

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente:	LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	250002341000202201551-00
Demandante:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS
Demandados:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
Medio de control:	CUMPLIMIENTO
SENTENCIA	

Procede la Sala a decidir sobre la acción de cumplimiento interpuesta por la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Solicitud de acción de cumplimiento

La actora formuló las siguientes pretensiones.

“

V.- PETICIONES

PRIMERA: DECLARAR que la Nación-Presidencia de la República-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han incumplido el deber de reglamentación señalado en los artículos 15, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 27 de julio de 2018.

SEGUNDA: ORDENAR a las Autoridades accionadas que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, expidan la correspondiente reglamentación.”.

La actora narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

El Congreso de la República estableció mediante la Ley 1931 de 27 de julio de 2018, las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas jurídicas públicas y privadas, con la concurrencia y participación de las autoridades.

El propósito de dicha ley es el de emprender acciones de adaptación al cambio climático, mitigar los gases de efecto invernadero, reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

Para constatar el cumplimiento de tales deberes, la actora, mediante oficio 295 de 7 de octubre de 2022 (radicado de salida S2022-093702), solicitó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informar si se había cumplido con el deber jurídico de reglamentación señalado en la ley mencionada.

El Director de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dio su respuesta mediante oficio No. 2022E103880400002 del 24 de octubre de 2022.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante oficio OFI22-00131107 de 26 de octubre de 2022, indicó.

“...nos aunamos plenamente a la respuesta que a su requerimiento dio el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el día 24 de octubre de 2022 (comunicación 2022E103880400002), en la cual se explica en detalle el estado del cumplimiento de cada a uno de los deberes jurídicos de la ley 1931 de 27 de julio de 2018... Bajo esta perspectiva y según lo indicado, seguiremos avanzando, promoviendo e instruyendo al Ministerio de Ambiente para que, a la mayor brevedad posible, desarrolle aquellas acciones que permitan seguir ejecutando las tareas que encomendó el ordenamiento legal respecto de la gestión del cambio climático, todo lo cual se informará a esa Procuraduría...”.

A la fecha no han sido reglamentados los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 27 de julio de 2018, pese a haber transcurrido más de cuatro (4) años desde su expedición, y pese a que el artículo 35 de la misma Ley 1931 fijó un plazo máximo de tres (3) años para el desarrollo de la potestad reglamentaria y regulatoria anterior.

Contestaciones de la demanda

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La apoderada de la entidad manifestó lo siguiente.

La Ley 1931 de 2018, artículo 35, dispuso que el Gobierno Nacional contaba con tres (3) años para reglamentar todas las disposiciones de la misma, contados desde su promulgación.

Se ha venido trabajando activamente en la reglamentación de la Ley; sin embargo, los procesos de reglamentación pueden tornarse complejos, dada las capacidades que se necesitan para su desarrollo, debido a cambios de gobierno y administración y al requerimiento de medidas o condiciones técnicas, económicas y administrativas previas para generar los desarrollos normativos.

En cuanto a la forma como se han venido reglamentando las normas cuyo cumplimiento se solicita por la demandante, adujo una serie de razones que serán expuestas, en forma pormenorizada, al analizar, más adelante, los argumentos de fondo sobre el presente caso.

Presidencia de la República, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Sostuvo que se agotó en forma indebida la constitución en renuencia, por cuanto el requerimiento de renuencia no se dirigió al competente para expedir la reglamentación pendiente de la Ley 1931 de 2018, sino a una autoridad distinta, en este caso al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que no ha incumplido ni está en situación de incumplir con un mandato legal específico.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como entidad requerida, no tiene competencia para cumplir con lo pretendido en este proceso por el señor Procurador Delegado.

En reciente fallo de segunda instancia del 18 de febrero de 2021, el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejera ponente Dra. Rocío Araújo Oñate, en el proceso de acción de cumplimiento promovido por el señor Jairo Augusto Hernández Bautista en contra de la Presidencia de la República y otras entidades, dentro del expediente 540012333000-2020-00063-00 declaró la falta de legitimación en la causa solicitada por la Presidencia de la República.

A la luz de lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional es una figura jurídica integrada por el Presidente de la República y el ministro o director de departamento administrativo que corresponda, según la naturaleza del asunto a tratar.

El Presidente de la República y la Presidencia de la República no son una misma persona.

El primero es una autoridad de la rama ejecutiva y la segunda es una entidad del orden nacional; por ende, no pueden confundirse ni tenerse como una sola, mucho menos en materia judicial, así la representación de ambos recaiga, en virtud de delegación, en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y lo será en los temas de competencia de cada una, según la Constitución y la Ley.

De esta forma, la responsabilidad de preparar la reglamentación de la Ley 1931 de 2018, si bien recae en el Gobierno Nacional, no ocurre lo mismo con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que no integrará al Gobierno en este asunto al ser un tema ajeno a sus competencias.

Trámite de la actuación

Mediante auto de 16 de diciembre de 2022, se admitió la demanda, se dispuso notificarla personalmente y se concedió un término tres (3) días a las demandadas para hacerse parte en el proceso, allegar y/o solicitar la práctica de pruebas.

La decisión anterior, se notificó por la Secretaría de la Sección Primera mediante correo electrónico de 11 de enero de 2023.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante correos electrónicos de 13 y 16 de enero de 2023, contestaron la demanda.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico.

Consiste en determinar si debe ordenarse a la Presidencia de la República (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República) y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento de los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 27 de julio de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.”.

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

El artículo 87 de la Constitución Política dispone.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, a saber.

- (i) El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1;
- (ii) El cumplimiento del mandato debe corresponder a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6;
- (iii) El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones de públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8;
- (iv) Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente; las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos; y no procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Presidencia de la República (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), afirma que carece de legitimación en la causa por pasiva porque la constitución en renuencia se agotó con respecto a dicha entidad, que no es competente para resolver sobre las pretensiones de la demanda.

La Sala desestimaré el argumento anterior, por las siguientes razones.

Según el artículo 115, inciso 3, de la Constitución, el Presidente de la República y el ministro o director de departamento administrativo correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se le denomina en forma abreviada "Presidencia de la República"; y su objeto es **asistir** al Presidente de la República en su calidad de **jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa**.

