



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Medio de control de nulidad
Expediente: 11001-0324-000-2019-00423-00
Actor: Estefanía Aldana Flórez
Demandados: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Tema: Niega solicitud de suspensión provisional del parágrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018. Requisitos para acceder al mecanismo de no causación del impuesto al carbono. Certificación carbono cero. Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases. Parámetros de contabilidad de carbono previstos en el Acuerdo de París. El acto acusado no transgrede lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 3° del Decreto 926 del 2017 porque las normas son complementarias y reglamentan distintas materias

Auto que resuelve solicitud de medida cautelar

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del **parágrafo 3° del artículo 17 de la Resolución núm. 1447 de 1° de agosto de 2018**¹, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. La ciudadana **Estefanía Aldana Flórez**, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener las siguientes declaratorias y condenas:

«[...] **PRIMERA.** - Que se declare la nulidad del Parágrafo 3 del Artículo 17 de la Resolución 1447 del 01 de agosto de 2018, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "Por la cual se reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional de que trata el artículo 175 de la ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones", parágrafo que expresa lo siguiente:

“Artículo 17. Del reporte de las reducciones de emisiones y remociones de GEI en el RENARE.

(...)

Parágrafo 3. A partir de enero de 2020, el titular de la iniciativa de mitigación de GEI solo podrá reportar en RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia menor a cinco (5) años”.

¹ "Por la cual se reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional de que trata el artículo 175 de la ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones"



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

SEGUNDA. - *En caso de prosperar la primera pretensión solicito que no se expida ningún acto que copie, repita, desarrolle o modifique los actos que están siendo demandados [...]».*

2. Este Despacho, mediante auto de 13 de marzo de 2020, admitió la demanda de nulidad.

I.3. Solicitud de medida cautelar

3. La parte actora, en el escrito de la demanda, solicitó la suspensión provisional del párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, tras considerar que esa norma desconoce lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 3° del Decreto 926 del 2017.

4. Explicó que la figura de carbono neutro guarda relación con «*la persona, organización o producto capaz de retirar de la atmosfera la misma cantidad de CO2 que ha emitido*», y señaló que los sujetos con dicha certificación cuentan con un tratamiento tributario más favorable, según lo dispuesto en el párrafo 3° del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016².

5. Agregó que el Decreto 926 de 2017, reglamentario del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, contiene el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono de los sujetos con certificación de carbono neutro. En tal sentido, el Decreto 926 adicionó el párrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 para autorizar la presentación de reducciones de emisiones y remociones de gases de efecto invernadero (GEI) desde enero de 2010.

6. Sin embargo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desconoció la anterior disposición a través de la Resolución 1447 del 1° de agosto de 2018, cuando reglamentó el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional de que trata el artículo 175 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015³, porque restringió el reporte de las reducciones de emisiones y remociones de GEI en el Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero (RENARE) a los últimos 5 años y a partir de enero de 2020.

7. Según el párrafo demandado, a partir del año 2020 solo podrán reportarse en el RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia menor a cinco (5) años, lo que contraría las pautas fijadas en el Decreto 926 de 2017 sobre iniciativas de mitigación de GEI desarrolladas en el territorio nacional entre las vigencias 2010 a 2015.

² «Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.»

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

8. Indicó que la disposición demandada, lejos de incentivar a las industrias a ser carbono neutro, agrava dicha situación, al generar un incumplimiento de las condiciones de la certificación de carbono neutro.

9. Señaló que un decreto «*es un tipo de acto administrativo emanado habitualmente de la rama ejecutiva del poder público, que generalmente posee un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes, pero superior a las resoluciones*». Y que, por su parte, las resoluciones «*establecen el cumplimiento de determinadas medidas, propias de la órbita del ministerio, incluyendo normas superiores*». Por ende, una resolución no puede contrariar lo señalado por un decreto ni tampoco «*transgredir derechos y beneficios adquiridos por sujetos pasivos del Impuesto Nacional al Carbono*».

10. Finalmente, señaló que la solicitud se formula con los mismos argumentos que sustentan la demanda de nulidad de la disposición enjuiciada, de conformidad con lo establecido en el artículo 231 del CPACA.

II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

11. De la solicitud de medida cautelar se corrió traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre la misma, en el término de cinco días (5) días y de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA.

12. El 15 de julio de 2020, a través de oficio No. 8140-2-18032, el apoderado judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)** se opuso a que se decretara la cautela.

12.1. Explicó que la Resolución 1447 de 2018 y el Decreto 926 de 2017 obedecen a mandatos de reglamentación distintos. La primera reglamenta el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, mientras que el segundo reglamenta el parágrafo 3º del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

12.2. Por lo anterior, es incorrecto inferir que el parágrafo 3º del artículo 17 de la Resolución núm. 1447 de 1º de agosto de 2018 reglamenta el Decreto 926 de 2017. El Decreto 926 regula asuntos tributarios de la Ley 1819 de 2016, mientras que la Resolución 1447 de 2018 desarrolla asuntos de carácter ambiental emanados de lo previsto en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 sobre la creación y puesta en marcha del RENARE.

