


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha (dd/mm/aa):	31 de mayo de 2024
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por la cual se establece la Guía para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

ANTECEDENTES


El cambio climático hace parte de la agenda pública y privada en Colombia, con una visión de desarrollo bajo en carbono, resiliencia al clima y neutralidad en carbono para el año 2050. Para lograr esta visión, se requieren cambios transformacionales en el corto, mediano y largo plazo por parte de todos los sectores de la sociedad, razón por la cual Colombia ha generado un entorno habilitante para la gestión climática, en atención al llamado internacional de respuesta al desafío del cambio climático.

Parte de este entorno habilitante se encuentra plasmado en la adopción del marco político internacional en gestión del cambio climático, a través de la integración al ordenamiento jurídico nacional de los distintos instrumentos internacionales sobre la materia, tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) aprobada mediante la Ley 164 de 1994, el Protocolo de Kioto aprobado mediante la Ley 629 de 2000, y el Acuerdo de París aprobado mediante la Ley 1844 de 2017.

Asimismo, en los Planes Nacionales de Desarrollo de los períodos 2010 – 2014, 2014 – 2018 y 2018 – 2022 se han incluido disposiciones relacionadas con la acción por el clima, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 contempla 5 transformaciones, una de las cuales se denomina “transformación productiva, internacionalización y acción climática”. A su vez, esta transformación está conformada por 5 pilares a través de los cuales se pretende lograr que Colombia deje de ser un país dependiente de los hidrocarburos y haga una transición energética segura. Asimismo, se busca potenciar la reindustrialización, el agro, el turismo y los proyectos de infraestructura de transporte férreos, aéreos, fluviales y carreteros que mejoren la competitividad y la conectividad del país.

A lo anterior se suma la creación e implementación de planes, programas, políticas y estrategias nacionales encaminadas a alcanzar un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, tales como el Plan Nacional de Adaptación (2012), la Política Nacional de Cambio Climático (2017), la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (2022), el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Desastres (2022), entre otros.

Adicionalmente, se ha fortalecido el marco normativo nacional a través de la expedición de las Leyes 1931 de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, y la Ley 2169 de 2021 “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática”.


A nivel institucional, la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) mediante el Decreto 298 de 2016, ha sido un pilar fundamental para la gestión del cambio climático en el país, al propiciar la participación e interacción de los actores del nivel nacional y territorial. En este sentido, a nivel nacional, mediante la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) se han tomado importantes decisiones para la acción climática en el país, tales como la fijación de compromisos sectoriales para alcanzar la meta establecida por el país en su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) presentada ante la CMNUCC en 2015, y más recientemente, la actualización de esa contribución en 2020.

Dada la relevancia de la participación de los ministerios en la agenda climática nacional, la Ley 1931 de 2018 en su artículo 7 establece que a aquellos que hacen parte del SISCLIMA les corresponde Impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero (GEI), formular e implementar los PIGCCS y hacerles seguimiento de acuerdo con los lineamientos que establezca la CICC, coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector, entre otras.

A su vez, la señalada Ley en su artículo 17 dispone que “Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), serán los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio, según lo definido en el marco del SISCLIMA, identificará, evaluará y orientará la incorporación de medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de GEI y adaptación definidas, así como sobre educación, ciencia, tecnología e innovación (...)”.

Para estos efectos, la mencionada disposición indica, además, que “El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta como mínimo los contenidos de la Política nacional de cambio climático, y tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas y demás instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para lo relativo a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo (...)”.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En cumplimiento de ese mandato, a través de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ, por su sigla en alemán), en el marco del apoyo brindado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Departamento Nacional de Planeación, se celebró el contrato N° 83380862 con la firma consultora *Hill Consulting*, con el objeto de “apoyar al MinAmbiente y DNP en desarrollo integral de Guía para formulación, implementación, evaluación y actualización de PIGCCS, conforme artículo 17 de la Ley 1931/18.”

Este proceso fue acompañado por la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ambiente), así como por la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Como resultado de la consultoría, se elaboró la Guía que se pretende establecer con el presente acto administrativo, como una herramienta mediante la cual se busca orientar la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS, y así apoyar la gestión de cambio climático sectorial que permita cumplir las metas climáticas del país plasmadas tanto en la CMNUCC, como en la Ley 2169 de 2021 y la estrategia de largo plazo del país, E2050¹.


RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

Objetivo y Alcance de la Regulación

El objeto de esta regulación es dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley y 1931 de 2018, en sus artículos 3 y 17 define los PIGCCS, como: “los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio, según lo definido en el marco del SISCLIMA, identificará, evaluará y orientará la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de GEI y adaptaciones definidas, así como sobre educación, ciencia, tecnología e innovación.”

En consecuencia, el proyecto de resolución tiene por objeto establecer la Guía para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo; la cual será aplicable a los ministerios que deben formular, implementar y hacer seguimiento a los PIGCCS, y

¹ La Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050, liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es un instrumento de política de Estado que busca definir objetivos de desarrollo socioeconómico y metas realistas a largo plazo de reducción de emisiones de GEI para fortalecer la resiliencia climática de Colombia construyendo un desarrollo carbono neutral y de alta adaptabilidad. Este proyecto es financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) e implementado por *Expertise France*.
Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector, atendiendo lo ordenado por el artículo 17 de la Ley 1931 de 2018.

Con base en lo anterior, la guía que se establece contiene orientaciones relativas a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo, teniendo en cuenta como mínimo los contenidos de la Política Nacional de Cambio Climático, y tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas y demás instrumentos de planificación y gestión del cambio climático.


La implementación de las orientaciones de esta guía permitirá contar con instrumentos que orienten una acción climática sectorial coherente con las NDC debidamente articuladas con los instrumentos de planificación del desarrollo y demás instrumentos de planificación y gestión de cambio climático.

En el marco del contrato señalado previamente, en virtud del cual se elaboró la guía que se establece mediante el proyecto de regulación, se adelantaron acciones tendientes a proporcionar un diagnóstico del estado de los PIGCCS luego de la expedición de la Ley 1931 de 2018. El resultado de esas acciones se plasma en algunos documentos técnicos que se referencian en el apartado correspondiente de esta memoria justificativa, y que son los que derivan en el contenido de la guía.

Como consecuencia de lo anterior, se elaboró un documento que establece unos componentes mínimos para que cada sector pueda estructurar su contribución a las metas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático en el mediano y largo plazo, que brinda referencias y herramientas complementarias para facilitar la formulación e implementación de los PIGCCS, y que presenta de forma transversal aspectos relacionados con el financiamiento, la construcción y el fortalecimiento de capacidades, la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación, que crean un entorno favorable para la acción climática sectorial.

De este modo, en la Guía se establecen seis (6) fases de la planificación de la gestión integral del cambio climático, cada una de las cuales contiene objetivos específicos y resultados esperados, y detalla los lineamientos, recursos y herramientas sugeridos para abordarlos. Estas fases, con sus correspondientes objetivos y resultados esperados, son:

- **Fase 1. Alistamiento.** Consiste en definir el esquema de organización institucional, los objetivos y estrategias de participación para la formulación del PIGCCS, así como precisar los insumos de información necesarios, fuentes de financiación para apoyar la formulación, el plan de trabajo y el cronograma para este proceso. Hace parte de este objetivo concretar desde etapas tempranas del PIGCCS la forma cómo se tendrán presentes los mecanismos de inclusión y enfoque diferencial, los medios para la consideración y seguimiento de la transición justa de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

la fuerza laboral, así como estrategias de educación, transferencia de conocimiento y fortalecimiento de capacidades.

Resultados esperados: Instancias de coordinación, trabajo técnico y asesoría del PIGCCS conformadas; mapeo de actores y mecanismos de participación definidos; fuentes de datos y acuerdos para la gestión de la información; fuentes y mecanismos de financiación para la formulación del PIGCCS determinados; plan de trabajo para la formulación del PIGCCS (actividades, recursos y responsables); cronograma para la formulación del PIGCCS.


- **Fase 2. Diagnóstico sectorial.** Busca conocer las problemáticas de mitigación y adaptación que deben ser abordadas por el sector, las causas subyacentes, y el punto de partida para su gestión. Asimismo, reconocer los cambios deseados durante la vigencia del PIGCCS, el balance actual de la gestión sectorial del cambio climático pública y privada, el avance de las acciones en curso y de nuevas con potencial para realizar los cambios deseados, el marco político y normativo habilitante.