Por ende, la vinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al presente caso es pertinente, pues en varias de las normas cuya reglamentación o cumplimiento se pide, se atribuye tal deber al Gobierno Nacional, integrado, entre otros, por el Presidente de la República, a quien debe asistir dicho departamento en sus funciones de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.

Como la potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República (artículo 189, numeral 11, de la Constitución: "*Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*"), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia, según lo dispone el Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022, artículo 1.

La excepción no prospera.

Normas de la Ley 1931 de 2018, cuya reglamentación solicita la demandante.

La Sala advierte que los apartes subrayados, corresponden a los mandatos cuya reglamentación pretende la demandante.

“ARTÍCULO 15. CONTRIBUCIONES NACIONALES ANTE LA CMNUCC. Las Contribuciones Nacionales son los compromisos que define y asume Colombia para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lograr la adaptación de su territorio y desarrollar medios de implementación, y que son definidos por los Ministerios relacionados y con competencias sobre la materia en el marco de la CICC y son presentados por el país ante la Cmnucc.

La gestión nacional del cambio climático estará orientada a lograr estos compromisos o unos más ambiciosos.

El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la Cmnucc, las cuales deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior, de conformidad con el régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará ante la Cmnucc dicha contribución, conforme a los ciclos definidos por esta misma convención y a lo acordado con cada uno de los ministerios en el marco de la CICC.

PARÁGRAFO 2. El Presidente de la República presentará al Congreso de la República, un año antes de la fecha del reporte internacional sobre el logro de la contribución nacional dispuesta por la Cmnucc, un informe consolidado de los avances del país en el cumplimiento de la contribución nacional en materia de cambio climático. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será la entidad encargada de consolidar dicho informe.

(...)

ARTÍCULO 18. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO TERRITORIALES. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

Los planes serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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 la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.

PARÁGRAFO 1. De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC, se formularán planes territoriales de cambio climático en una escala más detallada para distritos y municipios. Será responsabilidad de los alcaldes, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales, la formulación, implementación y seguimiento de dichos planes, en armonía con el respectivo PIGCCT, y de acuerdo a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del Sisclima.

PARÁGRAFO 2. Dentro de los PIGCCT se deberá incluir el desarrollo de acciones de adaptación basada en ecosistemas para ecosistemas continentales, marinocosteros e insulares. Los PIGCCT también deberán incluir los instrumentos de manejo de las áreas protegidas, según su categoría de manejo.

ARTÍCULO 19. INCIDENCIA DE LOS PIGCCT PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. Es responsabilidad de los municipios y distritos consultar los PIGCCT para priorizar e incorporar dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial las medidas que consideren pertinentes de acuerdo a lo señalado en el artículo [80](#) de esta ley.

El Gobierno nacional establecerá los lineamientos y guías que orientarán la forma en que los departamentos, municipios y distritos deberán incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados.

El Gobierno nacional también definirá los lineamientos y orientaciones para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de planeación ambiental, de ordenamiento territorial, y de planificación financiera.

PARÁGRAFO. Las demás entidades públicas y privadas con incidencia en el desarrollo territorial, deberán consultar los PIGCCT, para definir, diseñar e implementar sus medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático de acuerdo con sus competencias.

(...)

ARTÍCULO 26. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. <Artículo modificado por el artículo [18](#) de la Ley 2169 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC), el cual proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionadas con la gestión del cambio climático.

El SNICC está conformado por: i) el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Mitigación a nivel nacional (Sistema MRV de mitigación); ii) el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Adaptación al cambio climático (Sistema MyE de adaptación); y iii) el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de financiamiento climático (Sistema MRV de financiamiento).

El Sistema MRV de mitigación comprende los siguientes instrumentos para la generación de información; i) el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare); ii) el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC); iii) el Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI); y, iv) el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de GEI (SCRR - GEI).

El Sistema MyE de adaptación comprende el Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al cambio climático (SIIVRA).

Así mismo, se establecen como instrumentos del SNICC 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: i) el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF); y ii) el Inventario Forestal Nacional (IFN).

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) administrará y coordinará el SNIF, el IFN, el SMBByC, Renare, SINGEI, SCRR - GEI y SIIVRA bajo la coordinación, directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá incluir dentro del SNICC los demás sistemas, instrumentos y herramientas que generen información oficial sobre cambio climático, que considere necesarios.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento y la administración del SNICC, y definirá las reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con la evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

(...)

ARTÍCULO 29. DEFINICIÓN DE LOS CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI. Un Cupo Transable de Emisión de GEI es un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de C02 u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de C02. Un cupo se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de C02 o su equivalente, durante una vigencia anual. Puede ser redimido en vigencias posteriores a la de su adquisición, pero una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente.

Los cupos transables de emisión de GEI son autónomos para respaldar las emisiones asociadas a la actividad de su titular, no serán revocables a sus titulares, salvo por orden judicial, y son independientes de sus titulares anteriores.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Ambiente estará en la obligación de crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por medio de los cuales se otorgarán los cupos de los que trata el presente artículo. (Apartes subrayados en el texto de la demanda).

- (i) En cuanto a la reglamentación del inciso 3 del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018

Argumentos de la demandada, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Por el momento en que se debatió la Ley 1931 de 2018, en lo relacionado con las contribuciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el mandato reglamentario establecido en el artículo 15 puso énfasis en aspectos de estos instrumentos que ya han dejado de ser trascendentales, conforme a las conferencias de las partes de dicha convención.

Las contribuciones nacionales ante la CMNUCC tienen un ciclo periódico de formulación, implementación, seguimiento y actualización, y tales periodos deben cumplir con unos plazos comunes establecidos a los Estados Parte, conforme a lo definido por el artículo 4.10 del Acuerdo de París.

En relación con los plazos comunes, si bien ese pudo ser un elemento de trascendencia para el momento en que se adoptó la Ley 1931 de 2018, lo cierto es que ya no la tiene.

