

Ésta le da ALCANCE a la  
Directiva 2 y 3 de 2018



## **DIRECTIVA N°. 038**

**DE:** PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**PARA:** SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL - SINA, GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES Y ALCALDÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES.

**ASUNTO:** CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS - EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**FECHA:** 24 DE DICIEMBRE DE 2020

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y considerando de conformidad con su competencia de vigilancia superior y control de gestión que le confiere el artículo 277 constitucional, en aras de velar por la defensa de los derechos de las personas, el cumplimiento de la Constitución Política, la ley y el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, expide la presente Directiva, considerando lo siguiente:

Que el artículo 80 de la Constitución Política, determina que: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*.

Que el informe AR5 Synthesis Report – Climate Change (2014), del Panel Intergubernamental de Cambio Climático – IPCC, se ha determinado: *“La influencia humana en el sistema climático es clara, y las emisiones antropógenas recientes de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. Los cambios climáticos recientes han tenido impactos generalizados en los sistemas humanos y naturales”* y que, *“las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero han aumentado desde la era preindustrial, en gran medida como resultado del crecimiento económico y demográfico, y actualmente son mayores que nunca”*. Así mismo, que *“en los últimos decenios, los cambios del clima han causado impactos en los sistemas naturales y humanos en todos los continentes y océanos. Los impactos se deben al cambio climático observado, independientemente de su causa, lo que indica la sensibilidad de los sistemas naturales y humanos al cambio del clima”*.



## **DIRECTIVA N°. 038**

Que el informe Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión de Riesgo (2007), del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, indicó: *“huracanes, terremotos, deslizamientos e inundaciones han causado pérdidas físicas anuales con un costo promedio de US\$ 3.200 millones de dólares en América Latina y el Caribe durante los últimos treinta años. Los desastres en la región han segado anualmente más de 5.000 vidas y han afectado a 4 millones de personas. A lo largo de este período, dichas pérdidas han tendido a aumentar como resultado de procesos de desarrollo que conducen a la destrucción ambiental en sitios vulnerables y al rápido crecimiento en áreas propensas a desastres. Los desastres (incluidos los de menor tamaño que no son noticia en el mundo exterior) causan daños en los medios de sustento urbano y rural, así como en el capital social y productivo, y tienen un impacto proporcionalmente mayor en los pequeños granjeros y microempresarios. A menudo tienen como resultado el aumento de la pobreza”.*

Que la Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2010), del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, hoy MADS planteaba sobre la importancia en *“los avances en las investigaciones, y la disponibilidad de recursos y aumento de capacidades en el manejo integral del riesgo, no obstante, éstos deben reenfocarse para lograr los mejores resultados costo-efectivos, además de servir de soporte para salvaguardar las comunidades, el capital natural y la infraestructura ante los efectos del cambio climático. Así se plantea la necesidad de hacer investigación aplicada a mediano y largo plazo para el manejo integral del riesgo considerando las variables climáticas y en la necesidad de fortalecer y profundizar los mecanismos de transferencia del riesgo especialmente hacia el sector agrícola, considerando los cambios en el clima”.*

Y de igual manera manifestaba que *“teniendo en cuenta el incremento promedio de la temperatura que se ha presentado ( 0,13°C/década para el país) en el periodo de referencia (1971-2000), reflejado principalmente en los departamentos de Córdoba, Valle, Sucre, Antioquia, La Guajira, Bolívar, Chocó, Santander, Norte de Santander, Cauca, San Andrés, Tolima y Caquetá; y las reducciones más significativas de la precipitación total anual (mm/década) registradas en los departamentos de Putumayo (-6,14), Atlántico (-5,88), Arauca (-3,86), Guaviare (-3,85), Boyacá (-3,60) y Cundinamarca (-3,00); se encuentran señales evidentes de cambios significativos con efectos adversos y diferenciados para el territorio colombiano, las cuales se manifestarían principalmente a finales del siglo XXI”*

Finalmente precisaba, *“Los impactos potenciales muy alto y alto que se podrían dar en los ecosistemas del Orobioma Alto Andino para el periodo 2011 a 2040, cubren más de 70% de este orobioma en el territorio nacional (4.300.000 ha). Tales impactos potenciales, si se analizan en función de los bienes y servicios ambientales para la mayor concentración de la población y sistemas productivos*



## **DIRECTIVA N°. 038**

*que dependen de él, representan importantes consecuencias, máxime si se tiene en cuenta la presión por el avance de la frontera agrícola a través de la sobreutilización y la conversión de los ecosistemas naturales en campos de cultivo y pastoreo”.*

