

## **PROYECTO DE LEY N°**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «ACUERDO DE PARIS», ADOPTADO EL 12 DE DICIEMBRE DE 2015, EN PARÍS, FRANCIA.”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Visto el texto del «ACUERDO DE PARIS», ADOPTADO EL 12 DE DICIEMBRE DE 2015, EN PARÍS, FRANCIA.**

Se adjunta copia fiel y completa del texto certificado en español del Acuerdo, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en catorce (14) folios.

El presente Proyecto de Ley consta de treinta y un (31) folios.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY, POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL “ACUERDO DE PARÍS” ADOPTADO EL 12 DE DICIEMBRE DE 2015 EN FRANCIA

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y en cumplimiento del numeral 16 del artículo 150, numeral 2 del artículo 189 y el artículo 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República, el Proyecto de Ley por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de París», adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.

### I. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

El cambio climático se define como el incremento gradual de la temperatura del planeta, acompañado de una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos; es decir una mayor variabilidad natural del clima observado durante periodos de tiempo comparables<sup>1</sup>. Esta problemática es causada por el incremento en la concentración de gases efecto invernadero (en adelante GEI)<sup>2</sup> en la atmósfera.

La anterior definición se basa en los hallazgos del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), órgano internacional establecido en 1988 como una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial, con el fin de ofrecer una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas.

El más reciente informe del IPCC<sup>3</sup> confirma que la influencia humana en el sistema climático es clara y va en aumento, y en ese sentido declara que tiene un 95% de certeza de que la actividad humana es actualmente la causa principal del calentamiento global. Muchos de los cambios observados desde la década de 1950 no tienen precedentes en los últimos decenios a milenios. Las emisiones antropógenas recientes de GEI son las más altas de la historia y sus consecuencias se observan en todo el planeta. Además, el informe concluye que cuanto mayor sea la perturbación sobre el clima por cuenta de la actividad humana, mayores serán los riesgos de impactos graves,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por “Cambio Climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.

<sup>2</sup> De acuerdo con el párrafo 5 del Artículo 1 de la CMNUCC por “gases de efecto invernadero”, se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja. Los GEI se encuentran listados en el Anexo A del Protocolo de Kioto así: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>). El texto de ambos tratados puede consultarse en [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

<sup>3</sup> IPCC, 2014: Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 157 págs.

generalizados e irreversibles en las personas y los ecosistemas, y más duraderos serán los cambios en todos los componentes del sistema climático.

Las **causas** del incremento en las emisiones de GEI en la atmósfera son atribuibles a actividades del hombre tales como la quema de combustibles fósiles para producir energía y para el transporte, procesos industriales como la fabricación de acero y cemento, disposición de gases refrigerantes (HFCs y PFCs), los cambios en el uso del suelo, volatilización de fertilizantes, la ganadería, la deforestación y actividades de gestión de los residuos, entre otras.

Algunas de las **consecuencias** de esta problemática incluyen el calentamiento de la atmósfera y el océano, la disminución de los volúmenes de nieve y hielo, el aumento en el nivel del mar, la migración de vectores causantes de enfermedades, la acidificación de los océanos y su consecuente riesgo para la vida marina, la pérdida de biodiversidad, la amenaza a las fuentes de agua y a la seguridad alimentaria, entre muchas otras.

No menos graves son los impactos económicos que trae el cambio climático para el desarrollo, incluyendo el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Fenómenos de variabilidad climática como La Niña y el Niño han generado impactos económicos significativos en el país. La Niña 2010-2011 generó daños del orden de COP 11,2 billones, siendo vivienda y transporte los sectores más afectados. Por su parte, el Niño 2014-2016 implicó inversiones en atención de la emergencia de COP 1,6 billones, principalmente en el sector de agua potable. También ocasionó la afectación de 188 mil hectáreas por incendios forestales, causando la pérdida en el 2015 de 23 mil hectáreas de bosque que implica pérdidas acumuladas de COP 2,9 billones en los próximos 30 años, por afectación en los servicios ecosistémicos.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha estimado que el cambio climático generará una disminución de 0,5% del PIB cada año, lo cual plantea una amenaza seria a la competitividad económica. Adicionalmente, los impactos asociados al cambio climático son heterogéneos entre regiones y sectores económicos. Particularmente, el sector de agricultura tendrá pérdidas de sus rendimientos agrícolas que pueden ascender a un 7,4% y los hogares podrían dejar de consumir en promedio un 2,9% anual. El sector transporte podría perder competitividad dado que las vías podrían tener cierres del 5,9% del tiempo. El sector pesquero tendría disminuciones en sus desembarcos de aproximadamente 5,3%. Por su parte, el sector ganadero podría tener pérdidas en productividad anual del 1,6%. El estudio también determinó que el cambio climático podría aumentar la aptitud forestal del territorio colombiano, con ganancias en la productividad forestal de hasta 6,2% y así mismo, el análisis sobre el recurso hídrico demuestra que los cambios en la precipitación y la temperatura podrían afectar aquellas cuencas con importancia en cuanto generación eléctrica, lo cual se traduce en una reducción promedio anual de la producción energética.