La conferencia de las partes adoptó el 13 de noviembre de 2021 la Decisión 6/CMA.3, por medio de la cual: *“Alienta a las Partes a que en 2025 comuniquen una contribución determinada a nivel nacional con fecha de finalización en 2035; en 2030, una contribución determinada a nivel nacional con fecha de finalización en 2040, y así sucesivamente cada cinco años a partir de entonces.”*.

En virtud de dicha decisión, la definición del corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ya no es un asunto de trascendencia, pues lo realmente importante ha pasado a ser el cumplimiento de los plazos comunes acordados por los Estados Parte del Acuerdo de París.

La mención del principio de progresión en la Ley 1931 de 2018 únicamente está ratificando lo que ya se había determinado en el artículo 3 del Acuerdo de París, conforme al cual los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo.

En tal sentido el aparte *“...deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior ...”* tampoco amerita ningún desarrollo reglamentario, pues ya es una obligación del Estado colombiano como parte del Acuerdo de París.

En este sentido, el mandato reglamentario del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018 ha decaído en su importancia a la luz de las decisiones internacionales sobre la materia, lo que no significa que no se haya cumplido el propósito material del mismo.

Prueba de ello, es que no fue menester la expedición de un reglamento específico sobre el particular para dar cumplimiento (como efectivamente se hizo) a la obligación de presentación, en el año 2020, de su contribución nacional.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.9 del Acuerdo de París, según el cual cada parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años.

Es importante insistir en que la no reglamentación del artículo 15 de la Ley 1931 no ha derivado de una inacción, inactividad o incumplimiento de las funciones propias de la administración pública.

Por el contrario, es claro e irrefutable que Colombia ha cumplido a cabalidad, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el deber de someter ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) su contribución nacional.

De esta forma, define sus compromisos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y en materia de adaptación y medios de implementación; estos compromisos se han construido en coordinación con los restantes ministerios y en el marco de la comisión intersectorial de cambio climático (CICC).

La versión más reciente de la contribución nacional de Colombia fue aprobada por la CICC y sometida ante la CMNUCC en diciembre de 2020, incluyendo, como lo pide el artículo 15 de la Ley 1931 de 2018, *“un aumento con respecto a la meta anterior”* y siguiendo el *“régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.”*

Se adjunta el Acuerdo No. 5 de la CICC *“Por el cual se aprueban los resultados, metas y medidas sectoriales y territoriales en mitigación, adaptación y medios de implementación, y el aumento del nivel de ambición de la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) para el periodo 2020-2030.”*.

Tal Acuerdo de la CICC muestra con suficiencia la actuación de la administración pública para dar cumplimiento al Acuerdo de París en lo que tiene que ver con la contribución nacional (NDC por sus siglas en inglés), y para ejecutar lo ordenado por el artículo 15 de la Ley 1931 de 2018, norma que, en efecto, se cita en el tercer considerando del Acuerdo.

Así mismo, se adjunta el documento mediante el cual Colombia sometió oficialmente su NDC ante la CMNUCC y en el siguiente enlace se encuentran los documentos oficiales de la NDC del país: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-delriesgo/documentos-oficiales-contribuciones-nacionalmente-determinadas/>.

Adicionalmente, en materia de reglamentación de dicho artículo se han dado avances en discusiones técnico-jurídicas y en la construcción de un documento proyecto de

decreto; en tal sentido, se encuentra en desarrollo la propuesta final de norma y el agotamiento de las etapas para su expedición, según la totalidad de pasos indicados en el procedimiento de instrumentación normativa.

En lo referente a esta norma, se requiere la articulación con las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Cambio Climático.

En conclusión, como se ha argumentado y probado por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el deber material que se deriva del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018, se ha cumplido cabalmente, por lo que no hay lugar a los reclamos.

Análisis de la Sala

El inciso 3 del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018, dispone.

“El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la Cmnucc, las cuales deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior, de conformidad con el régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.”.

De acuerdo con la norma transcrita, hay un sujeto obligado: el gobierno nacional; una obligación: la de reglamentar lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la CMNUCC; y una condición que debe tener el cumplimiento de dicha obligación: que la contribución nacional represente un aumento con respecto a la meta anterior.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible allegó junto con la contestación de la demanda los siguientes documentos para acreditar el cumplimiento de la norma.

“Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)”, en el que se indica que la actualización de la NDC de Colombia fue aprobada en el marco de la Novena Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, del 10 de diciembre de 2020 (Página 23). Se destacan los siguientes apartes del mismo.

“

Introducción

Este documento presenta la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de la República de Colombia para el periodo 2020-2030. La NDC incorpora tres componentes: i) mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI), ii) adaptación al cambio climático, y iii) medios de implementación como componente instrumental de las políticas y acciones para el desarrollo bajo en carbono, adaptado y resiliente al clima.

La crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19, así como la temporada de huracanes de 2020, que ha roto los récords por ser prolífica en número de tormentas, demuestran la importancia de garantizar que la agenda del cambio climático esté integrada en los procesos de recuperación económica en el corto plazo, y en el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Assumiendo el cambio climático como una prioridad nacional, Colombia aprobó en 2017 la Política Nacional de Cambio Climático y en 2018 la Ley de Cambio Climático, las cuales establecen las directrices para la gestión del cambio climático en el país. Tanto la ley como la política buscan aprovechar sinergias y apalancar el marco regulatorio y los sistemas existentes, y estructuran el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) como eje primario de institucionalización e internalización del cambio climático entre actores e instrumentos.

En los últimos años, los instrumentos de planificación de Colombia para la acción climática se han consolidado y puesto en marcha. Esto se ha visto reflejado en la incorporación del cambio climático en los instrumentos formales de planificación sectorial y territorial, a través de la formulación de los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático a nivel sectorial (PIGCCS) y territorial (PIGCCT).