*“Se requiere el desarrollo e implementación de medidas de manejo para protección y conservación de las coberturas en ecosistemas que revisten condiciones ambientales especiales, teniendo en cuenta los impactos potenciales alto y muy alto a inicios del periodo (2011 a 2040) por reducción de la precipitación que se tendría sobre los bosques de: Boyacá, Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena y Antioquia, junto con la vegetación secundaria, arbustales y herbazales que se ubican en los departamentos de Tolima, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, La Guajira, Antioquia, Huila y Cesar. Tales ecosistemas, además de las exigentes condiciones climáticas y las presiones antrópicas a las que actualmente se encuentran sometidos (agricultura, ganadería, proyectos mineros y de infraestructura), son parte esencial para la población de dichos departamentos”.*

*“Si bien los cuerpos de agua continentales naturales (ríos, lagunas, lagos o zonas inundadas), tendrían muy alto impacto potencial en los departamentos de Bolívar, Magdalena, Cesar, Santander, Tolima y Amazonas principalmente, alrededor de un 63% de la superficie nacional alcanzaría impactos potenciales alto y muy alto para el periodo 2011 a 2040. Así mismo se destaca la condición, interdependencia e impactos colaterales sobre los demás ecosistemas que reciben los bienes y servicios ambientales de los cuerpos de agua continentales”.*

*Que la Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2017), estableció que los “escenarios indican que el país en su conjunto estaría afectado por el Cambio Climático; sin embargo, el aumento esperado en la temperatura, así como el comportamiento de las precipitaciones no será el mismo para todas las regiones de Colombia”. Igualmente, “las regiones del país donde se espera un aumento paulatino de la temperatura y disminuciones en la precipitación pueden afectarse severamente en los años donde se presente el fenómeno de El Niño, el cual típicamente reduce las precipitaciones y aumenta la temperatura promedio”.*

*Concluyendo que “cada grado más de temperatura implica adaptarnos a nuevas circunstancias climáticas en donde la forma actual de hacer uso de la tierra, de producir y de vivir cambiaría para siempre”.*

*Que el artículo 4° de la Ley 164 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, estableció las siguientes obligaciones para las Partes (Los Estados), teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus*



## **DIRECTIVA N°. 038**

prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias: *“a) Elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes, b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático; entre otros e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones”.*

Que el Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación – DNP, expidió el Documento CONPES No. 3700 de 2011, a través de cual se adoptó la estrategia interinstitucional para *“coordinar, armonizar y garantizar la complementariedad de varias instituciones y actores tanto públicos como privados, en diferentes instancias de gobierno que van desde lo local, pasando por lo nacional y teniendo en cuenta sus interrelaciones a nivel internacional, para preparar al país ante los retos y oportunidades generados como consecuencia del cambio climático”.*

Que la Ley No. 1523 de 2012, a través de la cual se *“adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras Disposiciones”*, determina que la Gestión del Riesgos es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio nacional, por ello, prescribió unos principios rectores que deben orientar dicho cometido, llamando de manera especial la atención a lo signado en sus artículos: 2, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 32, 33 (parágrafo 1), 34, 35 (parágrafo 1), 36, 37, 38, 39, 40 y 41.

Que el Decreto No. 298 de 2016 *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo No. 1, parágrafo 1, determinó como marco de actuación del Sistema Nacional de Cambio Climático - SISCLIMA : *“El Plan Nacional Adaptación al Cambio Climático -PNACC, La Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono-ECDBC, La Estrategia Nacional para la Reducción de las debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia-ENREDD+, Estrategia*



## **DIRECTIVA N°. 038**

*Protección Financiera ante Desastres y demás estrategias que en el marco del SISCLIMA se consideren necesarias para el logro de sus objetivos”;*

De igual manera, el mencionado decreto en su artículo No. 4, sobre la implementación de las acciones de SISCLIMA señala que debe: “1. *Coordinar esfuerzos y compromisos las instancias del orden nacional, regional, local e internacional respecto al cambio climático, 2. Articular los y estrategias de cambio climático de manera integrada con el desarrollo económico, social y ambiental, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias para el logro de un crecimiento económico sostenido, la erradicación la pobreza y la sostenibilidad de los recursos naturales, 3. Articular las iniciativas cambio climático públicas y privadas en los diversos sectores económicos y de la sociedad civil, 4. Identificar y aprovechar las oportunidades para favorecer el desarrollo derivadas acciones de adaptación al cambio climático y de mitigación de emisiones Gases Efecto Invernadero, 5. Favorecer la reducción de la vulnerabilidad de población más afectada por los efectos del cambio climático en Colombia, 6. Fomentar la participación ciudadana para la toma de decisiones relacionadas con el cambio climático, 7. Promover la implementación medidas adaptación al cambio climático y mitigación gases efecto invernadero y 8. Armonizar criterios y mecanismos para hacer evaluación y seguimiento a responsabilidades y compromisos en materia adaptación cambio climático y mitigación de efecto invernadero”.*

En ese orden de ideas, se deben tener por los diferentes actores del sistema los programas, proyectos y acciones de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y **ADAPTACIÓN** en materia de cambio climático articulados con los procesos de planificación, ordenamiento territorial y gestión integral del riesgo, sobre los cuales los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios adelantaran seguimiento, para verificar su cumplimiento.