12.3. También precisó que el Decreto 926 de 2017 entró en vigor el 1º de junio de 2017, esto es, antes de la expedición de la Ley 1844 de 14 de julio 2017⁴. Por su parte, la Resolución 1447 de 2018 se expide con ocasión de los compromisos ratificados mediante Ley 1844 en el marco del Acuerdo de París, incluyendo

⁴ «Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia”



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

aquellos relacionados con los lineamientos de transparencia, exactitud, exhaustividad, coherencia y comparabilidad de la contabilidad de carbono.

12.4. En su criterio, las disposiciones normativas objeto de comparación no son contradictorias porque el mismo Decreto 926, cuando adiciona el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, establece las características de las reducciones de emisiones y remociones de GEI para certificar ser carbono neutro y, en su numeral 5º, señala como requisito: *«estar previamente canceladas dentro del programa de codificación o estándar de carbono de origen y estar registradas en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), creado por el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 cuando éste entre en operación»*.

12.5. En tal sentido, aclaró que las características definidas en la Resolución 1447 de 2018 sobre la vigencia de los resultados de las reducciones de emisiones y remociones de GEI, son requisitos para el registro de las iniciativas de mitigación en el RENARE, que desarrollan lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 y son concordantes con las reglas previstas en las Leyes 1844 de 2017 y 1931 de 2018.

12.6. Por todo lo anterior, afirmó que son complementarios los parámetros establecidos en el Decreto 926 de 2017 y en la Resolución 1447 de 2018 y están asociados a la elegibilidad de los resultados de mitigación como soporte de las solicitudes de no causación del impuesto al carbono.

12.7. Anotó que la antigüedad máxima permitida de los resultados de mitigación a reportar en RENARE y que aparece señalada en el párrafo 3º del artículo 17 de la Resolución 1447, es un parámetro diferente al establecido en el párrafo 1º del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076, adicionado por el Decreto 926 de 2017. Este último acto administrativo se refiere a la fecha de inicio para la generación de reducción o remoción de emisiones. Por su parte, el párrafo 3º del artículo 17 de la Resolución 1447 indica la antigüedad de las reducciones reportadas en RENARE que no pueden superar los 5 años, a partir de enero de 2020, porque en ese año entró a operar el periodo de implementación de la Contribución Nacionalmente Determinada del Acuerdo de París.

12.8. Así las cosas, indicó que las reducciones que pretendían usarse para el mecanismo de no causación del impuesto al carbono en los años 2017, 2018 y 2019, debieron haberse generado a partir de 2010, y así sucesivamente.

12.9. Finalmente, el Ministerio afirmó que la demandante *«[...] no allega la prueba documental y demás requerida, que permitan concluir, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla [...]»*, a lo que agregó que la solicitud incoada no se refleja la sustentación de los dos pilares



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber, los principios del *periculum in mora* y de *fumus boni iuris*.

III. CONSIDERACIONES

13. Para efectos de resolver la solicitud de decreto de medida cautelar y por razones metodológicas, la Sala Unitaria empezará por efectuar: (i) un análisis de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo; (ii) un estudio de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo; para posteriormente (iii) resolver el caso concreto, previa evaluación de los argumentos propuestos por la demandante para justificar su petición, así como de las razones de oposición planteadas por las entidades demandadas.

III.1. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

14. Uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para "**proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**".

15. En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: **i)** en cualquier momento; **ii)** a petición de parte -debidamente sustentada; y **iii)** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

16. En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar una situación actual; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁵

17. Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares;

⁵ Artículo 230 del CPACA



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

18. En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que “*podrá decretar las que considere necesarias*”⁶. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar “*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*” (Resaltado fuera del texto).

19. Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...] ⁷ (negritas fuera del texto)

20. Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad,**

⁶ Artículo 229 del CPACA

⁷ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...] ⁸ (negritas fuera del texto)

21. Así las cosas, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i) fumus boni iuris**, o apariencia de buen derecho, **(ii) periculum in mora**, o perjuicio de la mora, y, **(iii)** la ponderación de intereses.

III.2. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la disposición acusada

22. En el marco de las diversas medidas cautelares, instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo⁹, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231¹⁰ y siguientes del CPACA.

⁸ Sobre la aplicación de la **proporcionalidad**, la misma providencia indicó: «Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad' // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos [...]»

⁹ El artículo 230 del CPACA. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, «una o varias de las siguientes» cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta «vulnerante o amenazante», cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

¹⁰ «[...] **Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...].»



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

23. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».¹¹ En cuanto al decreto de este tipo de cautelas, el artículo 231 del CPACA dispone lo siguiente:

«[...] Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. **Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
2. **Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) **Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**
 - b) **Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.** [...]» (negritas fuera del texto)

24. Sobre el debido entendimiento de la norma en cita, en providencia de 26 de junio de 2020¹², esta Sección aclaró que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita *prima facie* que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora *periculum in mora*, y apariencia de buen derecho *fumus boni iuris*.

25. La Sala explicó que en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

¹¹ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001032400020160029500. MP.: Hernando Sánchez Sánchez. Actor; RCN Televisión S.A. y Caracol Televisión S.A.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

26. Finalmente, es importante resaltar que la decisión que resuelve la solicitud cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, que se trata de “*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*”¹³.