Resultados esperados: Caracterización de las amenazas y vulnerabilidades del sector en relación con el cambio climático y los riesgos por fenómenos hidrológicos extremos e hidrometeorológicos, sus efectos y necesidades de información; emisiones sectoriales de acuerdo con inventarios de GEI y líneas de acción de mitigación sectorial caracterizadas; balance actualizado de la gestión sectorial del cambio climático pública y privada; análisis del empoderamiento sectorial para la gestión del cambio climático; análisis de inversiones sectoriales.

- **Fase 3. Análisis estratégico.** Pretende establecer los objetivos, lineamientos estratégicos y la estructuración de medidas sectoriales para la gestión integral del cambio climático y el cumplimiento del Acuerdo de París. Esto, a partir del contexto sobre los instrumentos de planificación sectoriales y territoriales asociados, abordado en la Fase de Alistamiento, así como de las oportunidades y necesidades identificadas en la Fase de Diagnóstico.

Resultados esperados: Objetivos sectoriales en mitigación y adaptación para el período de vigencia del PIGCCS, y su alineación con la Estrategia 2050; visión sectorial de largo plazo para la neutralidad en carbono y resiliencia al clima; líneas estratégicas de acción viables para el logro de los objetivos sectoriales; medidas sectoriales priorizadas para la mitigación de GEI, la gestión del riesgo por fenómenos hidrológicos extremos e hidrometeorológicos, y la adaptación al cambio climático, que incrementen la ambición climática; fichas técnicas con la caracterización de las medidas sectoriales; medios de implementación y condiciones habilitantes definidos para la ejecución de las medidas; enfoque territorial de las medidas; estructuración financiera y mecanismos de financiamiento identificados

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

para la implementación del PIGCCS.

- **Fase 4. Implementación.** Tiene por finalidad establecer un entorno habilitante para ejecutar las medidas priorizadas, el plan de acción y los medios de implementación asociados para promover la sostenibilidad financiera, social y ambiental de las medidas.

Resultados esperados: Capacidades sectoriales construidas o fortalecidas para la implementación de las medidas priorizadas; metas finales e intermedias de las medidas sectoriales definidas, cuantificadas, y articuladas con los ciclos de actualización de instrumentos de planificación sectorial, territorial y nacional; indicadores de gestión, de producto y de resultado definidos; mecanismos definidos y en proceso de implementación, para integrar componentes de ciencia, tecnología e innovación en la gestión sectorial, como medios habilitantes para la gestión sectorial del cambio climático; fuentes, mecanismos y medios de financiamiento identificados para la ejecución de las medidas; plan de acción que establece la temporalidad, los hitos y los indicadores que permitirán darle seguimiento y evaluar la implementación del PIGCCS elaborado y en implementación.

- **Fase 5. Seguimiento y evaluación del PIGCCS.** En esta fase se busca definir el proceso de seguimiento al avance del PIGCCS y de los impactos de la implementación de las medidas que lo componen, así como formalizar técnica y operativamente la gestión de información para la evaluación y reconocer instancias de reporte.


Resultados esperados: Información actualizada para procesos de decisión; arreglos institucionales para el seguimiento y la evaluación del PIGCCS, que faciliten el flujo de información al interior del sector y con entidades relevantes; reportes nacionales e internacionales estandarizados; flujo de información normalizado en el marco del sistema nacional de información sobre cambio climático (SNICC).

- **Fase 6. Actualización del PIGCCS.** Esta fase tiene el objeto de incorporar aprendizajes, información actualizada y buenas prácticas, para la renovación de objetivos y metas encaminadas a la mejora continua de la gestión del cambio climático del sector.

Resultados esperados: PIGCCS con objetivos y metas sectoriales actualizados con un criterio de mayor ambición; acuerdos y mecanismos de articulación mejorada con otras políticas sectoriales y los territorios.

Estas fases reflejan las actividades señaladas en el artículo 17 de la Ley 1931 de 2018, así: lo correspondiente a la actividad de *formulación* de los PIGCCS está contemplado en la fase 1 (alistamiento), la fase 2 (diagnóstico sectorial) y la fase 3 (análisis estratégico y

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

formulación); lo relacionado con la actividad de *implementación* del PIGCCS corresponde a la fase 4 (implementación), y las actividades de *seguimiento y evaluación* hacen parte de la fase 5 (seguimiento y evaluación). En lo atinente a la actividad de *articulación* de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo, a lo largo del documento se encuentran referencias a algunos de esos instrumentos, para que sean contemplados por los ministerios en las distintas fases de su correspondiente PIGCCS.