Con el fin de enfrentar esta problemática, el mencionado informe del IPCC también es enfático al considerar que para estabilizar el aumento de la temperatura por debajo de 2°C respecto de los niveles preindustriales es necesario un cambio radical y urgente del *statu quo* de los modelos de desarrollo económico. Además, afirma que entre más se espere para actuar, mayores serán los costos y los desafíos tecnológicos, económicos, sociales e institucionales que deberán enfrentar los gobiernos para hacer la transición a modelos de desarrollo bajos en emisiones de GEI y resilientes al clima. No hay duda posible sobre la gravedad de los riesgos y los impactos potenciales, en

particular para los países altamente vulnerables a los fenómenos naturales asociados al cambio climático, como Colombia.

El IPCC destaca que actualmente se dispone de los medios para limitar el cambio climático y sus riesgos, y que igualmente contamos con soluciones que no obstaculizan el desarrollo económico y humano. En ese sentido, posibles **soluciones** pueden encontrarse en la conservación de los ecosistemas forestales, que actúan como sumideros de carbono, así como en la reconversión a mejores tecnologías y prácticas de producción industrial y agropecuaria, y en un cambio en los patrones de consumo con el fin de reducir la huella de carbono de los individuos. Así mismo, en países donde existe un potencial de reducción importante de emisiones de GEI en el sector de la generación de energía, pueden contemplarse soluciones como el incremento dentro de la matriz energética del uso de energías alternativas (hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica etc.) o una mayor eficiencia energética, entre otras opciones. Sin embargo, es importante señalar que este no es el caso de Colombia, en donde el sector eléctrico se caracteriza por presentar una matriz energética limpia con una generación aproximadamente 70% hidroeléctrica y 30% térmica. Es importante señalar, sin embargo, que diversificar nuestra matriz energética aportará a la resiliencia del país a los impactos del cambio climático, y que para hacerlo en línea con un objetivo de crecimiento bajo en carbono, el país está explorando opciones de energía renovable no convencionales.

## II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE NEGOCIACION DEL TRATADO

Como respuesta a este problema de naturaleza global, en 1992 se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), tratado que fue ratificado por todos los países miembros de las Naciones Unidas<sup>4</sup> y cuyo objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático<sup>5</sup>.

Después de la entrada en vigor de la Convención y para hacer frente a la ausencia de metas y calendarios específicos para la reducción de las emisiones de GEI, las Partes adoptaron en 1997 el Protocolo de Kioto<sup>6</sup>. Este primer desarrollo jurídico de la Convención establece una meta global de reducción de no menos de 5% de las emisiones globales de GEI, así como una meta individual para cada uno de los países desarrollados incluidos en el Anexo I de la CMNUCC. El cumplimiento de dichos compromisos debía verificarse en el periodo 2008 – 2012. El Protocolo también estableció mecanismos de mercado para flexibilizar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países Anexo I. Dentro de dichos mecanismos se incluyó el Mecanismo de Desarrollo Limpio que le permitió a los países No Anexo 1 como Colombia participar en proyectos de reducción de emisiones.

A pesar de que el Gobierno de Estados Unidos, uno de los países con mayor porcentaje global de emisiones de GEI, optó por no ratificarlo, el Protocolo entró en vigor en febrero de 2005. Ese mismo

---

<sup>4</sup> Colombia aprobó la CMNUCC mediante la Ley 164 de 1994. A la fecha la Convención cuenta con 196 Estados Parte.

<sup>5</sup> CMNUCC, artículo 2, objetivo.

<sup>6</sup> Colombia se adhirió al Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 2000. A la fecha el Protocolo cuenta con 192 países Parte.

año y de acuerdo con el párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo<sup>7</sup>, se inició un proceso de negociación que debía finalizar en el 2009 con la adopción de una enmienda al Protocolo que incorporara nuevas metas de reducción para los países Anexo I y un nuevo calendario.

