

MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN

*Los Planes Nacionales de Desarrollo y su relevancia  
en la construcción de la política colombiana  
en materia de cambio climático*



## SUMARIO

Introducción. I. Consideraciones mínimas relativas a los planes nacionales de desarrollo como instrumentos de política pública. II. Los Planes Nacionales de Desarrollo y el cambio climático. A. “La Revolución Pacífica”. Gobierno de César Gaviria Trujillo. B. “El salto social”. Gobierno de Ernesto Samper Pizano. C. “Cambio para construir la paz”. Gobierno de Andrés Pastrana Arango. D. “Hacia un Estado Comunitario”. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. E. “Estado Comunitario. Desarrollo para Todos”. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. F. “Prosperidad para todos”. Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón. G. “Todos por un nuevo país”. Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón. III. Visión general de los PND como instrumento de política pública en materia de cambio climático. Conclusiones. Bibliografía.

## ABSTRACT

The National Development Plans indicate multiple purposes and governmental actions and define the level of investment that will be used for each proposed programmatic axis. With regard to climate change, the role of the NDPS as instruments of public policy is undeniable, they define what the Government will do, transform and adapt society to the new climate reality and establish Government actions that allow it to achieve constitutional scale objectives of public interest.

## RESUMEN

Los Planes Nacionales de Desarrollo indican múltiples propósitos y acciones gubernamentales, y definen el nivel de inversión que se destinará para cada eje programático propuesto. En materia de cambio climático el papel de los PND como instrumentos de política pública es innegable, pues permiten definir lo que el gobierno realizará en la materia, transforman y adaptan la sociedad hacia la nueva realidad climática y establece las acciones de gobierno que permiten alcanzar objetivos de interés público de escala constitucional.

## INTRODUCCIÓN

El cambio climático es un fenómeno con importantes repercusiones ambientales que llama poderosamente la atención de la ciudadanía, de los Estados y de la Comunidad Internacional. Para el caso colombiano, la variabilidad climática ha impulsado la toma de una serie de decisiones normativas y de política con las que se ha intentado dar una respuesta suficiente a los retos que enfrenta el país en esta materia.

En el presente artículo se identifica la forma en que los planes nacionales de desarrollo han incorporado el cambio climático como una preocupación que direcciona de diferentes maneras la necesidad de acción estatal, y se verifica si dichos mandatos y directrices, definidos tanto en las leyes de los PND como en los documentos soporte, han permitido impulsar de manera efectiva el desempeño nacional para atender la realidad climática del país.

Para desarrollar el asunto inicialmente se presentan algunas consideraciones generales respecto del tema climático y el lugar que podrían ocupar los PND en la estructuración de políticas públicas, y a continuación se identifican los PND expedidos desde 1990, momento de apertura para firma del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, incluyendo el del Gobierno actual vigente hasta el año 2018. Una vez realizado este levantamiento de información, se procede a describir y analizar el contenido y desarrollo de los planes identificados.

La metodología utilizada para la realización de este escrito es la propia del derecho administrativo, con algunos elementos del derecho internacional del medio ambiente, e incluye los informes técnicos, la doctrina y la jurisprudencia necesaria para cubrir la descripción y el análisis propuestos.

## I. CONSIDERACIONES MÍNIMAS RELATIVAS A LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La relevancia del cambio climático es para la generación actual una verdad poco discutible<sup>1</sup>; la contundente respuesta de la comunidad internacional

---

1 Hoy en día puede afirmarse que existe un consenso de la comunidad científica internacional respecto del cambio climático: el IPCC ha afirmado que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco” (IPCC, 2014); no obstante, subsiste un pequeño número de críticos, denominados

para hacer frente al fenómeno ha permitido que en el marco de la Organización de las Naciones Unidas se haya impulsado la acción mundial con el interés de atender este fenómeno global (J. Nieto, 2010).

Desde el punto de vista jurídico esta acción se ha traducido en una serie de instrumentos internacionales (vinculantes y no vinculantes) que han identificado las premisas sobre las cuales se debe fundar la acción de los Estados para que, en razón del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, se asuman las tareas que correspondan.