Este proceso de consolidación de la gestión del cambio climático ha hecho parte fundamental de la actualización de la NDC, que busca definir metas y medidas para la gestión del cambio climático para el periodo 2020-2030, y se establecen sinergias con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, la NDC se articula con la Estrategia de Largo Plazo E2050 que Colombia comunicará a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en antelación a la COP26. La NDC integra consideraciones reconocidas por el Acuerdo de París como transversales a la acción climática, como lo son los derechos humanos, la equidad intergeneracional, la transición justa de la fuerza laboral, la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, el enfoque diferencial a comunidades étnicas y poblaciones vulnerables, la integridad de los ecosistemas, la protección de la biodiversidad, la salvaguarda de la seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, y la producción y consumo sostenibles, consolidando los esfuerzos de sectores y territorios en una trayectoria que le permita a Colombia alcanzar sus objetivos de desarrollo, paz, equidad y educación a mediano plazo; y largo plazo.

En este contexto, la actualización de la NDC se presenta en cinco capítulos. El primero plantea los elementos transversales e integradores para la actualización de la NDC, el segundo describe el proceso de actualización, y contiene la consolidación de las metas y los procesos de participación. El tercer capítulo incluye la Comunicación en Adaptación de Colombia como parte del componente adaptación de la NDC, de conformidad con lo establecido en los artículos 7.10 y 7.11 del Acuerdo de París y la decisión 9/CMA.1 de la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes del Acuerdo de París. El cuarto capítulo contiene el componente de mitigación de gases efecto invernadero, según los lineamientos de la

información destinada a facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión (ICTU por sus siglas en inglés) de las NDC bajo el Acuerdo de París, establecidos a través de la decisión 4/CMA.1. Finalmente, el quinto capítulo describe el componente de medios de implementación. ”

Acuerdo No. 005 de 10 de diciembre de 2020 de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático *“Por el cual se aprueban los resultados, metas y medidas sectoriales y territoriales en mitigación, adaptación y medios de implementación, y el aumento del nivel de ambición de*

la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) para el periodo 2020-2030”, en uno de cuyos apartes se indica (Página 134).

“Que conforme con el artículo 15 de la Ley 1931 de 2018 Las Contribuciones Nacionales son los compromisos que define y asume Colombia para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lograr la adaptación de su territorio y desarrollar medios de implementación, y que son definidos por los Ministerios relacionados y con competencias sobre la materia en el marco de la CICC y son presentados por el país ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC.”.

Así mismo, revisado el link: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-delriesgo/documentos-oficiales-contribuciones-nacionalmente-determinadas/> , se observa que obran los siguientes documentos en pdf.

“Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)”, publicado el 10 de diciembre de 2020, que es el mismo documento aportado con la contestación y que fue relacionado en párrafos anteriores.

“Portafolio de metas de adaptación al cambio climático – Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)”, publicado el 1 de enero de 2020.

“Portafolio de medidas sectoriales de mitigación del cambio climático – Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)”, publicado el 1 de enero de 2020.

De los documentos mencionados, la Sala concluye que si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido adelantando actividades relacionadas con la actualización de la contribución nacional, en atención a lo previsto en el Acuerdo de París, no ha reglamentado la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales a la CMNUCC, en los términos de la norma cuyo cumplimiento se pide.

Si bien la concertación es uno de los elementos deseables dentro del proceso de definición de la contribución nacional a la CMNUCC, dicha circunstancia no excluye que la determinación sea recogida en una norma reglamentaria, expedida por el gobierno nacional, dado el carácter oficial, obligatorio y nacional que implica el compromiso asumido en dicha materia.

En este contexto, se advierte que según la respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el artículo 15 de la Ley 1931 de 2018 se encontraría desueto porque si bien los plazos pudieron ser un elemento de trascendencia para el momento en que se adoptó la ley mencionada, actualmente ya no lo son.

Sin embargo, llama la atención de la Sala que en la misma respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este indicó que se han abordado discusiones técnico jurídicas para la reglamentación del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018 y que hay un proyecto de decreto sobre el particular.

En conclusión, la entidad demandada, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acepta que debe ser reglamentada la norma mencionada y que dicho proceso se encuentra en curso. Esta circunstancia, hace que el incumplimiento de la obligación de reglamentar se reconozca por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, cabe señalar que además de clara (porque no da lugar a duda ni resulta equívoca), la obligación que se analiza es expresa (porque resulta manifiesta, no implícita) y es actualmente exigible, porque han transcurrido tres (3) años desde que el legislador previó su reglamentación, en los términos de la Ley 1931, artículo 35.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no se pronunció sobre el particular; sin embargo, ya le fue resuelta en forma adversa su excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, motivo por el cual deberá concurrir, en su papel de asistente del señor Presidente de la República, en la reglamentación de la norma que aquí se analiza.

En tales condiciones, la Sala ordenará que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en lo de su competencia, coordinen las acciones necesarias para expedir la reglamentación del inciso 3 del artículo 15 de la Ley 1931 de 2018.

- (ii) En cuanto a la reglamentación del inciso 3 del artículo 18 y de los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018

Argumentos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Se ha adelantado un trabajo técnico de dos (2) años, que contó con la participación de las distintas dependencias del ministerio que tienen relación con asuntos territoriales, y de los Nodos Regionales de Cambio Climático con el fin de construir una guía para la formulación e implementación de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales (PIGCCT).

La guía de que se trata fue establecida formalmente a través de Resolución No. 849 de 2022, y, con ello, se da respaldo jurídico para orientar a los entes territoriales a cargo de la formulación e implementación de los PIGCCT en cuanto a la metodología que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como entidad cabeza del sector y ente rector de la política ambiental del país, recomienda para la gestión del cambio climático en el nivel territorial.

Acorde con la normativa vigente, no existe un mecanismo de aprobación o adopción estrictamente definido para el establecimiento de los PIGCCT, por lo cual se ha invitado desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los entes territoriales para que adopten sus planes a través de actos administrativos tipo ordenanza de asambleas departamentales, decretos del gobernador o sus equivalentes a nivel municipal.

En conclusión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido trabajando desde dos frentes; el primero, que consiste en la asistencia técnica concertada entre el ente territorial y la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del ministerio referido, como lo evidencian soportes adjuntos sobre la asistencia brindada.

El segundo, con el documento "*Consideraciones de cambio climático para el ordenamiento territorial*", que se adjunta, presentado en el año 2018, que invita a los municipios y distritos a considerar en su proceso de ordenamiento territorial las condiciones actuales y futuras del clima, en tanto que esto condiciona su desarrollo y crecimiento.