Sin embargo, no fue posible alcanzar un acuerdo en la Conferencia de las Partes (en adelante la COP)<sup>8</sup> que se llevó a cabo en Copenhague, Dinamarca como estaba previsto. Tras dicha COP en 2009 y durante el periodo 2012 - 2015 los representantes de los gobiernos Parte de la Convención fueron avanzando hacia la consolidación de un nuevo acuerdo legal. Como parte de este proceso se adoptó en 2012 la Enmienda de Doha que extiende el periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto hasta el 2020. Es decir, que los países listados en el Anexo I continuarán cumpliendo con la reducción prevista hasta esa fecha. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 20 del Protocolo la Enmienda requiere 144 Partes para entrar en vigor, y a la fecha solo cuenta con 65 ratificaciones<sup>9</sup>. Adicionalmente, se acordó un mandato para negociar un nuevo instrumento internacional de aplicación universal, es decir aplicable tanto a países desarrollados como en desarrollo, que debía ser adoptado en la COP21 en París en 2015<sup>10</sup>. Dicho proceso concluyó el pasado 12 de diciembre de 2015 con la adopción del “Acuerdo de París” sobre cambio climático.

Uno de los obstáculos más difíciles de sortear en las negociaciones fue el de la diferenciación en las obligaciones sobre la base del Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas inicialmente establecido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, y que en la Convención se refleja en el párrafo 1 del artículo 3 con la adición del concepto de “capacidades respectivas”<sup>11</sup>. Basándose en este principio representantes de varios países en desarrollo cuyas economías empezaban a evidenciar un incremento significativo en sus emisiones se han opuesto fuertemente a la posibilidad de establecer límites obligatorios a tal incremento, argumentando que de acuerdo con dicho principio los países desarrollados deberían continuar asumiendo solos la carga de la mitigación de emisiones de GEI. Por su parte, los países del Anexo I buscan que el esfuerzo sea de todos, es decir, que se extienda a los países en desarrollo, en particular a aquellos cuyas emisiones se han incrementado significativamente en los últimos años, como India, China y Brasil, entre otros.

Como solución a esta importante diferencia en la COP19 de Varsovia (2013) se acordó que todos los países debían aportar a la solución del reto común de reducir las emisiones globales de GEI mediante la formulación de “contribuciones nacionalmente determinadas” (NDC por su sigla en

---

<sup>7</sup> El párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo señala que: “Los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los períodos siguientes se establecerá en enmiendas al anexo B del presente Protocolo que se adoptarán de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 21. La Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el presente Protocolo comenzará a considerar esos compromisos al menos siete años antes del término del primer período de compromiso a que se refiere el párrafo 1 *supra*”

<sup>8</sup> La Conferencia de las Partes es el máximo órgano decisorio establecido por la CMNUCC. Se reúne anualmente y durante la sesión, los países Parte acuerdan y adoptan por consenso decisiones sobre el estado de implementación de la Convención.

<sup>9</sup> La ratificación por parte de Colombia de la Enmienda de Doha se encuentra pendiente de trámite.

<sup>10</sup> Mediante la decisión 1/CP.17 conocida también como “El mandato de Durban” las Partes acuerdan iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes (...)

<sup>11</sup> Párrafo 1 del artículo 3 de la CMNUCC. “Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”.

inglés). Lo anterior, pasando de un enfoque tradicional “de arriba hacia abajo” que impone porcentajes cuantificados como el que predominaba en el Protocolo de Kioto, a un enfoque “de abajo hacia arriba” que implica que cada uno de los países será el que determinará nacionalmente la contribución que está en capacidad de hacer para luchar contra el cambio climático, teniendo en cuenta sus respectivas circunstancias y capacidades.

Es así como a la fecha más de 189 países han presentado los documentos que contienen sus respectivas “contribuciones nacionalmente determinadas” (en adelante NDC) y que constituyen la base del Acuerdo de París, cuyo contenido se detalla en el capítulo siguiente. Colombia presentó dicho documento a la CMNUCC en septiembre de 2015<sup>12</sup>.

### III. CARACTERIZACIÓN DEL TRATADO

El Acuerdo de París consta de un Preámbulo y 29 Artículos, 14 de los cuales corresponden a las cláusulas legales.

