



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
**DIRECTIVA N.º 002**

( 02 MAR 2018 )

- DE:** Procurador General de la Nación
- PARA:** Servidores públicos y particulares que transitoriamente ejerzan funciones públicas
- ASUNTO:** Lineamientos con relación al cumplimiento de la Política Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Cambio Climático "SISCLIMA"

**EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN EJERCICIO DE SUS  
FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, Y CONSIDERANDO**

Que los numerales 1,3 y 4° del artículo 277 de la Constitución Política le otorgan al Procurador General de la Nación, por sí, o por intermedio de sus delegados, la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Carta Política defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, en especial el ambiente.

Que del artículo 7, del Decreto-Ley 262 de 2000, señalan, entre otras, como funciones generales del supremo Director del Ministerio Público, las de, vigilar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; velar por ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, y ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones administrativas.

Que el cambio climático es el fenómeno ambiental más serio que tendrá que afrontar la especie humana, y sus costos económicos, ambientales y sociales dependerán exclusivamente de las acciones que se realicen para implementar, desarrollar y ejecutar planes de mitigación y adaptación que contrarresten los impactos negativos derivados de este fenómeno.

Que con ese propósito el Estado colombiano ha venido desarrollando diferentes instrumentos técnicos y jurídicos para hacer frente a este fenómeno, especialmente, para lograr la adaptación y mitigación del país frente a sus efectos.

Que en este sentido, inicialmente el literal b), del artículo 4°, de la Ley 164 de 1994 "*Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992*", estableció que todos los Estados Parte, deben formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropogénicas 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.





PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

## DIRECTIVA N.º 002

Que con la expedición de la Ley 629 de 2000 “*Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997*”, y posteriormente con la Conferencia de las Partes, máximo órgano de decisión de la Convención en la reunión celebrada en Indonesia en 2007, se adoptó la hoja de ruta de “Bali”, en la que se incluyeron; entre otras, el plan de acción del protocolo de Kyoto que integra 4 módulos básicos: mitigación, adaptación, transferencia y distribución de tecnología y financiación.

Que en esa misma dirección, el Gobierno Nacional ha expedido los siguientes instrumentos: *(i)* el Estudio de Estrategia para Mecanismos de Desarrollo Limpio (2000), Mecanismo de flexibilidad de Desarrollo Limpio; *(ii)* la Primera, Segunda y Tercera Comunicación de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; *(iii)* lineamientos de Política de Cambio Climático; *(iv)* el Documento CONPES 3242 *Estrategia para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático* (2003); *(v)* el Proyecto de Adaptación INAP (2005); *(vi)* la Conformación de un Portafolio de Proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio; y *(vii)* gestión de venta de reducciones de emisiones de Gases de Efecto Invernadero “GEI”; entre otros.

Que en el año 2011<sup>1</sup>, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comenzó a desarrollar trabajos de actualización de políticas (Política Nacional de biodiversidad, de humedales, y el Programa Nacional de Páramos) e instrumentos de planeación que permitieran orientar acciones de gestión y apoyar avances para la definición de medidas de adaptación de ecosistemas estratégicos del país, de tal manera que se aumente el conocimiento a los retos que implica el cambio climático.

Que a través del documento CONPES 3700 de 2011, se estableció la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, y se definió la necesidad de crear el Sistema Nacional de Cambio Climático<sup>2</sup>.

