

**#AcciónClimáticaYa**

# **Análisis sobre el Proyecto de ley de Acción Climática: “Una iniciativa de piso, más no de techo”**

**Autor**

**Santiago Aldana Rivera**

**Investigador : Justicia Climática**



**ASOCIACIÓN  
AMBIENTE SOCIEDAD**

## Introducción

El pasado 29 de septiembre el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República con mensaje de urgencia, el proyecto de ley 336 de 2021 Cámara “*Por medio del cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*” (Ley de Acción Climática).<sup>1</sup> Este proyecto de ley que empezó su trámite en Cámara de Representantes, tiene 24 artículos los cuales inspirados en las 169 metas de la Contribución Nacional Determinada (NDC, sus siglas en inglés)<sup>2</sup> de Colombia actualizada en el marco del Acuerdo de París, establece de manera conjunta entre varios ministerios y sus sectores las metas mínimas que debe adelantar el país para cumplir sus compromisos climáticos.<sup>3</sup>

Este proyecto de ley se organiza en 6 títulos los cuales agrupan: i) las disposiciones generales sobre objeto, ámbito de aplicación, pilares y definiciones, ii) las metas nacionales para lograr la carbono neutralidad, iii) las metas en mitigación, iv) las metas en la promoción y desarrollo de los mercados de carbono, v) las metas en implementación, seguimiento y financiamiento y vi) las disposiciones finales.<sup>4</sup> Dentro de cada uno de estos títulos se expresan las siguientes reflexiones:

---

[1] Proyecto de ley ‘Acción climática’

[2] NDC de Colombia

[3] Foro Virtual Ley de Acción Climática

[4] Proyecto radicado ‘Acción Climática’

## I. Disposiciones generales

# JUSTICIA CLIMÁTICA

- El proyecto de ley es un avance importante en política climática al elevar los compromisos climáticos concebidos dentro de la política pública como la NDC a rango de ley. De igual forma, el ámbito que se define dentro del articulado, como su alcance expresan importantes pasos que puede dar el país en asuntos de descentralización y el escalamiento de la acción climática, al delegar y establecer responsabilidades desde el rango nacional hasta el local.
- En cuanto al artículo 3, se reconoce el esfuerzo de tejer los “enfoques transversales e integradores” de la NDC con los pilares que define la ley. Estos pilares son importantes porque serán los criterios que deberán guiar las políticas que surjan luego de esta ley, como de las acciones adicionales que se realicen. No obstante, preocupa la exclusión del enfoque transversal en derechos humanos dentro del proyecto de ley. Como lo reconocieron las organizaciones de la sociedad civil que incidieron para reconocerse este enfoque dentro del proceso de actualización de la NDC en el 2020, “los esfuerzos climáticos no deben enfocarse en la medición neta del carbono, sino en criterios de justicia

climática, derechos humanos y biodiversidad”. A pesar de esto, dentro de los pilares se reescribe y se reconoce el principio de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” bajo la palabra corresponsabilidad y reconocen la importancia de dos de las 6 Acciones para el Empoderamiento Climático<sup>5</sup> definidas dentro del Artículo 12 del Acuerdo de París, como son la concientización y la información.

- Un potencial paso que pudo dar el proyecto de ley, considerando los pilares definidos habría sido proponer un borrador sobre qué entiende el Estado colombiano en asuntos de justicia climática, un término que cada vez toma mayor relevancia, en especial sobre los efectos desproporcionados del cambio del clima, como en la vulneración de derechos de las comunidades en ciertos proyectos validados por la acción climática.
- En los significados, preocupa la definición de ‘Carbono neutralidad<sup>6</sup>’ la cual no se menciona el componente antropogénico. Este error de conceptualización podría distorsionar la diferenciación entre absorción natural a la generada de manera antropogénica, lo que haría que se alterara, por ejemplo, el mercado de bonos de carbono al atribuirse a un páramo la capacidad de emitir bonos de carbono, cuando son los proyectos formulados para tal fin.

[5] [Acción sobre el empoderamiento climático](#)

[6] Glosario IPCC

## II. Metas nacionales para la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono.

# JUSTICIA CLIMÁTICA

- Dentro de los artículos de este título se resalta el valor de establecer finalmente para el país una meta de reducción de GEI, de carbono neutralidad, emisiones de carbono negro y reducción de la deforestación en un tiempo y cantidad determinada, independiente de los tiempos y cambios políticos del país. Este hecho es innovador en tanto resulta tener la ley un horizonte el cual apostar en diferentes lapsos del tiempo, garantizando así un proceso de control político mayor para los próximos años.
- Sin embargo, a pesar de incluir en la ejecución de diferentes metas a diversos sectores se cuestiona el alcance de los mismos y los procesos de gobernanza para el manejo de los instrumentos que definen las metas propuestas. Lo anterior por motivo de que en gran parte de estas metas se establece la formulación de políticas, herramientas, metodologías, proyectos pilotos, entre otras opciones para el abordaje de los asuntos que tienen que ver con mitigación a nivel nacional. Esto expresa una falta de claridad en cómo luego de la formulación de estos instrumentos trascenderán posterior a su publicación en acciones concretas y cómo

se garantizará la evaluación del impacto de estas metas/productos dentro de la política pública nacional. De este modo, se evidencia la necesidad de incluir principios en derechos de acceso a la información dentro de estas metas, que busquen la democratización de la información para la promoción de procesos de empoderamiento sectorial, académico y ciudadano.