- El Preámbulo contiene 16 párrafos preambulares que abordan temas de contexto importantes para la interpretación del Acuerdo y que están planteados de manera conforme con el ordenamiento jurídico colombiano, dado que se hace referencia a las respectivas obligaciones de las Partes en materia de los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables. Así mismo se menciona la igualdad de género y la equidad intergeneracional.
- El Artículo 1 contiene definiciones de los términos “Convención”, “Conferencia de las Partes” y “Parte”, necesarias para la comprensión del instrumento.
- El Artículo 2.1 aborda la visión a largo plazo relacionada con la mitigación, específicamente en referencia al mantenimiento del incremento de la temperatura promedio global muy por debajo de los 2°C y adelantar esfuerzos para limitarlo a los 1.5°C, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos e impactos del cambio climático. Por su parte, el numeral 2 de este Artículo caracteriza la implementación del Acuerdo para que éste refleje la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Este lenguaje al mismo tiempo que reconoce la diferenciación existente, permite que la implementación construya sobre ésta de manera dinámica en función de la evolución de las diferentes circunstancias nacionales.
- El Artículo 3 establece un marco general de referencia para los esfuerzos específicos en cada ámbito de acción, los cuales se desarrollan en los Artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13, entendiendo los mismos como contribuciones a la lucha global frente al cambio climático que son determinadas a nivel nacional, y orientadas al cumplimiento del propósito del Acuerdo, tal y como se establece en su Artículo 2. Establece también la característica de ambición progresiva como una condición transversal para estos esfuerzos, y reconoce el suministro de apoyo como un elemento habilitante para la implementación del Acuerdo por parte de los países en desarrollo.

---

<sup>12</sup> <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Colombia/1/INDC%20Colombia.pdf>

- El Artículo 4 establece obligaciones asociadas a la mitigación de GEI respecto de la meta de largo plazo incluida en el Artículo 2, y asociadas a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. En particular: la preparación, comunicación y puesta en marcha de éstas. Incluye disposiciones para asegurar la progresión y ambición de dichas contribuciones; así como la información necesaria que debe brindar cada país para facilitar su claridad y transparencia; la comunicación regular y sucesiva de las NDC cada cinco años; el registro público donde se inscribirán y la obligación de rendir cuentas.
- El Artículo 5 llama a las Partes a adoptar medidas para conservar y aumentar los sumideros y reservorios de GEI, incluidos los bosques. Además, las alienta a tomar medidas para implementar y apoyar el marco establecido a través de las orientaciones y decisiones ya acordadas bajo la Convención, incluyendo actividades relacionadas con la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (también conocidas como REDD+).
- El Artículo 6 incluye obligaciones prescriptivas asociadas a tres esquemas distintos de “cooperación voluntaria”, en particular: 1. Los enfoques cooperativos; 2. El mecanismo para contribuir a la mitigación de GEI y apoyar al desarrollo sostenible; y 3. Los enfoques “no relacionados con el mercado”. Las obligaciones contenidas en este artículo llevarán a formular las orientaciones y reglas para las Partes que deciden participar en mercados de carbono. Así mismo este Artículo apunta a la subsistencia de los mecanismos de mercado establecidos por el Protocolo de Kioto, en particular el mecanismo de desarrollo limpio (MDL), en el que Colombia tiene particular interés como herramienta para promover el desarrollo sostenible.
- El Artículo 7 se refiere específicamente a la relación que existe entre la reducción de emisiones y la adaptación y establece que las Partes deberán llevar a cabo procesos de planificación e implementar acciones de adaptación. Así mismo, se establece que los países deberían comunicar, entre otros, sus prioridades, necesidades, planes y acciones en materia de adaptación por medio de diversos canales. Igualmente se reitera que deberá proveerse apoyo a las Partes en desarrollo para estas actividades. Uno de los valores agregados más importantes del Acuerdo es proporcionar a las provisiones de adaptación un nuevo carácter legal con respecto a lo establecido anteriormente en esta materia, lo que es de gran relevancia para Colombia como país altamente vulnerable.
- El Artículo 8 establece que las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa con respecto a las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Si bien se excluye en el párrafo 52 de la decisión conexas al Acuerdo la posibilidad de que esto derive en una reclamación de responsabilidad e indemnización, es importante destacar la importancia de que se haya hecho una mención específica en el tratado, en particular considerando que todos los países enfrentan y continuarán enfrentando pérdidas y daños como resultado del cambio climático.
- El Artículo 9 contiene las obligaciones relacionadas con el apoyo financiero, que recaen principalmente sobre los países desarrollados quienes son los llamados a liderar la



movilización de recursos de financiamiento climático. Así mismo el Acuerdo hace un llamado a buscar un equilibrio entre los recursos destinados a la mitigación y aquellos destinados a la adaptación. Este artículo también incorpora una invitación para los países en desarrollo para que “presten o sigan prestando apoyo de manera voluntaria”. Debe destacarse igualmente el párrafo 54 de la Decisión conexas que menciona el monto de 100 mil millones de dólares anuales como un punto de partida para el establecimiento de una meta colectiva cuantificable.