De esta manera, el ministerio reglamentó la Guía PIGCCT (insumo con el que se brinda la asesoría pertinente a nivel territorial, además del acompañamiento

respectivo) y continúa adelantando, de manera constante, las acciones sobre la evolución y técnica y normativa que requirieren desde los territorios.

Adicionalmente, es importante señalar que para la reglamentación de este artículo se ha requerido la concertación con entes territoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Nacional de Planeación.

Análisis de la Sala

El inciso 3 del artículo 18 de la Ley 1931, cuyo cumplimiento se pide, dispone.

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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 la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.”.

De acuerdo con la norma, hay un sujeto obligado: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; una obligación: la de expedir unas guías para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes integrales de gestión del cambio climático en el nivel territorial y su articulación con los demás instrumentos de planificación del territorio; y unas condiciones para las guías: estas deben tomar en cuenta los contenidos de la política nacional de cambio climático y los lineamientos establecidos en los programas y demás instrumentos de planificación y gestión del cambio climático.

Los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018, cuyo cumplimiento se pide, disponen.

“El Gobierno nacional establecerá los lineamientos y guías que orientarán la forma en que los departamentos, municipios y distritos deberán incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados.

El Gobierno nacional también definirá los lineamientos y orientaciones para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de

planeación ambiental, de ordenamiento territorial, y de planificación financiera.”.

De acuerdo con las normas anteriores, hay un sujeto obligado: el gobierno nacional; una obligación: la de establecer los lineamientos, guías y orientaciones para que las entidades territoriales y las autoridades ambientales territoriales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de planeación correspondientes, en los de ordenamiento territorial y en los de planificación financiera.

La Sala relaciona a continuación los documentos mencionados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con los que acredita el cumplimiento de los artículos 18 y 19 de la Ley 1931 de 2018.

Resolución No. 0849 de 5 de agosto de 2022 “*Por medio de la cual se establece la Guía para la formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales - PIGCCT.*”, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (página 135), la cual se fundamenta, entre otras normas, en el artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, de la que se destaca.

“

R E S U E L V E:

Artículo 1. Objeto. Establecer la “*Guía para la formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales – PIGCCT*”, en adelante la Guía, la cual forma parte integral de la presente resolución junto con sus documentos anexos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La Guía está dirigida a los departamentos, autoridades ambientales regionales y Parques Nacionales Naturales, en este último caso cuando la entidad tenga jurisdicción, las cuales en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, deberán formular los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, en los que se identifican, evalúan, priorizan y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, a implementar en su respectiva jurisdicción.

Asimismo, está dirigida a los distritos y municipios que formulen planes territoriales de cambio climático a una escala más detallada, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC.

Artículo 3. Objetivo de la Guía. La Guía tiene como objetivo brindar directrices y lineamientos que le permitan a las autoridades señaladas en el artículo 2 de la presente resolución, formular, implementar, revisar y ajustar sus respectivos PIGCCT. Para este fin, se ofrece una metodología por fases, con contenidos mínimos a desarrollar que pueden ser utilizados y ajustados teniendo en cuenta las necesidades y especificidades de cada territorio, y que faciliten en el corto, mediano y largo plazo, la implementación de acciones en materia de adaptación al cambio climático, mitigación de gases de efecto invernadero y gestión del riesgo asociado al cambio climático.

Artículo 4. Ajuste a PIGCCT vigentes. Los departamentos, autoridades ambientales regionales y Parques Nacionales Naturales, cuando esta última entidad tenga jurisdicción, que al momento de expedición de la presente resolución hayan adoptado su respectivo PIGCCT, deberán realizar los ajustes correspondientes conforme a lo establecido en la Guía, en un plazo máximo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto administrativo.

”

Documento denominado “*CONSIDERACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*” del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (página 247).



La Sala observa que se elaboró por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una guía para la formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, PIGCCT (Resolución No. 0849 de 2022), que tiene como objetivo brindar directrices y lineamientos que permitan a las autoridades su formulación e implementación.

También se expidió por parte del ministerio referido un documento dirigido, en concreto, a la relación entre el cambio climático y el ordenamiento territorial, para priorizar la implementación de medidas de adaptación y mitigación en el largo plazo, considerando la información de cambio climático importante para la definición del ordenamiento productivo municipal.

El sujeto obligado en relación con un componente de la obligación materia de acción de cumplimiento del inciso 3 del artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo cual se declarará cumplida la obligación prevista en dicho apartado de la norma.

No ocurre lo mismo con respecto al segundo componente de la obligación de que se trata (incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018) porque el sujeto obligado es el gobierno nacional, tratándose de los lineamientos y orientaciones sobre la forma

en que las autoridades de las entidades territoriales y las ambientales territoriales incorporarán la gestión del cambio climático en sus instrumentos de planeación.

En este sentido, la Sala concluye que no se ha cumplido con la reglamentación de la norma de que se trata (incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018), pese a que las obligaciones son claras (no dan lugar a equívocos ni ambigüedades), expresas (por su carácter manifiesto y no implícito) y actualmente exigibles (han transcurrido los 3 años previstos en el artículo 35 de la Ley 1931 de 2018, para su reglamentación).

Por lo tanto, se declarará el incumplimiento del gobierno nacional con respecto a los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018 y se ordenará a aquél el cumplimiento del mandato reglamentario previsto en las normas referidas.

(iii) En cuanto a la reglamentación del párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 1931 de 2018

Argumentos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Una vez elaborado el diseño conceptual, durante el año 2021 se desarrolló la propuesta de resolución que tiene como título “*Por la cual se establece la administración y funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático– SNICC, y se dictan otras disposiciones*”, la cual viene surtiendo su trámite de expedición ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El proyecto de resolución y su memoria justificativa se sometieron a consulta pública entre el 20 de abril de 2022 y el 5 de mayo de 2022, a través del enlace [https://www.minambiente.gov.co/consulta/resolucion-por-la-cual-se-establece laadministracion-yfuncionamiento-del-sistema-nacional-de-informacion-sobre-cambioclimatico-snicc-y-se-dictan-otrasdisposiciones](https://www.minambiente.gov.co/consulta/resolucion-por-la-cual-se-establece-laadministracion-yfuncionamiento-del-sistema-nacional-de-informacion-sobre-cambioclimatico-snicc-y-se-dictan-otrasdisposiciones), surtiendo las etapas de respuestas a comentarios y ajuste del proyecto normativo.