Que Colombia aprobó mediante Ley No. 1844 de 2017 el Acuerdo de Paris, el cual tiene como propósito “(...) *reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza*” (Artículo 2 de la ley).

Que a través de la Ley 1931 de 2018 se establecen directrices para la gestión del cambio climático, se desarrollan y fijan directrices para todo el Sistema Nacional de Cambio Climático; estableciendo en su artículo 2 unos principios orientadores para la gestión del Cambio Climático; así como en el artículo 9 prescribió las responsabilidades del orden municipal y distrital para incorporar dentro de sus planes de Desarrollo de Ordenamiento Territorial la Gestión del Cambio Climático Territoriales, articulando dicho proceso a funciones específicas de apoyo por parte de las autoridades ambientales regionales (artículo 10).



## **DIRECTIVA N°. 038**

En el artículo No. 11 de la Ley 1931 de 2018, precisa sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático, señalando que *“La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. Esto aplicará para su incorporación; tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo 111 de la Ley 1523 de 2012”*.

Que considerando que las decisiones de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, y Corte Suprema de Justicia, así como de los jueces constitucionales de todas las instancias que han proferido sentencias de relevancia ambiental como lo son: i) la sentencia T- 622 de 2016 de la Corte Constitucional (Atrato<sup>1</sup>), ii) la T- 488 de 2014 (Catastro Multipropósito<sup>2</sup>) proferida por la Corte Constitucional, la T- 361 de 2017 (Páramo de Santurbán<sup>3</sup>) de la misma Corte, iv) la sentencia STC - 4360-2018 (Amazonas<sup>4</sup>) de la Corte Suprema de Justicia, y la sentencia ST-0047 del Juzgado 1 Civil del Circuito de Sogamoso (Lago de Tota<sup>5</sup>), las cuales reconocen que para afrontar un problema de dimensiones ampliadas e intergeneracionales a nivel de uso, apropiación, protección y conservación de ecosistemas implica el establecimiento de compromisos con carácter interinstitucionales que reclaman una arquitectura jurídica, social, cultural y ambiental, que conlleva el reto de ser interpretadas no solo por toda la institucionalidad, sino por el Sistema Nacional Ambiental - SINA y los gremios industriales del país.

Finalmente, que a través de la Directiva PGN No. 003 de 2018, se instó a los entes territoriales, a incorporar la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y 1523 de 2012.

En este contexto normativo y en el marco de las funciones de vigilancia superior y de control de gestión que le competen a la Procuraduría General de la Nación, se **EXHORTA** a las autoridades destinatarias de la presente Directiva para:

---

<sup>1</sup> M.P. Dr. Jorge Iván Palacio. 10 Nov de 2016

<sup>2</sup> M.P. Dr. Jorge Iván Palacio. 9 Jul de 2014

<sup>3</sup> M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos. 30 Mayo de 2017

<sup>4</sup> M.P. Dr. Luis Alberto Tolosa. 5 de Abril de 2018

<sup>5</sup> J.P. Dra. Adriana Fernanda Guasguita. 3 de Dic de 2020



## **DIRECTIVA N° 038**

**PRIMERO: CUMPLIR, INCLUIR y ARTICULAR** las obligaciones de carácter técnico relacionadas en las disposiciones citadas referentes a Cambio Climático en los procesos de planificación y gestión de riesgo de los territorios, señalándose que la omisión de los deberes constitucionales y legales en la materia pueden generar falta(s) disciplinaria(s), de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley No. 734 de 2002, adicionado en el numeral 65, por el artículo 93 de la Ley No. 1523 de 2012.

**SEGUNDO: CUMPLIR** con todo lo determinado a nivel técnico y jurídico, según el competente específico, en lo normado por la ley 1931 de 2018 y el Decreto No. 298 de 2016, de cara a reducir la vulnerabilidad de los impactos del cambio climático, sobre los ecosistemas del país, las personas y su bienestar.

**TERCERO: CUMPLIR** con lo determinado por este Ministerio Público, en su Directiva No. 003 de 2018, respecto de: LA INCORPORACION DE LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

**CUARTO:** La Procuraduría General de la Nación vigilará a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios – PDAAA, el cumplimiento estricto a la presente Directiva.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

Proyectó: A. Páez, CH. Gómez  
Revisó: D. Trujillo.  
Aprobó: Oficina Jurídica