- El Artículo 10 se refiere a la prestación de apoyo a los países en desarrollo para fortalecer la cooperación en el desarrollo y la transferencia de tecnología en las distintas etapas del ciclo tecnológico. Igualmente, este artículo contiene una visión a largo plazo sobre la “importancia de hacer plenamente efectivos el desarrollo y la transferencia de tecnología para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero”, haciendo énfasis en la cooperación entre las Partes para fortalecer los esfuerzos de difusión y despliegue de tecnología.
- El Artículo 11 destaca la necesidad de que los países desarrollados aumenten el apoyo prestado a las actividades de fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo con el fin de que puedan implementar el Acuerdo. Así mismo se prevé que se informe sobre las actividades adelantadas en esta materia.
- El Artículo 12 establece la obligación para todas las Partes de mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático.
- El Artículo 13 constituye un marco de transparencia para la acción y el apoyo que deben proveer las Partes y en ese sentido establece para cada Parte la obligación de proporcionar información sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI, así como la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución nacionalmente determinada. Cada Parte debería proporcionar también información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación, que será sometida a un examen técnico, y participar en un examen facilitativo de carácter multilateral.
- El Artículo 14 establece el “Balance Mundial” que habrá de realizarse cada 5 años y que versa sobre las contribuciones nacionales en mitigación, los esfuerzos de adaptación, la movilización de medios de implementación y el sistema de transparencia, con miras a revisar y determinar el progreso alcanzado para el logro de la visión de largo plazo del Acuerdo de París. Será una instancia clave para que las Partes revisen el progreso colectivo hacia el logro de las metas trazadas en el Acuerdo. Además, esta evaluación servirá para informar a su vez la preparación de las contribuciones subsiguientes en cada uno de los temas, las cuales deberán ser siempre más ambiciosas que la anterior bajo el principio de la progresión acordado.
- El Artículo 15 establece un mecanismo para facilitar la implementación y promover el cumplimiento, el cual estará conformado por un Comité de Cumplimiento cuya

composición quedo determinada en la Decisión conexas. El Mecanismo es de naturaleza facilitadora y funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva.

- Los Artículos 16 a 29 incluyen los arreglos institucionales para el funcionamiento del Acuerdo que incluyen un máximo órgano decisorio: la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes (en adelante CMA por sus siglas en inglés), una Secretaría y los órganos subsidiarios de asesoramiento que acuerden las Partes. Así mismo se prevé que ciertos órganos de la Convención le sirvan también al Acuerdo. Estos artículos igualmente incorporan las cláusulas legales relativas a la firma, la ratificación, la entrada en vigor, el depositario, la prohibición de hacer reservas, las disposiciones sobre aprobación de enmiendas, entre otras.

#### **IV. IMPORTANCIA PARA COLOMBIA – DESAFÍOS Y AVANCES**

##### ***Colombia: un país especialmente vulnerable a los impactos del cambio climático***

Por estar en latitudes tropicales del planeta, tener una geografía diversa y una economía con gran dependencia del clima y del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, Colombia es un país altamente vulnerable y sensible a los impactos del cambio climático. Para el período 2005-2009 el 93% de los reportes nacionales de emergencia fueron asociados a fenómenos hidro-meteorológicos tales como inundaciones, deslizamientos y vendavales; para el período 2010–2013 esta cifra fue del 70%. En el país eventos climáticos extremos se han visto relacionados con sequías que derivan en la disminución de la producción de alimentos e inflación en el precio de los mismos (como en el caso del fenómeno El Niño) e inundaciones que, en el caso del fenómeno La Niña que se presentó en 2010-2011, afectaron a más de 3 millones de personas y generaron pérdidas estimadas en \$11,2 billones de pesos (5,7% de la formación bruta de capital fijo nacional de 2010).

Los costos económicos de los eventos extremos asociados al clima y sus consecuencias han tenido un impacto significativo sobre el crecimiento de largo plazo del PIB del país, de acuerdo con evidencias presentadas por el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático para Colombia del DNP. Desde el año 1980 hasta el 2010, aumentos del 20% en la tasa de muertos, heridos y afectados por desastres de origen climático han estado asociados a caídas del PIB de largo plazo de 1,5%.

Las consecuencias que el aumento en la temperatura podrían traer a un país tan vulnerable como Colombia son, entre muchas otras, el aumento en el nivel del mar que comprometería no sólo parte de las fronteras (por cambios en la línea de costa) sino a las poblaciones y ciudades asentadas en las costas y en nuestras islas; el derretimiento acelerado de los nevados y glaciares, así como impactos a los ecosistemas de los páramos de los que depende en gran medida el suministro de agua en el país; la reducción en la productividad agropecuaria y en un aumento de la frecuencia y magnitud de fenómenos climáticos extremos.