III.3. Cuestión previa sobre los efectos jurídicos del acto acusado

27. Es necesario poner de presente que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del artículo 2° de la Resolución 0831 de 2020¹⁴, modificó el párrafo objeto de reproche, así:

[...] **ARTÍCULO 2.- Modifíquese el párrafo 3 del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018** el cual quedará así:

"Párrafo 3°. A partir del 1 de enero de 2020, el titular de la iniciativa de mitigación de GEI solo podrá reportar y cancelar en RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia no mayor a cinco (5) años. Sin embargo, la anterior restricción empezará a regir desde el 1 de enero de 2021 para aquellas iniciativas de mitigación de GEI que hayan validado su línea base con anterioridad al 1 de julio de 2020, cuya evidencia será el respectivo informe de validación o aquel que haga sus veces emitido por un OVV [...]

28. El texto inicial del párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 era el siguiente:

[...] **Artículo 17.** Del reporte de las reducciones de emisiones y remociones de GEI en el RENARE.

[...] **Parágrafo 3.** A partir de enero de 2020, el titular de la iniciativa de mitigación de GEI solo podrá reportar en RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia menor a cinco (5) años. [...].

¹³ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “*Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que ‘[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”.* (Negrillas fuera del texto).

¹⁴ Ver Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

29. Cabe mencionar que la parte considerativa de la Resolución 0831 expone las razones que sustentaron la mencionada adición, las cuales son del siguiente tenor:

[...] CONSIDERANDO (...)

Que existen iniciativas de mitigación de GEI generadas hace más de cinco años que no han podido ser validadas y verificadas conforme a lo dispuesto por la Resolución número 1447 y el Decreto número 1076 de 2015, por lo cual se hace necesario extender el plazo inicialmente establecido en el párrafo 3 del artículo 17 de la Resolución número 1447 de 2018 con la finalidad de ampliar la oferta de reducciones de emisiones.

Que el párrafo 3 del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018 establece que, a partir de enero de 2020, el titular de la iniciativa de mitigación de GEI solo podrá reportar en RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia menor a cinco (5) años, **por lo cual se requiere aclarar que se tendrá como excepción de aquellas iniciativas de mitigación de GEI que hayan validado su línea base con anterioridad al 1 de enero de 2020 en atención a las características de las metas nacionales de cambio climático.**[...]

29. Nótese, además, que el artículo 2° de la Resolución 0831 de 2020 no derogó tacita o expresamente el párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447, sino que complementó la regla original para incluir un régimen de transición especial. Es más, en lo atinente a la vigencia de la Resolución 0831, señaló lo siguiente:

[...] Artículo 5° Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial [...]

30. Siendo ello así, y dado que la regla inicial prevista en el párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018 no fue derogada, sino adicionada, es dable afirmar que la Resolución 1447 continúa produciendo efectos jurídicos pues no perdió su fuerza ejecutoria.

31. En ese orden, la Sala unitaria observa que la Resolución 0831 de 2020¹⁵ materialmente compiló en el primer inciso de su artículo 2° la regla prevista en el párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447, lo que hace procedente el estudio de fondo de la solicitud de decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado¹⁶.

III.4. Del caso concreto

32. En el asunto *sub examine*, la parte actora deprecó la suspensión provisional del párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, tras considerar que los

¹⁵ Ver Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

<https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ. Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-27-000-2015-00066-00(22069). Actor: LUCY CRUZ DE QUIÑONES. Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. AUTO.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

periodos de reporte de las reducciones de emisiones y remociones de GEI allí previstos, desconocen lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 926 del 2017, que adicionó el parágrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, respecto de los requisitos de elegibilidad de los resultados de mitigación de la solicitud de no causación del impuesto al carbono.

33. En criterio de la parte actora, el Decreto 926 de 2017 permite elegir iniciativas de mitigación desarrolladas entre las vigencias 2010 y 2015, mientras que el parágrafo acusado solo aprueba las iniciativas reportadas en el RENARE de los últimos cinco (5) años.

34. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por su parte, afirmó que los criterios definidos en el Decreto 926 de 2017 y en la Resolución 1447 de 2018 resultan complementarios que no excluyentes.

35. Además, precisó que el Decreto 926 de 2017 entró en vigor el 1° de junio de 2017, esto es, antes de la expedición de la Ley 1844 de 14 de julio 2017¹⁷, mientras que la Resolución 1447 de 2018 responde a los compromisos aprobados a través de la Ley 1844, en el marco del Acuerdo de París, incluyendo los lineamientos de transparencia, exactitud, exhaustividad, coherencia y comparabilidad de la contabilidad de carbono.

36. En tal orden, a esta autoridad judicial le corresponde determinar si los efectos jurídicos del parágrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 deben ser suspendidos en virtud del reparo de contradicción normativa propuesto por la ciudadana Estefanía Aldana Flórez, por lo que resulta pertinente estudiar el marco jurídico del mecanismo de no causación del impuesto al carbono.

III.4. El mecanismo de no causación del impuesto al carbono y su relación con el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases

37. Para responder a los riesgos del cambio climático y afrontar los problemas de acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera de nuestro planeta, el Estado colombiano suscribió diversos compromisos multilaterales orientados a lograr la estabilización global de dichas emisiones. Aquellos acuerdos internacionales no solo promueven la adopción de programas y estrategias de mitigación del cambio climático, sino también reconocen que es prioritario establecer un sistema de información transparente y confiable que oriente la toma de decisiones.