Desde la escala nacional salta a la vista la limitada autonomía estatal, lo cual se verifica en la forma en que el Estado responde a los compromisos asumidos a escala supranacional, y en la estructuración de los planes con los que puede avanzar hacia un mejor desempeño en la materia. Las políticas públicas le permiten al Estado definir la forma en que intervendrá para lograr los objetivos ya identificados por la comunidad internacional.

Ahora bien, si entendemos el concepto de política pública como todo lo que los actores gubernamentales deciden o no hacer (Thoenig, 1985), como un intento por actuar en un determinado campo de la sociedad para transformarlo o adaptarlo (Muller, 2010, p. 112) o como acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público (Canto Sáenz, 2015), no cabe duda que los Planes Nacionales de Desarrollo son un instrumento de este tipo<sup>2</sup> que en nuestro país permite organizar la relación entre el poder público y sus destinatarios en múltiples materias objeto de actuación estatal, y que para el caso que nos ocupa, el relativo a la acción en materia de cambio climático, han sido claramente relevantes.

Los PND son instrumentos ordenados por el artículo 339 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011. De acuerdo con dicho mandato, debe existir un PND conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la primera parte

---

“negacionistas”, “escépticos del clima” o “deniers”. Este fenómeno es frecuentemente examinado en Estado Unidos, donde las discusiones han tomado un tinte claramente político (CORRY y JØRGENSEN, 2015).

2 LASCOURMES y LE GALÈS definen un instrumento de acción pública como el dispositivo técnico y social que organiza las relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las que cada uno es portador, y aclaran que ese instrumento es el dispositivo que permite materializar la acción gubernamental; así las cosas, siempre existirán múltiples instrumentos reglamentarios, económicos o tributarios que pueden ser útiles para alcanzar el fin (LASCOURMES y LE GALÈS, 2016)

se deben señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno; en la segunda parte, es decir, en el plan de inversiones públicas, se deben establecer los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, así como especificar los recursos financieros que se requieren para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

De acuerdo con la Corte Constitucional, “la Ley del Plan es multitemática y heterogénea”<sup>3</sup>, por lo que su amplio contenido no responde a lineamientos distintos a aquellos estructurales definidos por la propia norma constitucional y por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), es decir, los objetivos, metas, estrategias, medios y demás elementos que se establezcan deben responder a las metas de desarrollo del Gobierno, el cual a su vez debe garantizar la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura.

## II. LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

El papel de los PND como instrumentos de política pública en materia de cambio climático ha venido tomando fuerza de forma progresiva, no solo por la identificación de las acciones, los lineamientos y los programas que contienen, sino además por impulsar la construcción de otros instrumentos de política de carácter normativo, económico, tributario, programático, etc.

De conformidad con esta primera aproximación, a continuación examinaremos si los PND del periodo 1992–2016 han incluido el cambio climático en la parte general, en el plan de inversiones, o en el texto que les da soporte, para luego analizar el contenido de aquellos planes que efectivamente hayan incluido de una u otra manera referencias directas al asunto en cuestión, para lo cual elaboramos la siguiente tabla.

---

3 Corte Constitucional. Sentencia C-016 del 27 de enero de 2016. M. P.: ALEJANDRO LINARES CANTILLO. En el mismo sentido cfr. las sentencias C-394 de 2012, C-305 de 2004 y C-191 de 1996.

TABLA I  
PND COLOMBIA 1990-2006

PRESIDENTE Y PERIODO PRESIDENCIAL	NOMBRE DEL PND Y LEY	¿INCLUYE REFERENCIAS DIRECTAS AL CAMBIO CLIMÁTICO?
César Gaviria Trujillo (1990-1994)	“La Revolución Pacífica”	No
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	“El Salto Social” Ley 188 de 1995	Si
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	“Cambio para construir la paz” Ley 508 de 1999	Si
Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)	“Hacia un Estado Comunitario” Ley 812 de 2003	Si
Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)	“Estado Comunitario. Desarrollo para Todos” Ley 1151 de 2007	Si
Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014)	“Prosperidad para Todos” Ley 1450 de 2011	Si
Juan Manuel Santos Calderón (2014-2018)	“Todos por un nuevo país” Ley 1753 de 2015	Si

Fuente: elaboración propia.