En atención al cambio de gobierno, la referida Oficina Asesora Jurídica solicitó la socialización y revisión del proyecto normativo con las nuevas directivas para la

continuación del trámite de expedición, actividades que se están surtiendo en la actualidad, para lo cual se adjunta la última versión del proyecto de resolución y su memoria justificativa.

El proyecto de resolución debe ser revisado con la Oficina Asesora Jurídica, para llevar adelante las etapas previstas en el Procedimiento de Instrumentación Normativa. Vale señalar que la reglamentación de esta materia requiere articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

El actual gobierno está comprometido con la formulación de una Política Nacional para la Gestión de la Información Ambiental, dirigida a garantizar información confiable, oportuna y accesible en materia ambiental, que necesariamente abarcará la información que se busca gestionar desde el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

La formulación de esta política está priorizada en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en los siguientes términos *“Además, se formulará la política para la gestión de la información ambiental y se ejecutará una estrategia de comunicación y apropiación de información de instrumentos de fijación de precios al carbono para promover la transparencia en la gestión”* (p. 123).

Análisis de la Sala

El parágrafo 2 del artículo 26 de la Ley 1931 de 2018, cuyo cumplimiento se pide, dispone.

“PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento y la administración del SNICC, y definirá las reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con la evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.”.

La norma transcrita establece un obligado: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y dos obligaciones: 1) la de reglamentar el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y 2) la de definir las reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con la evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

Antes de verificar el cumplimiento de la norma anterior, precisa la Sala que el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018 fue modificado por el artículo 18 de la Ley 2169 de 2021; sin embargo, se analizará el cumplimiento de la norma transcrita porque el párrafo con respecto al cual el actor solicitó su cumplimiento tiene la misma redacción en ambas disposiciones.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pretende acreditar el cumplimiento de la norma con el proyecto de resolución *“Por la cual se establece el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático -SNICC, y se dictan otras disposiciones”*, del que se destaca (página 140) que el mismo se fundamentó, entre otras normas, en el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018, modificado por el artículo 18 de la Ley 2169 de 2021.

“

De esta manera, la presente Resolución tiene por finalidad establecer el funcionamiento y administración del SNICC y definir las reglas para la articulación de los subsistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC para así proveer datos e información transparente y consistente en el tiempo.

El SNICC hace parte del SIAC y se constituye en el sistema oficial de coordinación en el país para facilitar la gestión de la información necesaria para la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión del cambio climático.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Resolución tiene por objeto establecer el funcionamiento y administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC) y las reglas para la articulación del SNICC con los sistemas, instrumentos y herramientas que lo conforman.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente Resolución aplica a las entidades públicas, privadas o mixtas que coordinen o administren sistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC.

ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para los efectos de lo dispuesto en la presente Resolución, se adoptan las siguientes definiciones:

Actores del SNICC. Los actores del SNICC son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Administrador del SNICC, los proveedores de datos e información del SNICC y los usuarios del SNICC.

Proveedores de Información del SNICC. Son las entidades que se encuentran en el ámbito de aplicación de la presente Resolución.

Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC). Es el conjunto de actores, procesos, sistemas, instrumentos, herramientas y metodologías involucrados en la recopilación, generación, gestión y reporte de datos e información necesaria para la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión del cambio climático en el país.

Usuarios del SNICC. Son los tomadores de decisiones sobre la gestión de cambio climático a nivel nacional, regional, local y sectorial, y el público en general que consulta y utiliza la información sobre cambio climático.

ARTÍCULO 4. FUNCIONES DEL SNICC. El SNICC tiene las siguientes funciones:

1. Consolidar datos e información producidos por los sistemas, instrumentos y herramientas de información que lo conforman, en las temáticas señaladas en el artículo quinto de la presente Resolución.
2. Publicar datos e información sobre cambio climático, de manera accesible a todos los usuarios del SNICC.
3. Realizar el repositorio de datos e información histórica en materia de cambio climático.

ARTÍCULO 5. ORGANIZACIÓN TEMÁTICA DEL SNICC. El SNICC gestiona, consolida y publica datos e información relacionada con la gestión del cambio climático en el país, generada por los sistemas, instrumentos y herramientas que lo conforman, organizada como mínimo en las siguientes categorías temáticas:

1. Inventarios de gases de efecto invernadero (GEI).
2. Mitigación del cambio climático.
3. Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.
4. Gestión de tierras forestales.
5. Instrumentos de planificación y gestión del cambio climático.

6. Financiamiento climático e instrumentos económicos.
7. Ciencia, tecnología e innovación.

PARÁGRAFO 1. El Administrador del SNICC podrá identificar e incluir nuevas temáticas en atención a las necesidades y requerimientos para la gestión del cambio climático.

PARÁGRAFO 2. Los datos e información incluidos en el SNICC serán de carácter público y acceso libre y gratuito, con las excepciones contempladas en la Constitución Política y en la Ley, y seguirán los principios de transparencia y acceso a la información pública establecidos en la Ley 1712 de 2014 o aquella que la modifique o sustituya.

ARTÍCULO 6. SISTEMAS, INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS QUE CONFORMAN EL SNICC. El SNICC está conformado por: i) el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Mitigación a nivel nacional (Sistema MRV de mitigación); ii) el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Adaptación al cambio climático (Sistema MyE de adaptación); iii) el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de financiamiento climático (Sistema MRV de financiamiento).

El Sistema MRV de mitigación comprende los siguientes instrumentos para la generación de información: i) el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE); ii) el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC); iii) el Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI); y, iv) el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de GEI (SCRR – GEI).

El Sistema MyE de adaptación comprende el Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (SIIVRA).

Se establecen como instrumentos del SNICC 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: i) el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF); y ii) el Inventario Forestal Nacional (IFN).