38. En tal sentido, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC -ratificada mediante Ley 164 de 1994¹⁸-, el Protocolo de Kioto

¹⁷ "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia"

¹⁸ "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



Radicación: 11001032400020190042300
 Demandante: Estefanía Aldana Flórez

de la CMNUCC -ratificado a través de Ley 629 de 2000-, y el Acuerdo de París -ratificado mediante Ley 1844 de 2017-, imponen al Estado colombiano la responsabilidad de adoptar políticas y lineamientos económicos, sociales y ambientales de sostenibilidad en materia de emisiones atmosféricas.

39. El caso concreto está relacionado con dos de estos lineamientos, pues, en primer término, el parágrafo 3º del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 contempló un mecanismo tributario promotor de prácticas sostenibles, cuyo propósito intrínseco está ligado a la metodología nacional de medición de acciones de mitigación.

40. Respecto del mecanismo de «no causación del impuesto al carbono», el artículo 221 de la Ley 1819 dispone lo siguiente:

[...] **ARTÍCULO 221. IMPUESTO AL CARBONO.** El impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto al carbono es la venta dentro del territorio nacional, retiro, importación para el **consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles** y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y de derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles, del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio. (...)

PARÁGRAFO 3o. El impuesto no se causa a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...]

41. Es claro que el Legislador, a través del citado tributo, buscó desincentivar el consumo de combustibles fósiles y fomentar su uso eficiente para reducir las emisiones de GEI provenientes de esta actividad, resaltando que también creó el mecanismo de no causación del impuesto al carbono para aquellos sujetos que neutralicen ese tipo de emisiones a través de iniciativas de mitigación sustentables.

42. Cabe resaltar, respecto de tales iniciativas, que el artículo 175 de la ley 1753 de 2015, ya había dispuesto lo siguiente:

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”; “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”.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

[...] **ARTÍCULO 175. REGISTRO NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.** Créase el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), del cual hará parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (-REDD+). Estos serán reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Toda persona, natural o jurídica, pública o privada que pretenda optar a pagos por resultados o compensaciones similares como consecuencia de acciones que generen reducciones de emisiones de GEI, deberá obtener previamente el registro de que trata el inciso anterior, conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este a su vez reglamentará el sistema de contabilidad de reducción y remoción de emisiones y el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional y definirá los niveles de referencia de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.

PARÁGRAFO. Las emisiones reducidas que acredite el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de programas nacionales o subnacionales de reducción de emisiones de GEI, no podrán ser posteriormente ofertadas a través de proyectos en el mercado. [...]

43. En este contexto, el Gobierno nacional reglamentó el parágrafo 3º del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, a través del Decreto 926 de 1º de junio de 2017, en el que adicionó el título 5 a la parte 5 del libro 1 del Decreto 1625 de 2016 (Único Reglamentario en Materia Tributaria) y el título 11 de la parte 2 de libro 2 del Decreto 1076 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible).

44. Ahora bien, como el mecanismo de no causación del impuesto al carbono es un beneficio económico otorgado a quienes desarrollan acciones de mitigación, el Decreto 926 de 2017 debía fijar una serie de parámetros de elegibilidad de las reducciones de emisiones o remociones de GEI, con miras a garantizar que esas iniciativas aportaran efectivamente a la consecución de las metas adquiridas por el Estado colombiano y cuyo cumplimiento se asumió en los compromisos internacionales antes citados.

45. Tal y como lo explicó el MADS en su contestación, los lineamientos del Decreto 926 de 2017 *«propenden por asegurar que los resultados de mitigación presentados para la neutralización, provengan de iniciativas implementadas con transparencia, desarrollo metodológico confiable, registradas públicamente y verificadas por una tercera parte (Organismo de Validación y Verificación-OVV) debidamente acreditada»*.

46. Así pues, para promover el enfoque ambiental del mecanismo tributario, el reglamento impuso al interesado el deber de acatar el procedimiento de verificación dispuesto en el artículo 1.5.5.3 del Decreto 1625 (adicionado por el artículo 1º del



Radicación: 11001032400020190042300
 Demandante: Estefanía Aldana Flórez

Decreto 926)¹⁹. En esta etapa, el interesado presenta la solicitud de no causación del impuesto, junto con la declaración de verificación de la iniciativa de mitigación (artículo 1.5.5.5) y el soporte de cancelación voluntaria de las reducciones de emisiones o remociones de GEI proveniente del RENARE.

47. Sobre este punto el artículo 1.5.5.4. del Decreto 1625 de 2016 explica lo siguiente:

[...] **Artículo 1.5.5.4. Requisitos mínimos del soporte de cancelación voluntaria.** El soporte de cancelación voluntaria deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Nombre de la iniciativa de mitigación de GEI de la cual provienen las reducciones de emisiones y remociones de GEI.
2. Nombre o razón social y número de documento de identificación del titular de la iniciativa de mitigación, que generó las reducciones de emisiones o remociones de GEI.
3. Nombre o razón social y número de documento de identificación de la persona a favor de la cual se cancelan las reducciones de emisiones o remociones de GEI.
4. Cantidad de reducciones de emisiones y remociones de GEI expresadas en TonCO₂e con su respectivo número serial, respaldadas por sus declaraciones de verificación.