En resumen, la Guía para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación, y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo, brinda orientaciones para que cada ministerio cuente con un referente conceptual y metodológico para el análisis e información, que sustenten las acciones de mitigación y adaptación, y que integren buenas prácticas para la gestión de información, la formación de capacidades, la participación y la inclusión, para que los PIGCCS tengan sustento en bases sólidas de conocimiento y promuevan la apropiación de las acciones que les permitan una mejora continua en su gestión del cambio climático gradual y progresivo.


IMPLICACIONES CON OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

- Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)

Este instrumento, a través de su primer objetivo específico pretende “orientar la gestión del cambio climático en ámbitos del desarrollo prioritarios en donde confluyen decisiones territoriales y sectoriales que afectan los ecosistemas más vulnerables y fuentes significativas de emisiones, que integran la adaptación y mitigación de GEI hacia una senda de desarrollo baja en carbono y resiliente al clima: desarrollo urbano, desarrollo rural, desarrollo minero-energético y desarrollo de infraestructura estratégica.” De este objetivo específico se desprenden cuatro (4) de las cinco (5) líneas estratégicas de la PNCC: i) desarrollo rural; ii) desarrollo urbano; iii) desarrollo minero energético; y iv) desarrollo de infraestructura.

A su vez, este componente estratégico de la PNCC se soporta en unas líneas transversales establecidas para su implementación. La primera de esas líneas está enfocada en la planificación de la gestión del cambio climático, que pretende influir en los instrumentos de planificación existentes para hacer oportuna y efectiva la incorporación de la gestión del cambio climático en las decisiones sectoriales, de desarrollo y en la planificación ambiental y territorial. Así, a través de esta línea se articulan los objetivos y metas de la PNCC y se implementan sus líneas estratégicas a nivel nacional, departamental y municipal, en el corto, mediano y largo plazo.

- Leyes 1450 de 2011 (PND 2010 – 2014) y 1753 de 2015 (PND 2014 – 2018)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

La primera de estas leyes, en su artículo 217 dispuso que “Las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático conforme a la metodología definida por el DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IDEAM.”

Sin embargo, esta disposición fue derogada expresamente por la Ley 1753 de 2015, que en su artículo 170 estableció que: “(...) Los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030). (...)”.

A su vez, el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1931 indicó que tales planes sectoriales de adaptación al cambio climático y de acción sectorial de mitigación de GEI “deberán ajustarse para convertirse en PIGCCS, según lo dispuesto en el presente artículo, lo definido en los Compromisos ante la CMNUCC y las contribuciones sectoriales”.

- Ley 2169 de 2021

El artículo 7 de esta Ley contempla las metas en materia de medios de implementación. En su ámbito de planificación, contempla que en 2025 se deberán formular el 100% de los PIGCCS (numeral 3), y que en 2030 deberán estar en implementación el 100% de los PIGCCS (numeral 4).

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO


La Guía aplica en todo el territorial nacional a los ministerios que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1931 de 2018 o aquel que lo modifique o sustituya, deben formular, implementar y hacer seguimiento a los PIGCCS, y coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Ley 1931 de 2018, en sus artículos 3 y 17, ordena a Ambiente y al DNP, establecer las guías para lo relativo a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo, teniendo en cuenta como mínimo los contenidos de la Política Nacional de Cambio Climático, y tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas y demás instrumentos de planificación y gestión del cambio climático.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Si bien se encuentran PIGCCS formulados y adoptados ya por otros sectores, en estos se observa un desarrollo incipiente de aspectos decisivos como la vinculación efectiva del sector privado, lograr cambios transformacionales del sector, el uso de la información científica más actualizada, asegurar la transición justa para los trabajadores, y fomentar la innovación y el conocimiento. La Guía constituye una oportunidad para presentar lineamientos que faciliten comprender el alcance, las ventajas y sinergias de incorporarlos en los PIGCCS, por lo cual, la Resolución que adopta la Guía incluye un régimen de transición para su ajuste.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 17 de la Ley 1931 de 2018, mediante el cual se establecen los PIGCCS y las guías para lo relativo a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo, se encuentra vigente al no haber sido derogado por otra norma.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La presente resolución no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye disposiciones existentes.


3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

A continuación, se traen a colación los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente tanto a la CMNUCC, como al Acuerdo de París, relacionados con la gestión del cambio climático:

Con respecto a la CMNUCC, realizada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, así como la Ley 164 del 27 de octubre de 1994, aprobatoria de la misma, fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-073/95.