Los PND como instrumentos de carácter normativo han reconocido de una u otra manera la importancia de los asuntos ambientales en general y gradualmente han incluido referencias específicas al tema del cambio climático determinando objetivos, estrategias y acciones alrededor de esta problemática. La preocupación creciente por el tema es más que evidente, siendo el momento actual aquel en donde el cambio climático ha tenido un protagonismo indiscutible en la determinación del PND. A continuación revisaremos y analizaremos las previsiones de cada uno de los planes.

#### A. “LA REVOLUCIÓN PACÍFICA”. GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

El mandato de Gaviria Trujillo estuvo marcado por la expedición de la Constitución Política de 1991 en la que el tema ambiental empezó a tener una mayor relevancia para el país. En “La Revolución Pacífica” se planteó la necesidad de hacer reformas estructurales que permitieran contar con un nuevo modelo de desarrollo económico y político basado en la descentralización y en la reducción de la intervención del Estado, de manera que se lograra una mayor eficiencia del sector privado (DNP, 1991).

En ese PND se dio relevancia a los temas ambientales y su capítulo III.5 se dedicó a hacer un diagnóstico de los recursos ambientales del país, presentar los lineamientos básicos de la política, los objetivos, los instrumentos institucionales y financieros, así como las estrategias por áreas y sectores<sup>4</sup>. Este diagnóstico identificó acciones que habían contribuido a la degradación de los recursos naturales. En cuanto a la contaminación atmosférica, en el documento se afirmó que Colombia emitía 137 millones de toneladas de gas carbónico el 90% de las cuales provenía principalmente de la tala y quema de los bosques<sup>5</sup>.

Por otra parte, “La Revolución Pacífica”, conocida coloquialmente como “El Revolcón”, reconoció las graves deficiencias de la gestión ambiental del momento y dispuso la creación del Ministerio de Ambiente y de un sistema que permitiera ordenar las dispersas competencias que existían en materia ambiental, asunto que ya había sido reconocido como urgente por el CONPES, el cual, en su reunión 654 de 1991, había solicitado al DNP, al Ministerio de Agricultura y a sus entes adscritos presentar un proyecto de ley que incluyera la creación del Sistema (DNP, 1991). Con la Ley 99 de 1993 se cumplió la orden, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organizó el Sistema Nacional Ambiental –SINA–.

Igualmente, durante ese periodo se organizó y estableció que sería el IDEAM el organismo encargado de representar al país ante los organismos internacionales relacionados con las áreas de su competencia, como la Organización Meteorológica Mundial –OMM–, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático –IPCC– (antiguo art. 11. Dcto. 1277 de 1994, hoy art. 2.2.8.7.1.11 del Dcto. 1076 de 2016).

El plan determinó igualmente una política ambiental con objetivos, instrumentos y acciones, y aunque en él no había una referencia directa al cambio climático, las observaciones ambientales eran relevantes pues determinaban la participación del país en la Conferencia de las Naciones Unidas

---

4 Esa parte del PND fue sometida a consideración del CONPES y aprobada por sus miembros en su reunión 654 de 1991 (DNP, 1991).

5 El dato parece exagerado para el sector ya que de acuerdo con el IDEAM para esa época el total de todos los sectores medidos era de 129.368.400 toneladas, y las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por el cambio del uso de la tierra y silvicultura eran 11.879.800 toneladas (IDEAM, 2001).

sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Rio de Janeiro (DNP, 1991), y en la cual se abrió para firma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –CMNUCC–<sup>6</sup>.