¹⁹ **Artículo 1.5.5.3. Procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono.** Para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono, el sujeto pasivo que puede certificar ser carbono neutro deberá presentar, previamente a la fecha de causación, al productor o importador responsable del impuesto nacional al carbono la solicitud de la no causación del mismo, indicando la cantidad de combustible neutralizado en metros cúbicos (m³) o galones (gal) y su equivalencia en toneladas de dióxido de carbono (ton CO₂).

Esta solicitud deberá estar acompañada por la declaración de verificación y el soporte de cancelación voluntaria de las reducciones de emisiones o remociones de GEI canceladas a su favor. La declaración de verificación y el soporte de cancelación voluntaria demuestran la neutralización de las emisiones asociadas al uso del combustible sobre el cual no se causará el impuesto nacional al carbono.

Para efectos del tratamiento tributario de que trata este Artículo, el sujeto pasivo del impuesto nacional al carbono deberá obtener la declaración de verificación y el soporte de cancelación voluntaria por medio de los consumidores o usuarios finales del combustible, o del titular de una iniciativa de mitigación de GEI.

La cantidad de combustible sobre la que se hace efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono, no podrá ser mayor a la cantidad de combustible asociada al hecho generador.

Parágrafo 1. Para efectos de lo establecido en el presente Artículo el sujeto pasivo debe cuantificar las toneladas de CO₂e asociadas a la cantidad de combustible, que se expresa en metros cúbicos (m³) o galones (gal) según corresponda, de acuerdo con el anexo técnico IV del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, 1076 de 2015.

Parágrafo 2. El responsable del impuesto nacional al carbono, verificará que las cantidades de combustible solicitadas por el sujeto pasivo para la no causación del impuesto, se encuentren debidamente amparadas con la declaración de verificación y el soporte de cancelación voluntaria de las reducciones de emisiones o remociones de GEI canceladas a su favor.

Parágrafo 3. El responsable del impuesto podrá establecer tiempos de recepción de estos documentos para la no causación del impuesto.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

5. Copia del reporte de estado de las reducciones de emisiones y remociones de GEI en el registro nacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El soporte de cancelación voluntaria será emitido por los programas de certificación o estándares de carbono. El reporte al que se refiere el numeral 5º anterior, será obtenido a través del registro nacional de reducción de las emisiones de GEI.

Parágrafo 1. Para el caso de reducciones de emisiones y remociones de GEI generadas bajo el mecanismo de desarrollo limpio, el soporte de cancelación voluntaria es equivalente al certificado de cancelación voluntaria que emite la junta ejecutiva del mecanismo de desarrollo limpio.

Parágrafo 2. Una vez canceladas a favor del sujeto pasivo las reducciones de emisiones y remociones de GEI, no podrán ser transferidas a favor de ninguna otra persona natural o jurídica, ninguna otra cuenta y ningún otro registro.

Parágrafo 3. El responsable del impuesto nacional al carbono verificará que el soporte de cancelación voluntaria cumpla con el contenido mínimo establecido en este Artículo. [...]

48. Es importante destacar que el Gobierno nacional, en el artículo 3º del Decreto 926 del 2017²⁰ que adicionó el artículo 2.2.11.2.1. del Decreto 1076 de 2015²¹, fijó las características de las reducciones de emisiones y remociones de GEI para certificar ser carbono neutro y, en ese sentido, enlistó los siguientes requisitos:

[...] 1. Proceder de una iniciativa de mitigación de GEI desarrollada en el territorio nacional.

2. Provenir de iniciativas de mitigación de GEI formuladas e implementadas a través de programas de certificación o estándares de carbono, los cuales deben contar con una plataforma de registro pública de reducciones de emisiones y remociones de GEI-

3. Haber sido generadas a partir de la implementación de alguna de las siguientes metodologías:

3.1. Metodologías del Mecanismo de Desarrollo Limpio MDL.

3.2. Metodologías elaboradas por los programas de certificación o estándares de carbono, las cuales deberán:

3.2.1. Haber sido consultadas públicamente y ser verificables por un organismo independiente de tercera parte acreditado de acuerdo con lo establecido en el capítulo 1 del presente título.

3.2.2. Ser emitidas por la CMNUCC, o ser reconocidas por el Gobierno Nacional a través del Organismo Nacional de Normalización, o cumplir con los

²⁰ Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 y se adiciona el Título 5 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria y el Título 11 de la Parte 2 de Libro 2 al Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, para reglamentar el parágrafo 3 del artículo 221 y el parágrafo 2 del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016.

²¹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único de medio ambiente



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

requisitos para la inscripción de iniciativas establecidos por el registro REDD+.

4. No provenir de actividades que se desarrollen por mandato de una autoridad ambiental para compensar el impacto producido por la obra o actividad objeto de una autorización ambiental.

5. Estar previamente canceladas dentro del programa de certificación o estándar de carbono de origen y estar registradas en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), creado por el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 cuando éste entre en operación.

6. Estar certificadas por el programa de certificación o estándar de carbono.

Parágrafo 1. Solo podrán ser presentadas reducciones de emisiones y remociones de GEI generadas a partir del 1º de enero del 2010.

