP 21, NDC, PND, ENREDD+, PNACC y PNCC), pues se considera que ambos aspectos son complementarios dada la alta vulnerabilidad que tiene el sector ante el cambio climático y la variabilidad climática. Así mismo, en un marco de cambio climático, la planeación y funcionamiento del sector debe estar ligada al desarrollo sostenible (PND, Crecimiento verde, ECDBC, PNCC), lo cual está incluido en la línea estratégica “Resiliencia energética”. Igualmente, las acciones enfocadas a la cobertura vegetal y al cuidado de los sumideros de carbono (ENREDD+) serán incluidas en la versión definitiva del PIGCC.

Por su parte, la mitigación tiene como principal objetivo la reducción de emisiones de GEI. En este sentido, los documentos consultados evidencian una necesidad primordial de generar una reconversión tecnológica de equipos y procesos más eficientes energéticamente. Esto es abordado por la línea estratégica “Eficiencia energética”, la cual cuenta con diferentes acciones para poder generar un marco normativo, de gestión y de planeación que permita el cumplimiento de este objetivo.

## **7. CONSULTA**

No aplica, porque el presente proyecto de Resolución adopta lineamientos de carácter general, se trata de un plan estratégico y macro; lo anterior con fundamento en la sentencia C-331 de 2012 de la Corte Constitucional, en donde se sostiene que *“...una norma de carácter general que afecta a los ciudadanos por igual y debe aplicarse en todo el territorio nacional...no debe someterse a la consulta previa de las comunidades étnicas, de conformidad con el artículo 330 de la Constitución Política y el Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT”*.

Así mismo, en las sentencias C-175 de 2009 y T-376 de 2012 la misma Corte sostiene que las disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos no son susceptibles de ser consultadas de manera específica a las comunidades étnicas en el marco de las disposiciones de del Convenio 169 de la OIT.

Es importante aclarar que, aunque el PIGCC no está sujeto al proceso de consulta previa, las acciones específicas que vayan a ser implementados por los diferentes actores si deberán cumplir con toda legislación vigente que incluye el proceso de Consulta Previa, en los casos en los que corresponda.

## **8. PUBLICIDAD**

En cumplimiento de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1609 de 2015 y de acuerdo a lo establecido en la Resolución 4 1304 de 2017 emitida por el Ministerio de Minas y Energía, el presente proyecto debe publicarse para comentarios del público en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

Lo anterior se hará durante un plazo de cinco (05) días calendario, atendiendo a que se trata de una política pública que no tiene el carácter de reglamento técnico y no impone obligaciones sanciones a los administrados; por el contrario, se trata del plan estratégico para la nación, que servirá de guía al sector minero energético para afrontar los retos de adaptación y cambio medio ambiental, frente a los cuales la inacción repercute en consecuencias catastróficas para todos.

## **9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Teniendo en cuenta que el proyecto de Resolución no crea, reglamenta o modifica nuevos trámites, no se requiere concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

## **10. MATRIZ RESUMEN SOBRE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS**

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo hacen parte de esta memoria justificativa.

## **11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS**

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hacen parte de esta memoria justificativa.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ).

Cordialmente,

**VANESSA CORONADO MENA**

Jefe Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales

**JUAN MANUEL ANDRADE MORANTES**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Eduardo José Sánchez Sierra  
Patricia Dávila  
Luisa Celis  
Diego A. Grajales  
Andrés Arturo Méndez Delgado  
Héctor Mauricio Santaella Mogollón

Revisó: Juan Manuel Andrade Morantes  
Vanessa Coronado Mena

Aprobó: Juan Manuel Andrade Morantes  
Vanessa Coronado Mena