Lo anterior es corroborado por el IDEAM en su estudio sobre “Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100” publicado en 2015, el cual ofrece evidencia sobre los impactos de este fenómeno, que serán diversos en las diferentes regiones del país. Las siguientes son algunas de las conclusiones del IDEAM:

- 13% del territorio nacional podrá verse afectado por grandes aumentos de precipitación en los siguientes 25 años, mientras que el 31% podrá verse afectado por disminución en las precipitaciones en el mismo periodo.
- Para el periodo 2071 - 2100 se estima que la precipitación media disminuya entre 10% y 30% en alrededor de una cuarta parte del territorio nacional. Esto se traduciría en mayores tasas de desertificación, afectaciones a la producción agrícola y forestal, daños a la infraestructura, entre otros impactos, causando afectaciones importantes a la salud humana y la productividad de la economía.
- Para el periodo 2071 - 2100 se estima que la precipitación media aumente alrededor de 14% en regiones andinas de varios departamentos. Esto implicaría mayores deslizamientos de tierra, afectación de las redes de servicios públicos, inundaciones en zonas planas y daños a carreteras en zonas de montaña.
- 0,7°C es el valor mínimo que aumentará la temperatura promedio del país en los siguientes 25 años. En el caso de la región Caribe la temperatura media anual para el fin de siglo podrá ser 30°C.

En el largo plazo los efectos sobre la economía nacional serían considerables si se tiene en cuenta que solo el impacto sobre cinco sectores<sup>13</sup> que representan un 4,3% del PIB actual, podría generar pérdidas anuales equivalentes al 0,49% del mismo en el período 2010 - 2100, según lo señala el DNP en el “Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático” publicado en 2014.

### ***La contribución de Colombia***

De acuerdo con la información generada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM) en el marco de su Informe Bienal de Actualización ante la CMNUCC, Colombia produjo en el año 2010 emisiones estimadas de gases de efecto invernadero (GEI) de 224 Mton de CO<sub>2</sub>eq, lo cual representa tan sólo el 0,46% del total global para el año 2010. A pesar de que dicho porcentaje es actualmente relativamente bajo, las proyecciones indican que para el año 2030 y de continuar con la trayectoria actual, estas emisiones aumentarían en cerca del 50% a 335 Mton de CO<sub>2</sub>eq., indicando un crecimiento significativo que continuaría en aumento en los años siguientes.

Para que Colombia pueda alcanzar sus objetivos de desarrollo, paz, equidad y educación, y para que logre sostenerlos en el largo plazo resulta indispensable identificar y aprovechar, en los diferentes sectores de la economía nacional, oportunidades de aumento en la competitividad, productividad y eficiencia, que a su vez reduzcan las emisiones de GEI. Al mismo tiempo es indispensable que el país continúe adaptándose y que los gobiernos locales generen cambios en las pautas y dinámicas de ocupación territorial, incluyendo consideraciones de variabilidad y cambio climático en sus procesos de planificación del desarrollo, de manera tal que se garantice un futuro más resiliente y bajo en emisiones para todo el territorio nacional

<sup>13</sup> Agricultura (maíz tecnificado, arroz irrigado y papa); Ganadería (42% del área sembrada con Pastos); Pesca (88% de los desembarcos nacionales) y forestal (17% del área sembrada). Para el sector Transporte la red vial primaria.

Por lo anterior, la consolidación de la NDC en los términos del Acuerdo de París y sus decisiones conexas, constituye una oportunidad para catalizar esfuerzos a escala nacional y sub-nacional, a través de la planificación de una economía innovadora y competitiva, y a su vez resiliente y baja en carbono.

En ese sentido, la NDC presentada por Colombia el pasado mes de septiembre de 2015 incluye una meta unilateral e incondicionada según la cual se compromete a reducir las emisiones de GEI en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030<sup>14</sup>. Así mismo se incluye una meta condicionada sujeta a la provisión de apoyo internacional, según la cual Colombia podría aumentar su ambición para pasar de una reducción del 20% a una del 30% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030. La NDC cuenta además con un componente de esfuerzos a realizar en materia de adaptación, así como necesidades en materia de apoyo internacional y oferta de cooperación sur-sur para aportar a los esfuerzos globales.

Adicionalmente, por tratarse de un tema prioritario para el país, Colombia incluyó como parte de sus compromisos 10 acciones puntuales en materia de adaptación al cambio climático y ha sido reconocido a nivel internacional que de América Latina solamente Ecuador, Colombia, y Perú incluyeron medidas específicas para alcanzar las metas planteadas en todos los sectores de relevancia para la adaptación. Así mismo se resalta el que la contribución de Colombia haya incorporado de forma explícita elementos de financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades, pensando en los medios para lograr la implementación de acciones que permitan dar cumplimiento a sus compromisos<sup>15</sup>.