Que el objetivo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático –PNACC– es reducir el riesgo y los impactos socio-económicos y ecosistémicos asociados a la variabilidad y al cambio climático en Colombia. “Para cumplir ese objetivo, el Gobierno Nacional pretende brindar una serie de insumos metodológicos. “Esos insumos ayudarán, según sus autores, a sectores y territorios a: *(i)* generar un mayor conocimiento sobre los riesgos potenciales e impactos actuales, dentro de lo que se incluye su valoración económica; *(ii)* aprovechar las oportunidades asociadas al cambio y a la variabilidad climática; *(iii)* incorporar la gestión del riesgo climático en la planificación del desarrollo sectorial y territorial; y, *(iv)* identificar, priorizar, implementar, evaluar y hacer seguimiento de medidas de adaptación para disminuir la vulnerabilidad y exposición de los sistemas socio-económicos ante eventos climáticos”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> PGN. (2011) *Gestión del Cambio Climático en Colombia: Sistema Nacional Ambiental. Informe Preventivo*. Colección de Asuntos Ambientales No. 10. Instituto de Estudios del Ministerio Público.

<sup>2</sup> DNP. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco Conceptual y Lineamientos. Pag. 11.

<sup>3</sup> Ob. Cit.





PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

## **DIRECTIVA N.º 002**

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la Política Nacional de Cambio Climático con el fin de incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y atender con prioridad a los sectores y territorios que sean más vulnerables o que sean fuente significativa de emisiones<sup>4</sup>.

Posteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió el Decreto 298 del 24 de febrero de 2016, a través del cual estableció la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático "SISCLIMA", en cuyo artículo 2º, definió éste sistema, como el conjunto de entidades estatales, privadas y entidades sin ánimo de lucro, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, para gestionar la mitigación de los gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático del país.

Que por su parte, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, señala que hay cinco razones para promover la adaptación en Colombia: en primer lugar, que existe una relación estrecha entre el clima, los ecosistemas y el desarrollo; en segundo lugar, que la mayoría de los desastres en Colombia se deben a las variaciones del clima; en tercer lugar, que existe evidencia de que el clima está cambiando; en cuarto lugar, que los ecosistemas, la población y los sectores están y seguirán siendo afectados por dichos cambios; y, en quinto lugar, que los impactos del cambio climático están afectando principalmente a los sectores más pobres de la población.

Que en cuanto a los lineamientos para una adaptación planificada, el PNACC señala que los principios por los cuales deberían regirse sectores y territorios con el fin de lograr una adaptación planificada, son los siguientes<sup>5</sup>:

- a. Se busca avanzar hacia un nuevo modelo de gestión para la sostenibilidad que incluya los retos climáticos.
- b. Una adaptación planificada es más costo-efectiva.
- c. Los instrumentos de planificación deben incorporar la gestión del cambio climático.
- d. El Gobierno se enfocará en proveer bienes públicos y proteger a la población más vulnerable.
- e. La adaptación es una estrategia para garantizar la competitividad a largo plazo.
- f. Toda adaptación es local, debe ser participativa y enfocarse en la prioridad de los territorios.
- g. Todos los niveles territoriales, los sectores y la población deben articularse y comprometerse.
- h. La adaptación debe ser basada en una visión integral.
- i. La gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático son estrategias complementarias para enfrentar un clima cambiante.

<sup>4</sup> Cfr. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2946-politica-nacional-de-cambio-climatico-convertira-a-colombia-en-un-pais-resiliente-y-bajo-en-carbono>

<sup>5</sup> Ob. Cit. Pág 14 y 15.





## **DIRECTIVA N.º 002**

Que las cinco líneas estratégicas para una adaptación planificada, según el PNACC, las cuales deben servir como guías de trabajo generales para los diferentes sectores y territorios en la formulación de sus planes de adaptación, son las siguientes: concientizar sobre el cambio climático; generar información y conocimiento para medir el riesgo climático; planificar el uso del territorio; implementar acciones de adaptación y fortalecer la capacidad de reacción<sup>6</sup>.

Que la Procuraduría General de la Nación está profundamente comprometida con el estudio y el análisis de este fenómeno climatológico, y al efecto, en ejercicio de su función misional, elaboró el informe preventivo denominado “CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA AL CAMBIO CLIMÁTICO”, con base en información suministrada por las entidades territoriales, con la que se buscaba establecer las condiciones cómo cada ente territorial está afrontando dicho fenómeno ambiental, con el fin de contribuir a la construcción de políticas públicas desde la esfera preventiva de esta Entidad.