La herramienta para la acción climática (HaC) desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que orienta la incorporación del cambio climático en la dinámica de desarrollo territorial, hace parte del SNICC.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá incluir dentro del SNICC los demás sistemas, instrumentos y herramientas que generen información oficial sobre cambio climático que considere necesarios.

ARTÍCULO 7. DEBERES DE LOS PROVEEDORES DE INFORMACIÓN. Los proveedores de datos e información al SNICC, deben:

- a) Suministrar datos e información sobre cambio climático al SNICC.
- b) Garantizar la calidad, oportunidad y disponibilidad de la información para la gestión del cambio climático, que esté bajo su administración.
- c) Establecer los arreglos institucionales necesarios para la recopilación, tratamiento, análisis, generación y reporte de la información sobre cambio climático.

TÍTULO II. ADMINISTRACIÓN DEL SNICC

ARTÍCULO 8. ADMINISTRACIÓN. El SNICC será administrado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) bajo la coordinación, orientaciones y directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 9. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN. El IDEAM, como administrador del SNICC, tiene las siguientes funciones:

1. Implementar las orientaciones y directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la administración del SNICC.
2. Revisar los datos e información suministrados por los proveedores de información de conformidad con criterios de calidad, oportunidad y disponibilidad de la información para la gestión del cambio climático.
3. Establecer e implementar los mecanismos para la compilación y publicación de los datos e información sobre cambio climático suministrados al SNICC por los proveedores de información.
4. Fomentar la divulgación del SNICC.
5. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los actores del SNICC, en relación con la gestión de información sobre cambio climático
6. Asegurar la articulación del SNICC con el SIAC, de tal manera que los datos e información sobre cambio climático sean integrados al SIAC.
7. Elaborar a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el plan de trabajo para el desarrollo e implementación del SNICC para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del año siguiente, en los términos establecidos en el artículo doce de la presente Resolución.
8. Implementar el plan de trabajo anual con el apoyo de las entidades señaladas en el artículo segundo de la presente Resolución.
9. Aplicar las reglas para la articulación con los sistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC.
10. Realizar las acciones que sean requeridas para generar procesos de articulación con el Comité de Información Técnica y Científica de Cambio Climático de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y con el Comité Técnico del SIAC.
11. Las demás que sean inherentes al rol de administrador del SNICC que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

TÍTULO III. FUNCIONAMIENTO DEL SNICC

ARTÍCULO 10. ARTICULACIÓN CON OTROS SISTEMAS, INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS. El SNICC hace parte del SIAC, por lo tanto, incorporará los lineamientos de este sistema para la gestión de la información sobre cambio climático, así como lo establecido en el protocolo para la gestión de datos e información del SIAC.

La articulación con los sistemas, instrumentos y herramientas que generan información oficial para la gestión del cambio climático deberá estar basada en:

- La incorporación de lineamientos del SIAC para la gestión de información sobre cambio climático.
- La articulación entre los protocolos de gestión de la información sobre cambio climático de los sistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC.
- La colaboración entre las entidades que coordinen o administren los sistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC para el intercambio de información.
- La organización de la información generada alrededor de las temáticas del SNICC y de las necesidades y lineamientos nacionales e internacionales para la gestión del cambio climático.
- La interoperabilidad entre los sistemas, instrumentos y herramientas que conforman el SNICC.

ARTÍCULO 11. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN AL SNICC. Los proveedores de información entregarán al SNICC los datos e información sobre cambio climático de conformidad con lo previsto en el artículo quinto de esta Resolución, organizados por temática.

ARTÍCULO 12. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SNICC. Para el desarrollo e implementación del SNICC se elaborará un plan de trabajo anual que tendrá en cuenta, entre otros aspectos, los hitos, las actividades, los responsables, las necesidades de financiamiento

requeridas, y el plan de implementación y seguimiento de las metas del SNICC establecidas en la Ley 2169 de 2021 o aquella que la modifique o sustituya.

”

Revisado el contenido del proyecto de resolución, se observa que mediante el mismo se reglamenta el párrafo del artículo 26 de la Ley 1931 de 2018; en especial, se advierte que además de reglamentar el sistema nacional de información sobre cambio climático prevé la forma de articularlo con otros sistemas de información relacionados.

No obstante, una vez analizados los documentos que allegó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sala concluye que no se ha cumplido, con la reglamentación de la norma de que se trata, pese a que las obligaciones son claras (no dan lugar a equívocos ni ambigüedades), expresas (por su carácter manifiesto y no implícito) y actualmente exigibles (han transcurrido los 3 años previstos en el artículo 35 de la Ley 1931 de 2018).

Como se puede observar, se trata de un proyecto de resolución que no se ha concretado en la expedición de una norma, motivo por el cual se impondrá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del mandato reglamentario previsto en párrafo del artículo 26 de la Ley 1931 de 2018.

(iv) En cuanto al cumplimiento del artículo 29 (incisos 3 y 4 y párrafo) de la Ley 1931 de 2018

Argumentos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Previo a iniciar cualquier proceso de reglamentación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE), el Estado colombiano requiere un diseño técnico del Programa y apoyarse técnicamente, dado que este tipo de instrumentos no ha sido estructurado antes en el país.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Programa Partnership for Market Readiness, PMR, del Banco Mundial (Alianza para la

Preparación de los Mercados de Carbono), avanzaron durante 2019 y 2020 en la generación de las bases técnicas del diseño general para el PNCTE.

Consciente que la Ley 1931 de 2018 indicaba un plazo de tres años para ser reglamentada la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), órgano de coordinación y orientación de los asuntos asociados a la gestión del Cambio Climático en el país en su sesión No. 10 y mediante el Acuerdo número 6, aprobó la Hoja de Ruta del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE).

De esta manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, vienen desarrollando el borrador de reglamentación general del PNCTE desde mayo 2021 a la fecha.

En paralelo al proceso de elaboración de los dos instrumentos normativos (PNCTE y el reporte de emisiones, ROE), el 22 de abril de 2022 se obtuvo por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el concepto favorable sobre la viabilidad jurídica de la iniciativa normativa para el ROE y el 2 de mayo de 2022 se obtuvo por parte de esta misma oficina concepto favorable sobre la viabilidad jurídica de la iniciativa normativa para el PNCTE.