Colombia considera que su contribución es ambiciosa porque exige transformaciones en su modelo de desarrollo, que no deberán afectar el crecimiento económico ni desviar esfuerzos relativos frente a prioridades nacionales, tales como la superación de la pobreza o el post-conflicto. Igualmente, y en palabras del Reporte de la “Nueva Economía Climática”, liderado por la Comisión Global sobre la Economía y el Clima de la cual Colombia hace parte, reconocemos que el verdadero desarrollo sólo es posible si se identifican y se afrontan los riesgos del cambio climático.

La contribución de Colombia encuentra una gran alineación con las prioridades de desarrollo nacional incluyendo la superación de la pobreza en todas sus dimensiones y la consolidación de territorios de paz. Adicionalmente el proceso de creación de la NDC fue altamente participativo, lo que permitió evidenciar las necesidades y prioridades de diferentes actores de los sectores público y privado, así como también de la sociedad civil, frente a los retos del cambio climático y tener en cuenta estas particularidades para la formulación de los compromisos

### ***Acciones encaminadas a implementar el Acuerdo de París en Colombia***

Como parte de los esfuerzos a nivel nacional se conformó recientemente el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)<sup>16</sup>, que contribuirá a que se actúe de forma articulada y eficaz en el

---

<sup>14</sup> Desviación con respecto a un escenario *Business as usual*

<sup>15</sup> Para mayor detalle consultar el documento *INDCs y participación ciudadana en América Latina* disponible en <http://extrayendotransparencia.grupofaro.org/wp-content/uploads/2015/12/292797341-INDCs-y-participacion-ciudadana-en-America-Latina.pdf>

<sup>16</sup> Creado mediante el Decreto 298 del 24 de febrero de 2016.

ámbito nacional y regional. Adicionalmente, en la actualidad el país cuenta con 12 Planes Territoriales formulados y 8 adicionales en formulación, y 2 Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático, como avance al compromiso asumido en la NDC de contar con el 100% del territorio cubierto con planes de adaptación en implementación, siendo estos un insumo para identificar la vulnerabilidad e incorporar acciones de adaptación en los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, ambiental y sectorial.

Igualmente, el gobierno nacional ha desarrollado los siguientes instrumentos: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres y la Estrategia Nacional para la Reducción de las emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia. Todos estos instrumentos contribuyen a la implementación nacional y son consistentes con las discusiones a nivel internacional, así como con el contenido del Acuerdo de París y sus decisiones conexas.

A lo anterior debe sumarse la intención de presentar en 2016 para consideración del Congreso una Ley Nacional sobre Cambio Climático que provea un marco legal para continuar con la reducción de las emisiones de GEI, incluyendo aquellas provenientes de la deforestación, y de avanzar en la adaptación de nuestro territorio a las nuevas circunstancias que se derivan de las consecuencias de esta problemática.

Finalmente, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha desarrollado una Política Nacional de Cambio Climático a través de la cual se espera establecer las directrices necesarias para incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas más relevantes para lograr una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono. A través de esta Política se están definiendo las líneas instrumentales para orientar al país hacia la consecución de los objetivos establecidos, promoviendo una intervención directa y concreta de las entidades del gobierno y de los sectores como responsables de su implementación; en este sentido se incluyen la planificación de la gestión del cambio climático, los instrumentos económicos necesarios para la misma, y las necesidades de educación, información, ciencia, tecnología e innovación frente a este tema.

### ***Colombia: un país líder en el proceso de negociación***

En el plano multilateral, debe destacarse el importante aporte de Colombia al proceso de negociación que culminó con la adopción del Acuerdo de París. Sin duda Colombia tuvo una influencia clara en las decisiones más críticas de las negociaciones, jugando un rol de agente generador de consensos a nivel macro. La credibilidad y el predominio de la delegación nacional fue en aumento al punto de superar su verdadero peso geopolítico, definido en este caso por el tamaño mediano de su economía y por su aporte relativamente bajo en términos de emisiones de GEI a la atmósfera. El hecho de poder contar con una delegación experta, calificada y constante en la etapa del proceso comprendida entre la COP15 en 2009 y la COP21 en el 2015, le permitió a Colombia promover un acuerdo ambicioso y duradero a nivel global que efectivamente sienta las bases para la reducción de las emisiones, tema de supremo interés para el país teniendo en cuenta nuestra alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático.