Que los resultados del citado informe son preocupantes, ya que el 63% de los municipios a nivel nacional no han actualizado el plan de ordenamiento territorial, más del 82% reconoce tener asentamientos humanos en zonas de riesgo<sup>7</sup> y el 85% de los municipios encuestados, aseguraron no contar con estudios sobre cambio climático en su jurisdicción, razón por la cual, la preparación para la adaptación sobre la base de evidencias científicas es una tarea pendiente<sup>8</sup>.

Que en ejercicio de la función de intervención judicial, la Delegada para Asuntos Ambientales, mediante oficio No. 1195 de agosto de 2017, elevó ante la Corte Constitucional solicitud especial de fallo preferente en el trámite del control de constitucionalidad de la Ley 1844 de 2017 *“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia”*.

Que la anterior petición se fundamentó en el hecho de ser un asunto de especial trascendencia social, en virtud de los costos económicos y las catástrofes asociadas al cambio climático que han tenido un impacto negativo en el crecimiento a largo plazo del PIB; eventos climáticos extremos como el fenómeno de “La Niña” en el año 2010 y 2011, que impactó seriamente la producción de alimentos, bienes y servicios, que afectaron a millones de colombianos, generando daños del orden de 11.2 billones de pesos, siendo la vivienda y el transporte los sectores más afectados; y en el año 2014 el fenómeno de “El Niño” demandó inversiones superiores a 1.6 billones de pesos para atender esta emergencia, principalmente en agua potable, y el incendio de cerca de 188 mil hectáreas, causando la pérdida de 23 mil hectáreas de bosque que se tradujo en una pérdida acumulada de COP \$2.9 billones en los próximos 30 años, por afectación a los servicios ecosistémicos.

Que de conformidad con el numeral 38 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (*Código Disciplinario Único*), constituye FALTA GRAVÍSIMA, la omisión o el

<sup>6</sup> Ob. Cit. Pág. 16.

<sup>7</sup> Cfr. Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático: INFORME PREVENTIVO, Ed. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Noviembre de 2015, Pág. 40.

<sup>8</sup> Ibid. Cit. 6, pág 72.





## **DIRECTIVA N.º 002**

retardo injustificado de las funciones propias del cargo, que permita que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales, sancionable hasta con la destitución del funcionario e inhabilidad general para ejercer cargos públicos hasta por 20 años.

Que con fundamento en este marco de referencia, el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la función misional preventiva referida a ejercer la vigilancia preventiva necesaria sobre los servidores públicos y sobre los particulares que transitoriamente ejerzan funciones públicas:

### **DISPONE**

**PRIMERO:** Exhortar a todos los servidores públicos, para que cumplan y hagan cumplir la Política Nacional de Cambio Climático, así como las normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos y mecanismos para coordinar y articular las acciones y medidas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) contenidas en el Sistema Nacional de Cambio Climático.

**SEGUNDO:** Instar a los servidores públicos para que en el marco de sus competencias, cumplan con las estrategias nacionales de cambio climático, las cuales están integradas por: *(i)* la Estrategia Colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC), *(ii)* el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), *(iii)* la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones causadas por Deforestación y Degradación Forestal (ENREDD+); *(iv)* el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres; y, *(v)* la Estrategia de protección financiera frente a desastres y la estrategia nacional de financiamiento climático.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario exhortar a la Presidencia de la República, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a que formulen e implementen de manera prioritaria, los correspondientes Planes Integrales Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático y Planes de Acción Sectorial de Mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono; los cuales deben contener las metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030), tal como lo señala el artículo 170 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo País"*".