Entre las consideraciones de la Corte en esta sentencia, se evidencia que este Tribunal encontró que los compromisos que adquirió Colombia en virtud de la Convención Marco y su Ley aprobatoria son concordantes con los deberes constitucionales del país en materia de protección del ambiente y prevención y control del deterioro ambiental, en los siguientes términos:

“En cuanto a los compromisos atinentes a la implementación de medias técnicas y logísticas para el control de emisiones de gases de efecto invernadero, las partes se comprometen a desarrollar, aplicar y transferir, tecnología, prácticas y proceso que

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

controlen, reduzcan o prevengan dichas emisiones (i); a conservar y reforzar los sumideros y depósitos de gases (ii); a cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos de cambio ambiental (iii), y, a promover y apoyar la investigación sobre la materia (iv). Todos estos compromisos son concordantes con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y prevención y control del deterioro ambiental (CP arts. 79 y 80)."

A su turno, la Corte Constitucional ha declarado tanto el Acuerdo de París como su Ley aprobatoria, Ley 1844 de 2017, exequible mediante sentencia C-048-18.

En suma, desde la sentencia C-048 de 2018, el referido Tribunal, concluyó que "El Acuerdo de París se presenta como un instrumento que impulsa un proceso de transformación hacia el desarrollo sostenible de todas las naciones. De esta manera, al establecer las condiciones para el desarrollo mundial compromete a los países a readecuar sus políticas económicas, sociales y ambientales para el cumplimiento de sus objetivos."

Adicionalmente, indicó que las disposiciones contenidas en el Acuerdo "conservan como base el desarrollo de compromisos mutuos, lo cual es un desarrollo del tratamiento igualitario y los efectos recíprocos del Acuerdo. Destaca la Corte que lo contenido en este instrumento efectiviza los fines esenciales de la Constitución en protección del derecho a contar con un medio ambiente sano, y atiende los mandatos constitucionales que se concretan con la adquisición de compromisos internacionales regidos por principios de conveniencia nacional, reciprocidad, equidad y soberanía nacional."

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

De acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Resolución 1046 de 2017 "Por la cual se reglamentan los plazos para la publicación de proyectos específicos de regulación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones", se tiene que en: "(...) cuando el proyecto regulatorio no tenga el carácter de reglamento técnico y su competencia no corresponda al Presidente de la República; el plazo de publicación será de diez (10) días calendario. (...)".


Teniendo en cuenta lo anterior, se publicará el texto normativo y su memoria justificativa, para comentarios de la ciudadanía en general en el portal virtual de este Ministerio por el término de diez (10) días calendario.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del proyecto de resolución no genera impacto económico.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 1931 en sus artículos 3, 7 y 17, la formulación, implementación y seguimiento de los PIGCCS, es responsabilidad de cada

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Ministerio, por lo cual el impacto económico será evaluado por las entidades, en este caso los ministerios, que deban formular, implementar y realizar seguimiento de los PIGCCS.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La expedición del proyecto de resolución no requiere de disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

La Guía que se establece mediante el proyecto de resolución, está dirigida a los ministerios que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 la Ley 1931 de 2018, deben coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector, de este modo, la adopción de los PIGCCS genera un impacto ambiental positivo, pues a través de la incorporación de medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones de cada sector, y de ofrecer lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, facilitará a los actores de cada sector el reconocimiento y gestión de los riesgos asociados al clima, captar los beneficios en competitividad asociados a las acciones por el clima, y contribuir al fortalecimiento de la acción climática en el nivel nacional y territorial.

Adicionalmente, contribuirá a que los ministerios, encabezando sus respectivos sectores lideren el camino hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, que se alinee con los objetivos y compromisos del país en materia de mitigación de GEI, adaptación al cambio climático y medios de implementación, que se han plasmado tanto en las Contribuciones Nacionales ante la CMNUCC, como en la Estrategia 2050 y los otros programas, planes y estrategias nacionales en gestión del cambio climático.

La expedición de la Resolución no genera impacto negativo ambiental, como tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación.


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Dentro del proceso de elaboración de la Guía, el consultor encargado de esta labor generó el *"Documento técnico con resultado de la evaluación de insumos, contexto y recomendaciones iniciales para la elaboración de la Guía PIGCCS"*².