Evidencia de lo anterior fue el aporte de Colombia en la creación y consolidación del Diálogo de Cartagena, un espacio único donde países desarrollados y en desarrollo pueden intercambiar ideas

y perspectivas sobre la negociación, con el fin de tratar de encontrar consensos más ambiciosos. De la misma manera, la conformación por iniciativa de Colombia en el 2012 de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC)<sup>17</sup>, como un grupo de negociación oficial bajo la CMNUCC que constituyó un aporte positivo y constructivo al proceso.

El liderazgo de Colombia y de AILAC en este complejo proceso de negociación incluyó asumir la Co-Presidencia del Grupo que tuvo a cargo la negociación del tema de adaptación y del Grupo de Redacción Legal del tratado. Así mismo, se les confió a delegados de Colombia la vocería de AILAC en lo relativo a la mitigación, los asuntos legales, los mecanismos de mercado, el balance mundial y la adaptación. Finalmente, la participación del equipo nacional fue destacada por la prensa nacional e internacional, así como por líderes mundiales involucrados en el proceso y por las principales Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en la materia.

Bajo la coordinación y liderazgo de la Cancillería, este rol estuvo acompañado por un proceso interinstitucional constante, que contó con la participación de más de 14 entidades del orden nacional con competencia en los asuntos de negociación, hacia la consolidación de la posición del país en las diferentes sesiones de negociación. Esto permitió que la delegación nacional contara con insumos actualizados, sólidos y pertinentes desde el punto de vista tanto técnico como político, sentando la base de una posición conforme a los intereses nacionales que a su vez permitiera la adopción de un acuerdo internacional a la altura del reto del cambio climático.

Todo lo anterior favoreció el logro por parte de la Delegación de Colombia de los objetivos que se propuso el Gobierno nacional en el marco de este nuevo tratado. Es así como el texto del Acuerdo de París responde a lo propuesto por Colombia y países afines en lo relacionado con la ambición y durabilidad del acuerdo, las metas de largo plazo, la priorización de las acciones encaminadas a la adaptación, la robustez del sistema de transparencia y cumplimiento, así como de los mecanismos financieros que se ponen a disposición de las partes en desarrollo para contribuir a la implementación de sus compromisos. Finalmente se logró que este Acuerdo se constituyera como un instrumento jurídicamente vinculante, lo cual no sólo implica que su contenido obliga a las Partes, sino que para su ratificación –y dependiendo de los distintos sistemas legales –, se requerirá el involucramiento y la aprobación de los respectivos órganos legislativos, logrando así una participación más amplia.

Al momento de suscribir el tratado el 22 de abril de 2016 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno y de representantes de los 196 Estados Parte de la CMNUCC, el Presidente de la República de Colombia, Dr. Juan Manuel Santos, manifestó la voluntad del Gobierno de avanzar hacia la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo, considerando que entre más pronto se logre, más rápido se verán sus beneficios. Por lo tanto se considera conveniente, necesaria y urgente una pronta ratificación por parte de Colombia del Acuerdo de París.

Adicionalmente, la presentación de NDC por un número significativo de países que suman aproximadamente el 98% de las emisiones globales, así como la firma por parte de 177 Estados, entre ellos Colombia, es una evidencia más del compromiso universal en la lucha contra el cambio climático, una lucha de la cual no podemos ni debemos marginarnos. El compromiso del Gobierno

---

<sup>17</sup> Son países miembros de AILAC: Costa Rica, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Paraguay

Nacional debe reflejarse tanto en la verificación de las acciones que se detallan en el documento que contiene nuestra Contribución Nacionalmente Determinada, así como en una expedita ratificación del tratado.

Por las anteriores consideraciones el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Minas y Energía, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministro de Transporte solicitan al Honorable Congreso de la República aprobar el Proyecto de Ley Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado en Francia el 12 de diciembre de 2015.

De los Honorables Congresistas,

**MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Ministro de Minas y Energía

**MARÍA CLAUDIA LACOUTURE**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**LUIS GILBERTO MURILLO**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**ELSA NOGUERA**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO**  
Ministro de Transporte





**RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**  
**BOGOTÁ D.C.,**  
**AUTORIZADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DE LA**  
**REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES**  
**(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERON**  
**MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES**  
**(Fdo.) MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébase el «*Acuerdo de París*», adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el «*Acuerdo de París*», adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia, que por el artículo primero 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.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá D.C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Minas y Energía, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministro de Transporte.

**MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Ministro de Minas y Energía

**MARÍA CLAUDIA LACOUTURE**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**LUIS GILBERTO MURILLO**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**ELSA NOGUERA**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO**  
Ministro de Transporte