**CUARTO:** Conminar a todos los Gobernadores Departamentales, para que de forma perentoria formulen los Planes Integrales de Gestión de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático Territorial, con base en el análisis de vulnerabilidad e inventario de gases de efecto invernadero regionales, en el cual deben identificar, evaluar y recomendar medidas y acciones de mitigación de emisiones de GEI, y las medidas de adaptación a ser implementadas por las entidades públicas y privadas en sus correspondientes territorios.

**PARÁGRAFO:** Las ciudades y áreas metropolitanas, según lo establezca la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, prioritariamente estructurarán su





## **DIRECTIVA N.º 002**

intervención en el territorio para incorporar la gestión del cambio climático en sus procesos de planificación del desarrollo y del territorio en las distintas líneas estratégicas definidas en la política nacional para la adaptación al cambio climático. La formulación de estos planes, en armonía con el respectivo plan integral de gestión del cambio climático territorial del nivel departamental, será responsabilidad de los alcaldes o directores de las áreas metropolitanas, según sea el caso, para lo cual contarán con el apoyo técnico de las autoridades ambientales competentes en el ámbito de su jurisdicción y otros actores locales; y para el año 2020, los planes deberán estar formulados y los existentes deberán estar ajustados.

**QUINTO:** Exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y al Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP), a que implementen el Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático (SINCC), que permita proveer datos e información transparente y consistente en tiempo, que abarque tanto el sistema de Monitoreo Reporte y Verificación de Colombia, como el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la adaptación al cambio climático y el seguimiento de los medios de implementación.

**SEXTO:** Instar al Congreso de la República para que imparta celeridad al trámite de la iniciativa legislativa 041 de 2017 Senado, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”*, presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**SÉPTIMO:** Instar al Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático, integrado por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, al Fondo Adaptación, al Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales, Bancoldex, Findeter y Finagro, para que incluyan los criterios de cambio climático en la formulación del presupuesto general de la Nación y en el diseño e implementación de instrumentos económicos; así como también, para que planifiquen sistemáticamente el acceso a recursos de fuentes públicas internacionales como mecanismo de financiamiento, garantizando movilización de fuentes adicionales, y orientar dichas fuentes a las prioridades identificadas en los planes integrales de gestión del cambio climático tanto sectoriales como territoriales; y para que analicen el desarrollo de marcos de regulación e incentivos para la promoción de la inversión privada en proyectos de desarrollo bajo en carbono y resiliencia climática.

**OCTAVO:** Implementar a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y la Defensoría del Pueblo, dentro del marco de sus funciones, acciones de capacitación y divulgación dirigidas a las entidades y funcionarios públicos en sus diferentes niveles y órdenes, sobre el cumplimiento de la Política Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y al Sistema Nacional de Cambio Climático “SISCLIMA”.





**DIRECTIVA N.º 002**

**NOVENO:** Recomendar a las autoridades del orden nacional y territorial que diseñen e implementen estrategias de capacitación y divulgación sobre la Política Nacional de Cambio Climático y del Sistema Nacional de Cambio Climático "SISCLIMA", como parte de la estrategia nacional de educación, sensibilización y formación de servidores públicos frente al cambio climático.

**DÉCIMO:** Las anteriores acciones y recomendaciones no son excluyentes de los demás programas establecidos legalmente para la adaptación y mitigación al cambio climático, y que tienen que ser cumplidas por parte de todas las Entidades y servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

**DÉCIMO PRIMERO:** El Procurador General de la Nación, cuando lo considere pertinente, convocará a sus Delegados para analizar y evaluar las acciones de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de lo preceptuado en esta Directiva.

La Procuraduría General de la Nación analizará la información incluida en los informes presentados, practicará visitas de ser indispensable y evaluará el cumplimiento de las directrices impartidas con el fin de adoptar las medidas preventivas o recomendar las acciones disciplinarias y de intervención judicial a que hubiere lugar.

**DÉCIMO SEGUNDO:** La presente directiva rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FERNANDO CARRILLO FLOREZ**  
Procurador General de la Nación

Elaboró: GABZ Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales  
Revisó: Oficina Jurídica