- Por otra parte, se valora del proyecto de ley las acciones concretas que se reconocen en el marco de los medios de implementación, definidos dentro de la NDC. En el artículo 7, se avanza en el reconocimiento y emprendimiento de acciones alrededor de lo que se conceptualiza en el Acuerdo de París como 'Acciones para el Empoderamiento Climático', siendo un esfuerzo valioso e incluso pionero en la región latinoamericana. De igual forma, se reconoce la importancia de tejer estas acciones en el marco de ACE con enfoques en derechos humanos, equidad intergeneracional y diferencial en género y étnico, en al menos una de las metas que incluye este importante criterio que demandan las comunidades más vulnerables frente el cambio climático en el país.
- A pesar que el proyecto de ley define medidas en financiamiento climático, como la actualización de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, este no crea mecanismos económicos puntuales que permitan garantizar financiación a las medidas que se proponen a lo largo del artículo. Este factor puede ser decisivo para lograr los compromisos climáticos del país en el marco del Acuerdo de París.

### III. Medidas para el logro de las metas país en materia de mitigación

# JUSTICIA CLIMÁTICA

- De entrada, en este título preocupa la ausencia de una apuesta firme para la descarbonización de la matriz energética dentro de las medidas definidas para el Sector Minas y Energía. Este término como su conceptualización se excluyen del alcance de esta sección y a cambio se valida el discurso de Carbono Neutralidad, el cual se soporta bajo la incertidumbre que existe en las opciones de captura de GEI tanto natural como tecnología que cuenta Colombia en la actualidad. Se evidencia así la conexión que existe entre este proyecto de ley con la Ley 2099 de 2021 recientemente aprobada sobre “Transición energética”,<sup>7</sup> en la cual se le extiende beneficios tributarios y normativos a nuevas fuentes de energía que dependen de los combustibles fósiles como es el hidrógeno azul, sosteniendo así nuestra dependencia a la industria extractiva y dando posibilidad de anular cualquier esfuerzo climático nacional.<sup>8</sup>
- A pesar de lo que se expresa del sector minero-energético en este título, se reconoce el potencial beneficio que podría traer las metas mínimas incorporadas en asuntos de calidad del aire, manejo y uso del suelo para evitar la expansión de la

[7] Ley 2099 de 2021 ‘Transición energética’

[8] Concepto de diversas organizaciones de sociedad civil al proyecto de ley no. 365 de 2020 Senado – 565 de 2021 Cámara

frontera agrícola, reducción de los impactos del sector agropecuario, en el manejo y gestión de los residuos. en el desarrollo territorial sostenible, entre otros; las cuales se articulan con las prioridades que indica el inventario de emisiones de GEI. De igual manera, se celebra la forma cómo el proyecto de ley vincula y asigna responsabilidades a instituciones que normalmente son excluidas de estas discusiones, como es la rama judicial, los entes territoriales, el Departamento de Prosperidad Social, el DANE, las Fuerza Militares, entre otras.

#### IV. Medidas para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono

# JUSTICIA CLIMÁTICA

- En el 2018 se definió en la Ley 1931 de 2018 la creación de un complejo Sistema Nacional de Información en Cambio Climático - SINCC<sup>9</sup>, el cual dos años después, visibiliza el proyecto de ley la necesidad de integrar otros subsistemas necesarios para garantizar la transparencia en la toma de decisiones climáticas. El esfuerzo que hace el proyecto de ley de fortalecer el SINCC es valioso en sectores como es el mercado de carbono, el cual a la fecha se realiza de manera voluntaria con varias fallas en la contabilidad de emisiones y dilemas éticos por las denuncias que han hecho las comunidades en algunos proyectos.