En él se plasman los resultados de la revisión documental realizada, que incluyó un análisis de las políticas, normativas y documentos técnicos en la estructuración de los PIGCCS, la identificación de lineamientos destacados sobre los componentes sociales para la estructuración de los PIGCCS, y un diagnóstico sobre los PIGCCS vigentes al momento

² Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/12SN5W4G2k4Kg1ppCXJ666sZ6-1dCnY9S/view?usp=sharing>

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07


de elaboración de la Guía. Asimismo, se identifican las buenas prácticas y los marcos metodológicos nacionales e internacionales.

Adicionalmente, contiene las recomendaciones técnicas plasmadas en los principales reportes de cambio climático globales y nacionales, los avances en la planificación sectorial para la gestión del cambio climático, y las prácticas nacionales e internacionales.

El resultado de esta revisión arrojó los siguientes aspectos generales³:

- En el marco de la evolución normativa para la gestión del cambio climático, hace falta reglamentar o complementar contenidos técnicos de algunos mandatos de la Ley 1931 de 2018 y otros instrumentos normativos. En el caso específico de los PIGCCS, se identifica la necesidad de proponer principios para su elaboración (complementarios a los señalados en el artículo 2 de la Ley 1931 de 2018), enfocados en los siguientes aspectos: a) coherencia: la totalidad de las políticas e inversiones sectoriales son coherentes con los objetivos del Acuerdo de Paris, la Ley 1931 de 2018, y las metas de la NDC; b) progresividad: la ambición y metas de cada nueva versión de un PIGCCS deben representar un avance progresivo en comparación con la versión anterior.
- La Ley 1931 de 2018 clarifica el rol de los PIGCCS frente a la formulación de los PIGCCT al especificar que los primeros “ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector”. En los PIGCCS se observa un desarrollo incipiente al respecto, por lo que se recomienda en la guía que los PIGCCS se elaboren, con base en las experiencias de interacción entre sectores y territorios. Por ejemplo, información precisa sobre prioridades e inversiones públicas previstas, herramientas e información relevante (científica, económica entre otros), y mecanismos de coordinación, participación y seguimiento. Complementario a lo anterior, deben proveerse también lineamientos sobre medidas de carácter intersectorial, ya que muchas pueden requerir la participación de más de un sector para que sean efectivas a nivel territorial, como ocurre con los temas de deforestación, gestión de zonas costeras, gestión de recursos hídricos, entre otros.
- En los PIGCCS formulados y adoptados se observa un desarrollo incipiente de aspectos decisivos como la vinculación efectiva del sector privado, el lograr cambios transformacionales del sector, el uso de la información científica más actualizada, el asegurar la transición justa para los trabajadores, el fomento de la innovación y el conocimiento. La guía constituye una oportunidad para presentar

³ Tomado del “Documento técnico con resultado de la evaluación de insumos, contexto y recomendaciones iniciales para la elaboración de la Guía PIGCCS”, elaborado por *Hill Consulting* en el marco del contrato N° 83380862, para GIZ Colombia, Minambiente y DNP.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

lineamientos que faciliten comprender el alcance, las ventajas y sinergias de incorporarlos en los PIGCCS.

Estos aspectos se desagregan más adelante en el documento, agrupados por etapas del ciclo de formulación propuesto y enfocados en identificar brechas, tomando como referente el enfoque de información para facilitar la claridad y entendimiento bajo el marco de transparencia reforzado del artículo 13 del Acuerdo de París.


Adicionalmente, se realizó un diagnóstico a los PIGCCS vigentes y en proceso de adopción al momento de formulación de la Guía, así como las oportunidades de mejora susceptibles de corregir a través de la propuesta de contenidos de esta.

Para ello se caracterizan los contenidos de cuatro PIGCCS respecto a los elementos que las políticas, las normas y los documentos técnicos señalan como necesarios o recomendados para la gestión del cambio climático, tomando en consideración los siguientes aspectos: territorialización de las acciones y metas, integración de equidad de género, integración de consideraciones para la transición justa de la fuerza laboral, abordaje de asuntos intersectoriales, articulación con otros instrumentos de planeación sectoriales y territoriales, y participación y definición de roles en los arreglos institucionales para la implementación.

El resultado de ejercicio es la identificación de contenidos relevantes, oportunidades de mejora de contenidos, y necesidades de los usuarios sectoriales de la gestión del cambio climático que deberían abordar los PIGCCS, que fueron tenidos en cuenta en la formulación de la Guía.