De esta manera, actualmente se cuenta con los borradores de reglamentación actualizados según los cambios solicitados desde el inicio del nuevo gobierno, próximos a tener diálogos y concertación de los textos con el Despacho del Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio y con la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para proceder a socializar y culminar los procesos con los actores requeridos.

El proyecto de decreto deberá ser revisado con la Oficina Asesora Jurídica, por lo que deberán adelantarse las etapas previstas en el Procedimiento de Instrumentación Normativa.

Por lo expuesto, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda y, en caso de que se acceda a las mismas, se otorgue un plazo suficiente para expedir la

reglamentación, teniendo en cuenta la complejidad de los trámites y gestiones detallados. Estima como plazo razonable un año y medio y dos años.

Análisis de la Sala

Los apartes del artículo 29 (incisos 3 y 4 y párrafo) de la Ley 1931 de 2018, cuyo cumplimiento se pide, disponen.

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Ambiente estará en la obligación de crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por medio de los cuales se otorgarán los cupos de los que trata el presente artículo.”.

Las normas transcritas establecen un sujeto obligado: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y cuatro obligaciones.

1) establecer anualmente un número de cupos transables de emisión de gases con efecto invernadero compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, 2) determinar, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de cupos transables de emisión de gases con efecto invernadero a través de una subasta anual, 3) regular, mediante normas de carácter general, qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de gases con efecto invernadero asociadas con su actividad y 4) crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por medio de los cuales se otorgarán los cupos mencionados.

Aprecia la Sala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pretende acreditar el cumplimiento del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, con los siguientes documentos.

Proyecto Decreto *“Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE) y se dictan otras disposiciones”*, el cual se fundamenta, entre otras normas, en el artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, del que se destaca (página 161)¹.

“Artículo 2.2.9.13.1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto reglamentar el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE), definiendo los tipo de agentes que deberán respaldar a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad; las condiciones de adquisición de cupos transables de emisión, y los criterios y requisitos para asignación directa de cupos, así como las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de gases de efecto invernadero (GEI) y los procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones de respaldo de emisiones por parte de los agentes regulados bajo el PNCTE.”.

Memoria Justificativa del Proyecto Decreto “Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE), vigencia 23 de octubre de 2020 (página 178).

Proyecto de Resolución *“Por la cual se reglamenta el Reporte Obligatorio de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (ROE) y se dictan otras disposiciones”*, del que se destaca (página 197)².

“ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Resolución tiene por objeto reglamentar el reporte obligatorio de emisiones de gases de efecto invernadero, en adelante ROE, como parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), definiendo los criterios y metodologías para el cálculo y reporte de las emisiones directas e indirectas de Gases de Efecto Invernadero (GEI), la información y documentación para la elaboración de inventarios organizacionales de GEI, así como los métodos, procesos y periodicidad del reporte de las emisiones de GEI y la generación de informes asociados al ROE.”.

¹ Versión de 18 de julio de 2021.

² Versión de 8 de julio de 2021.

Memoria Justificativa del Proyecto Resolución del Reporte Obligatorio de Emisiones de GEI, vigencia 23 de octubre de 2020 (página 178).

Una vez analizados los documentos que allegó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sala concluye que no se ha cumplido, con la reglamentación de la norma de que se trata, pese a que las obligaciones son claras (no dan lugar a equívocos ni ambigüedades), expresas (por su carácter manifiesto y no implícito) y actualmente exigibles (han transcurrido los 3 años previstos en el artículo 35 de la Ley 1931 de 2018, para su reglamentación).

Como se puede observar, se trata de proyectos de decreto y de resolución que no se han concretado en la expedición de una norma, motivo por el cual se impondrá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del mandato reglamentario previsto en las normas referidas del artículo 29 (incisos 3 y 4 y párrafo) de la Ley 1931 de 2018.

Conclusiones.

Si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Presidencia de la República han adelantado varias actuaciones para la reglamentación de las normas que la demandante estima incumplidas, estas no se han concretado en la expedición de las normas que reglamenten el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el párrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio cumplimiento a la obligación de reglamentar el inciso 3 del artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, con la expedición de la resolución correspondiente.

En consecuencia, la Sala accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda y ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Presidencia de la República (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que en el marco de sus respectivas competencias procedan a la reglamentación de las

siguientes normas, para lo cual se establece un término máximo de seis (6) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia.

El inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el párrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018.

Se advierte por la Sala, que debido a la importancia de la materia con respecto a la cual la demandante pide su reglamentación, el término concedido excede el indicado en el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, esto es, el de 10 días hábiles; sin embargo, la ampliación de dicho plazo se estima razonable dadas las características del asunto bajo análisis.

De otro lado, conforme a lo previsto en el inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997, el Tribunal impondrá al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de rendir informes mensuales al Despacho sustanciador del presente asunto sobre el cumplimiento de los ordenamientos de la sentencia.

Además, se recuerda a las partes que este Tribunal mantendrá su competencia en el caso, hasta que cese el incumplimiento.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

SEGUNDO.- ACCEDER a parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, se **ORDENA** al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo de sus respectivas competencias, reglamentar las siguientes normas de la Ley 1931 de 2018: el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el párrafo del artículo 29.

Las entidades mencionadas deberán dar cumplimiento a la orden anterior en un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

TERCERO.- IMPONER al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de presentar informes mensuales al Despacho sustanciador del presente asunto sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO.- NEGAR las pretensiones de la demanda en relación con el cumplimiento del inciso 3 del artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, por cuanto se expidió la reglamentación correspondiente por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

QUINTO. RECONOCER PERSONERÍA a la abogada Indira Hernández Roa, identificada con C.C. No. 1014192601 y T.P. No. 189.784 del C. S. de la J., para representar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se allegó junto con la contestación de la demanda; y al abogado Andrés Tapias Torres, identificado con C.C. No. 79.522.289 y T.P. No. 88.890 del C. S. de la J., para representar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se allegó junto con la contestación de la demanda.

SEXTO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

SÉPTIMO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en Sala.

Firmada electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmada electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmada electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.