Parágrafo 2. No se podrán usar reducciones de emisiones o remociones de GEI proyectadas.

Parágrafo 3. El programa de certificación o estándar de carbono que no cuente con una plataforma de registro, tendrá un (1) año a partir de la entrada en vigencia del presente título, para crear e implementar dicho registro. En todo caso el programa de certificación o estándar de carbono deberá generar un número serial por cada una de las toneladas de reducciones de emisiones o remociones de GEI.

Parágrafo 4. Se aceptarán únicamente las reducciones de emisiones y remociones de GEI que se hayan generado a partir de una iniciativa de mitigación de GEI implementada fuera del territorio nacional y que se hayan desarrollado bajo las metodologías de las que trata el numeral 3.2 del presente Artículo, desde la entrada en vigencia del presente título hasta el 31 de diciembre de 2017. En ningún caso serán elegibles reducciones de emisiones o remociones de GEI que provengan de proyectos MDL implementados fuera del territorio nacional.

Parágrafo 5. Las reducciones de emisiones o remociones de GEI generadas a partir de la implementación de metodologías de proyectos REDD+ voluntarios o aquellas que las ajusten y actualicen, podrán ser elegibles para certificar ser carbono neutro. En todos los casos deberán cumplir con las características definidas en este título.

Parágrafo 6. Las reducciones de emisiones o remociones de GEI generadas por iniciativas de mitigación de GEI voluntarias, podrán ser elegibles para certificar ser carbono neutro, siempre y cuando sean verificados conforme a la metodología definida en la norma ISO 14064-2:2006 o aquella que la ajuste y actualice, mediante un organismo verificador acreditado de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.11.1.2 del presente decreto. [...]

49. Como se observa, la restricción temporal reglada por el parágrafo 1º del artículo 2.2.11.2.1. del Decreto 1076 de 2015, no es el único criterio a cumplir en cuanto a la elegibilidad de las reducciones de emisiones para la no causación del impuesto al carbono. Según el numeral 5º del mismo precepto, a partir de la puesta en



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

funcionamiento del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), las iniciativas aptas para compensar los gases derivados de la quema de combustible, también deben estar canceladas y registradas en el programa de certificación del RENARE.

50. Cabe destacar que el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, creado por el artículo 175 de la ley 1753 de 2015 GEI-RENARE, es un sistema de información y monitoreo ligado a lo dispuesto en las Leyes 1844 de 14 de julio de 2017²² y 1931 de 27 de julio de 2018.

51. En la Ley 1844 Colombia ratificó el Acuerdo de París comprometiéndose: i) a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales; ii) a aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima, y iii) a situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (artículo 1°).

52. Los siguientes compromisos multilaterales del Acuerdo de Paris se relacionan con el caso concreto:

[...] **ARTÍCULO 4.**

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones. (...)

8. Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

9. Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14. (...)

13. Las Partes deberán **rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional**. Al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas

²² Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

a nivel nacional, las Partes deberán **promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo**, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo. (...)

17. Cada parte en ese acuerdo será responsable del nivel de emisiones que se le haya asignado en el acuerdo mencionado en el párrafo 16 del presente artículo, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 13 y 14 del presente artículo y en los artículos 13 y 15. [...]

53. Nótese que el Estado colombiano cuenta con la responsabilidad de acatar los principios de transparencia establecidos en la sección B del Anexo de la Decisión 18/CMA.1, los cuales son del siguiente tenor:

[...] a. Tomar como base y reforzar los arreglos para la transparencia previstos en la Convención, reconociendo las circunstancias especiales de los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y aplicar el marco de transparencia de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional y evitando imponer una carga indebida a las Partes;

b. Tener presente la importancia de facilitar la mejora de la presentación de información y la transparencia a lo largo del tiempo;

c. Proporcionar flexibilidad a las Partes que son países en desarrollo que la requieran a la luz de sus capacidades;

d. Promover la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la coherencia y la comparabilidad;

e. Evitar duplicaciones y cargas indebidas para las Partes y para la secretaría;

f. Velar por que las Partes mantengan, por lo menos, la frecuencia de la presentación de informes y la calidad de la información presentada, con arreglo a sus respectivas obligaciones dimanantes de la Convención;

g. Evitar la doble contabilidad;

h. Garantizar la integridad ambiental. [...]

54. Además de lo dispuesto en materia de contabilidad del carbono en la Ley 1844 (Acuerdo de París), cabe destacar que la Ley 1931 de 2018 integró el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero GEI-RENARE, al Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. Al respecto, el artículo 26 de la Ley 1931 dispuso lo siguiente:

[...] **Artículo 26.** Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá



Radicación: 11001032400020190042300
 Demandante: Estefanía Aldana Flórez

datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionadas con la gestión del cambio climático.

Como parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

Los instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación, gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático, son el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN), y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (Smbyc). Estos instrumentos proveerán la información para el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), administrará y coordinará el SNIF, el IFN, el Smbyc y Renare bajo la coordinación, las directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que **deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia [...]**

56. En ese orden es dable concluir que el sistema de información instaurado en el artículo 175 de la ley 1753 de 2015 permite contabilizar las metas asumidas por el Estado Colombiano en el Acuerdo de París. Adicionalmente, en la Ley 1931 el legislador también ordenó la articulación de esta plataforma con los sistemas creados para el control y la mitigación del cambio climático.