- A pesar de los esfuerzos que realiza el proyecto de ley en crear instancias e instrumentos para el fortalecimiento de los mercados de carbono, como la obligación del reporte de emisiones de GEI o la creación de la Comisión de Estudio para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono en Colombia, estas medidas no son suficientes para garantizar el crecimiento del mercado de carbono de manera justa con los involucrados, en especial con las comunidades. Dentro del proyecto de ley se podrían incluir disposiciones urgentes en fortalecimiento de la regulación existente, como en la creación de otros mecanismos para garantizar las capacidades del Estado en el seguimiento y control de los proyectos del mercado de carbono ante las denuncias hechas por organizaciones sobre la venta de bonos de “aire caliente”.<sup>10</sup> De igual forma, se podrían establecer y elevar con mayor vinculación salvaguardas ambientales<sup>11</sup> y socioeconómicas que permitan tratos justos y distribución de beneficios equitativa de parte de estos proyectos, ante el malestar de algunas comunidades por los diálogos inequitativos en capacidades para negociar estos proyectos.

---

[9] Ley 1931 de 2018 “directrices para la gestión del cambio climático”

[10] [Las dos caras del verde: El uso de bonos forestales por aire caliente para evitar impuestos al carbono en Colombia](#)

[11] [Salvaguardas socioambientales de los proyectos REDD](#)

## V. Implementación, seguimiento y financiamiento las metas y medidas para el logro del desarrollo bajo en carbono, la carbono neutralidad y la resiliencia climática del país.

# JUSTICIA CLIMÁTICA

- El proyecto de ley finalmente cierra el articulado estableciendo la formulación de un plan para lograr la carbono neutralidad para el 2050, definiendo componentes mínimos valiosos y coherentes desde la política climática. Sin embargo, lo más importante se resume en la potestad de integrar el plan que se formule con los planes de desarrollo, de planeación territorial y de gestión en cambio climático, cerrando así un enfoque transversal de desarrollo al país considerando nociones de las consecuencias del cambio climático en la sociedad.
- De igual forma, se resalta la asignación del Departamento Nacional de Planeación para hacer el seguimiento y comunicación de los avances de la NDC en coordinación del Ministerio de Ambiente. Este hecho dará claridad de qué instituciones estarán a cargo de vigilar que lo dispuesto en esta ley se cumpla.

## Reflexiones finales:

- Un reciente análisis de Climate Tracker declaró de “altamente insuficientes” los compromisos climáticos de Colombia.<sup>12</sup> Según el informe declaró esto a causa de: i) la incertidumbre de la contribución de las emisiones provenientes del uso de la tierra en la meta propuesta, ii) la baja coherencia con las políticas actuales que expide el ejecutivo y el legislativo, incluidas las medidas tomadas para recuperación pos-covid (las cuales podrían incrementar un 50% más las emisiones que deberían ser en 2030 en el país), iii) la apuesta firme de mitigar las emisiones de carbono a través de disminuir la deforestación pero sin resultados efectivos y iv) la falta de un compromiso condicionado de recursos de cooperación internacional. Este análisis es de vital importancia porque visibiliza que tanto la NDC como este proyecto de ley no serán suficientes para garantizar el cumplimiento de los compromisos climáticos. Adicionalmente, reafirma que las medidas incorporadas en el proyecto de ley son el piso, más no el techo, del conjunto de cambios complejos que debe realizar Colombia para promover una acción climática justa. Esto significa que el proyecto de ley carece de un enfoque de adicionalidad y de ambición importante, al no reconocer las futuras actualizaciones de los compromisos climáticos.
- Aún el país carece de coherencia política para promover resiliencia climática y apostar por una sociedad baja en carbono. Los discursos que apropian las políticas públicas sobre la carbono neutralidad, son políticas riesgosas que sin suficientes capacidades podría profundizar aún más la crisis que estamos viviendo. Se hace necesario incorporar medidas para la descarbonización de nuestras sociedades y encontrar alternativas en el marco de los límites planetarios.

- El proyecto de ley no reconoce la importancia de garantizar medidas en el marco de los derechos humanos, incluidos los derechos de acceso. Como lo hemos evidenciado en algunos proyectos nacionales, la acción climática sin criterios en derechos humanos puede profundizar y vulnerar los modos de vida de las comunidades, reconocidas por ser las más vulnerables por la crisis climática, y eventualmente quebrar la confianza de los mercados. Debería ser un eje transversal de este proyecto de ley garantizar medidas con enfoque en protección de derechos humanos.
- Finalmente, una vez que esta ley se apruebe, será necesario que se apropien normatividad en política fiscal que financie las medidas que se disponen para enfrentar la crisis climática. Será un eventual reto garantizar que esta ley sea realidad en los territorios.

---

[12] Los compromisos climáticos de Colombia nos llevarían a un mundo 4° C más caliente

Autor: Santiago Aldana Rivera es administrador ambiental, con especialización en gerencia de recursos naturales y en la actualidad cursa una especialización en derecho ambiental. Ha tomado cursos relacionados con derechos humanos, conflictos socioambientales, crisis climática, conservación de la biodiversidad, entre otros, en diferentes universidades e instituciones en Colombia y el exterior. Actualmente es investigador en el área de Justicia Climática de la Asociación Ambiente y Sociedad.