Finalmente, se realizó una revisión documental en busca del abordaje de los diferentes componentes sociales y cómo estos responden a las necesidades que surgen a partir del cambio climático. De dicha revisión se concluyó que una de las prioridades principales en la agenda debe ser construir la neutralidad climática de manera ecológica, justa y social. En virtud de ello el documento presenta una serie de mejores prácticas y lineamientos asociados a los componentes sociales, dentro de los que se destacan:

- Enfoque de género: se destaca la importancia de mostrar el por qué se debe hacer estos procesos con enfoque de género, teniendo en cuenta que las mujeres tienen, generalmente, menos capacidad de amortiguar incluso los riesgos climáticos más moderados y tienen limitaciones en cuanto a su capacidad adaptativa. Además, se debe entender cómo las acciones de mitigación y adaptación pueden ayudar a disminuir las brechas de género y trabajar hacia una equidad real. Asimismo, se requiere que los equipos de trabajo de cambio climático tengan conocimiento sobre enfoque de género para poder avanzar en profundizar en el diseño de acciones específicas que incluyan activamente el enfoque.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- Enfoque diferencial: se hace énfasis en la necesidad de tener una comprensión transversal de desafíos y oportunidades ya que no existe una única solución válida para todos y todas. Adicionalmente, los actores deben ser considerados desde el primer momento con enfoque diferencial debido a su vulnerabilidad histórica exacerbada por el cambio climático o los procesos de adaptación y mitigación, o cuya vulnerabilidad surge del cambio climático.
- Transición justa de la fuerza laboral: parte de los retos en este campo consiste en promover la diversificación económica para fortalecer la resiliencia de las personas para mitigar los impactos negativos de la ecologización de la economía. Además, se debe contemplar la posible necesidad de compensar a las personas afectadas de manera desproporcionada por esa transición.
- Participación: se debe considerar a los diferentes actores en sus escalas a lo largo de las etapas de adaptación y mitigación de manera estructurada desde un principio, por lo que es importante socializar, sensibilizar y capacitar sobre los impactos del cambio climático, no sólo en términos técnicos y numéricos, sino también en los impactos de las decisiones a tomar.


De otra parte, se elaboró el "*Documento técnico con el balance de la retroalimentación con el grupo focal y propuesta de la estructura de la Guía*"⁴, en el que se presentan los resultados de un evento realizado con un grupo focal seleccionado, donde se recolectaron insumos de expertos sectoriales sobre aspectos relevantes del ciclo de los PIGCCS, y se presenta una propuesta de estructura de la Guía, como fruto de los análisis elaborados previamente y la retroalimentación recibida en el grupo focal.

Dentro de los principales mensajes clave de la dinámica realizada con el grupo focal se destacan:

- La guía debe proveer lineamientos para articular de manera coherente los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del país.
- Los sectores tienen preferencia por contar con autonomía a lo largo del ciclo de planificación de su PIGCCS, si bien destacan la necesidad de contar con lineamientos y coordinación de otras instancias del SISCLIMA.
- La necesidad de que la guía provea lineamientos sobre el enfoque territorial de los PIGCCS.
- Es necesario contar con información más detallada que facilite el direccionamiento de recursos públicos y el involucramiento del sector privado.
- El mapeo de actores debe permitir diferenciar los roles, capacidades e impactos de las medidas del PIGCCS sobre los grupos de interés, y deben constituir la base para preparar estrategias para abordar grupos con necesidades específicas.
- La guía debe proveer lineamientos sobre el nivel de detalle de la información a

⁴ Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1XAhoKLRHz8YcUd_JxUziSp3MIS7rh7Ey/view?usp=sharing

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

recolectar que permita elaborar y actualizar los PIGCCS con bases sustentadas en la ciencia, y el conocimiento sectorial y territorial más relevante para que las medidas y medios de implementación respondan a las necesidades de un panorama bien definido.

- Los PIGCCS no deben buscar el realizar una agenda nueva de trabajo, sino el visibilizar la gestión que ya se está haciendo a la vez que complementar con acciones que hacen falta y que potencialicen lo existente.

ANEXOS:


Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	X
Concepto Departamento Nacional de Planeación	X
Concepto Ministerio del Interior	X

Aprobó:

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

NÉSTOR ROBERTO GARZÓN CADENA
 Director de Cambio Climático y Gestión del Riesgo (E)

Proyectó: Laura Torres, Rosana Romero Angarita, Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.