57. Por todo lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible explicó que la resolución demandada reglamentó el artículo 175 de la ley 1753 de 2015 en el siguiente sentido:

[...] La Resolución 1447 de 2018 tiene por objeto reglamentar el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional, en lo relacionado con el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de Emisiones de gases de efecto invernadero-GEI y el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI - RENARE, del cual hace parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+), entre otras disposiciones.

El RENARE recoge información detallada sobre todas las acciones de mitigación que se realizan en el territorio nacional, lo que se convierte en un insumo para la toma de decisiones en materia de mitigación al cambio climático en el país, en este sentido la Resolución 1447 de 2018, es



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

estratégica para la contabilidad reflejando la estructura de la información mínima necesaria para la formulación de proyectos en línea con la contabilidad de carbono del país hacia el Acuerdo de París, **RENARE sirve para visibilizar los aportes de los diferentes actores privados hacia los compromisos nacionales, permite tomar decisiones a los interesados sobre dónde y cómo formular sus proyectos para alinearse con iniciativas existentes, y permite al Gobierno Nacional contabilizar los aportes de estos proyectos en la meta nacional** (Contribución Nacionalmente Determinada - NDC por sus siglas en inglés) de reducción de emisiones de GEI frente al Acuerdo de París

La Resolución 1447 de 2018 determinó reglas y consideraciones de contabilidad generales, y otras más específicas que se empiezan a aplicar a partir del año 2020, debido a que es el año en el cual la NDC de Colombia ante el Acuerdo de París (ratificado por la Ley 1844 de 2017) comienza a tener vigencia. **Antes de 2020, el país no estaba obligado a un compromiso internacional de reducción de emisiones. No obstante, a partir de 2020 estas reglas son estrictas para que el país identifique efectivamente cuáles resultados de mitigación hacen parte de la contabilidad nacional para el cumplimiento de su NDC, y no se cuenten reducciones de emisiones o remociones de GEI que no están contribuyendo efectivamente a que se reduzcan las emisiones de GEI a la atmósfera. En ese sentido, se configuran legítimamente en la Resolución 1447, regímenes de transición, para implementar requisitos adicionales a partir de 2020, para las reducciones de emisiones o remociones de GEI a ser registradas en RENARE.**

Por su parte, el **sistema de contabilidad de reducción de emisiones y remoción de GEI también reglamentado por la Resolución 1447 de 2018, se describe como un conjunto de procesos, tecnologías, protocolos y reglas de contabilidad que determinan las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI que se contabilizan, con criterios de transparencia y consistencia metodológica, con el objetivo de generar reportes y demostrar el avance en el cumplimiento de metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la CMNUCC. [...]**

58. De este modo la Resolución 1447 de 2018 reglamentó el Registro Nacional de Reducción de Emisiones de GEI (RENARE), como una herramienta que regula no solo la contabilidad del carbono, sino también el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación-MRV de las acciones de mitigación a nivel nacional, para con ello realizar una adecuada gestión del cambio climático.

III.5. De la falta de apariencia de buen derecho de la solicitud cautelar

59. En el asunto *sub examine*, la demandante solicitó la suspensión provisional del párrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, luego de considerar que esa disposición normativa transgrede el párrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 3° del Decreto 926 del 2017.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

60. El artículo 17 de la Resolución 1447 regula las variables que debe reportar el titular de una iniciativa de mitigación de GEI en el RENARE, así:

[...] **ARTÍCULO 17. DEL REPORTE DE LAS REDUCCIONES DE EMISIONES Y REMOCIONES DE GEI EN EL RENARE.** El titular de una iniciativa de mitigación de GEI que se encuentre inscrita en el Renare en fase de implementación y en estado de registro activo, deberá reportar los resultados de mitigación de GEI como mínimo a través de las siguientes variables según corresponda:

1. Cantidad de reducciones de emisiones y de remociones de GEI generadas por la iniciativa de mitigación para las vigencias a reportar.
2. Cantidad de reducciones de emisiones y de remociones de GEI generadas por la iniciativa de mitigación que hayan sido verificadas para las vigencias a reportar
3. Cantidad de reducciones de emisiones o remociones de GEI verificadas que hayan sido canceladas por el titular de la iniciativa para las vigencias a reportar.

PARÁGRAFO 1. La cancelación de las reducciones de emisiones o remociones de GEI se refiere a la desactivación por parte del titular de la iniciativa en Renare de las toneladas de GEI reducidas y/o removidas. Una vez canceladas, las reducciones o remociones de GEI, no podrán ser transferidas a favor de ninguna otra persona natural o jurídica, ni ser utilizadas para optar a pago por resultados o compensaciones similares de nuevo.

PARÁGRAFO 2. El titular de la iniciativa podrá reportar que no existen avances en la variable del numeral 1, por un máximo de tres (3) años a partir del inicio de la fase de implementación de su iniciativa. En caso de exceder este período sin reporte en esta variable, la iniciativa pasará a estado de registro sin reporte de información.

En caso de no realizar el reporte periódico de esta información de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la presente Resolución, la iniciativa pasará a estado de registro sin reporte de información o a estado de Registro Archivado conforme a lo establecido en el artículo 14 de la presente resolución, según corresponda.

PARÁGRAFO 3. A partir del 1 de enero de 2020, el titular de la iniciativa de mitigación de GEI solo podrá reportar y cancelar en RENARE resultados de mitigación de GEI que tengan una vigencia no mayor a cinco (5) años. Sin embargo, la anterior restricción empezará a regir desde el 1 de enero de 2021 para aquellas iniciativas de mitigación de GEI que hayan validado su línea base con anterioridad al 1 de julio de 2020, cuya evidencia será el respectivo informe de validación o aquel que haga sus veces emitido por un OVV [...]

61. En el anterior acápite, el Despacho puso de relieve que las disposiciones normativas objeto de comparación no son contradictorias sino complementarias porque el mismo Decreto 926, cuando adicionó el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, reconoció que las iniciativas compensatorias elegibles para aplicar



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

el mecanismo de no causación del impuesto al carbono deben «*estar previamente canceladas dentro del programa de codificación o estándar de carbono de origen y estar registradas en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), creado por el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 cuando éste entre en operación*».

62. También cabe resaltar que la Resolución 1447 de 2018 y el Decreto 926 de 2017 obedecen a distintos mandatos de reglamentación, puesto que el primer acto administrativo mencionado reglamentó asuntos ambientales relacionados con lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, en la Ley 1844 (Acuerdo de París), y en el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018; mientras que el segundo, reguló los requisitos que se deben cumplir para acceder al beneficio tributario contemplado en el párrafo 3º del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

63. Significa lo anterior que no es dable predicar la existencia de una superioridad jerárquica entre el párrafo 1º del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 3º del Decreto 926 del 2017, y el párrafo 3º del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, puesto que cada una de estas disposiciones reglamentan distintas leyes especiales.

64. En efecto, el párrafo 3º del artículo 17 de la Resolución 1447 reglamenta el sistema de información creado en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, sin desconocer los lineamientos de transparencia, exactitud, exhaustividad, coherencia y comparabilidad de la contabilidad de carbono exigidos en las Leyes 1844 de 2017 y 1931 de 2018.

65. Nótese que los periodos a que alude la demandante ni si quiera son contradictorios porque el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015 incluyó el registro en el RENARE como uno de los criterios a verificar al momento de validar las reducciones de emisiones y remociones de GEI que confieren la certificación de carbono neutro.

66. De manera que le asiste la razón al apoderado judicial del MADS cuando explica que el Decreto 926 de 2017 entró en vigor el 1º de junio de 2017, esto es, antes de la expedición de la Ley 1844 de 14 de julio 2017²³ y, por tal motivo, el Gobierno nacional -cuando adicionó el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015-, a través del Decreto 926, contempló un requisito abierto asociado al registro de la iniciativa en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

67. Cabe resaltar que, para el momento de la expedición del Decreto 926 de 2017, no era posible reglamentar la manera en que los registros de contabilidad de carbono permitirían hacer seguimiento a los compromisos acogidos por Colombia

²³ "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia"



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

en el Acuerdo de Paris. Además, la Ley 1931 de 27 de julio de 2018, promulgada con posterioridad, ordenó la articulación de todos los sistemas creados para el control y la mitigación del cambio climático, de manera que la contabilidad de los resultados de mitigación de GEI en las distintas plataformas debe responder a la periodicidad de cinco (5) años advertida en el parágrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 1 de agosto de 2018.

68. A esta misma conclusión arribó la demandante, mediante memorial de 27 de enero de 2021, cuando desistió de la demanda por las siguientes razones²⁴:

[...] La Resolución 1447 de 2018 omite señalar las causas que llevan a la autoridad ambiental a establecer un determinado periodo de vigencia de certificación de las reducciones de emisión y remoción de GEI.

Acuerdos de carácter internacional recientes a los que la República de Colombia se ha vinculado, determinan que la vigencia de las certificaciones no debe superar los 5 años; esto en concordancia con la implementación del Acuerdo de Paris, la cual inició en el año 2020, de manera que la normativa demandada obedece al cumplimiento del Acuerdo mencionado. [...]

69. Por todo lo anterior, *prima facie*, esta Sala Unitaria no observa contradicción alguna entre lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, y el parágrafo 1° del artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el artículo 3° del Decreto 926 del 2017, porque ambas normas se complementan, reglamentan materias distintas y no cuentan con una relación de superioridad jerárquica.

70. Así las cosas, la medida cautelar incoada por la ciudadana **Estefanía Aldana Flórez** será negada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive del presente proveído.

71. Es preciso anotar que este análisis preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento y, en esa medida, las interpretaciones normativas contenidas en esta providencia, no sujetan la decisión definitiva que será adoptada, en su debida oportunidad, por la Sala de Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Parágrafo 3 del Artículo 17 de la Resolución 1447 del 1° de agosto de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

²⁴ El Despacho negó la solicitud de desistimiento por la naturaleza pública de esta acción.



Radicación: 11001032400020190042300
Demandante: Estefanía Aldana Flórez

SEGUNDO: Efectuar las anotaciones secretariales de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

(P-22)