Como se puede observar, la nula referencia al asunto climático respondía al momento de expedición del plan ya que, a pesar de conocerse la relevancia científica del tema, apenas se estaba analizando en el escenario internacional un modelo normativo que permitiera regular las emisiones del GEI a la atmósfera. Podemos afirmar que en ese momento Colombia estaba apenas construyendo y poniendo en marcha las directrices ambientales de escala constitucional, y que desde el punto de vista institucional el inicio de labores del Ministerio de Ambiente así como de las entidades del SINA ya reorganizadas apenas empezaba a dar frutos.

#### B. “EL SALTO SOCIAL”. GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO

En su artículo 13 la Ley 188 de 1995 determinó que para formar un ciudadano más consciente del valor de la naturaleza se establecerían dos estrategias, la ecología ambiental y la ecología humana, que pretendían impulsar la enseñanza de los asuntos ambientales y el reconocimiento de los graves impactos que un crecimiento desordenado podría traer sobre el medio ambiente y el hombre; no obstante, la ley no hizo referencia directa al tema del cambio climático más allá de las alusiones plasmadas en el documento soporte.

Así las cosas, en el documento titulado “El Salto Social”, elaborado por la Presidencia de la República y el DNP<sup>7</sup>, en su segmento dedicado al diagnóstico se reconoció la existencia de un deterioro ambiental que afectaba el bienestar de la población<sup>8</sup>. En lo relativo al cambio climático, el diagnóstico

6 Esta ley fue analizada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-073 de 1995, en la cual se verificó que los principios, compromisos, mecanismos y demás elementos del CMNUCC armonizaban con lo determinado por la Carta Política en lo relativo al respeto a la autodeterminación de los pueblos (art. 9.º CP), en cuanto a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (arts. 79 y 80 CP), en busca de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacionales, que son las bases de las relaciones internacionales del país (art. 228 CP), etc.; cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-073 del 23 de febrero de 1995, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

7 El artículo 2.º de la Ley 188 de 1995 aprobó como parte integrante del PND, e incorporó a su texto, el documento “El Salto Social”.

8 Entre las múltiples causas generadoras de esa crisis se identificaron el libre acceso al aprove-

identificó el fenómeno como un factor de deterioro de carácter internacional, refiriéndose a él como “sobrecalentamiento de la atmósfera”, e indicando que la creciente emisión de gases como el metano y el dióxido de carbono podría tener como efecto dicho calentamiento y los cambios subsecuentes en el clima (Presidencia de la República, DNP, 1994)<sup>9</sup>.

A la par, en su capítulo 7.º “El Salto Social” determinó que el objetivo general de la política ambiental del país sería avanzar hacia el desarrollo sostenible, entendido como la formación de capital social para satisfacer necesidades mediante el manejo prudente del patrimonio natural (Presidencia de la República, DNP, 1994). Para alcanzar esa meta se determinaron cuatro objetivos que podríamos calificar como instrumentales: promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, realizar una gestión ambiental sostenible e impulsar la producción limpia.

Con base en esos objetivos se identificaron tres áreas de acción: acciones de mejoramiento ambiental, acciones instrumentales y financiación, y a través de ellas se determinaron algunos de los programas que se deberían poner en marcha a lo largo del periodo planificado. En materia de acciones de mejoramiento ambiental el tema del cambio climático solo fue abordado indirectamente a través del programa de producción más limpia<sup>10</sup>, que

---

chamamiento de recursos naturales, los patrones de consumo, la reducida investigación ambiental, etc.

- 9 Aunque el tono del documento parecía dubitativo, ya para esa época, en su *Scientific Assessment* el IPCC había entregado las bases científicas respecto de los factores que podrían afectar el clima en el siglo siguiente, e identificado aquellos factores atribuibles al hombre, e inclusive, había presentado predicciones sobre el comportamiento del cambio climático; cfr. IPCC, 1990.
- 10 El programa de producción más limpia era el escenario apropiado para que el Ministerio de Ambiente desarrollara la Política Nacional para la Producción más Limpia, en la cual el cambio climático era un protagonista. La política determinó varios lineamientos que, basados en cuatro principios fundamentales (integralidad, concertación, gradualidad e internalización de costos), debían impulsar la prevención y minimización de los riesgos y los impactos sobre el medio ambiente y el hombre, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico y la competitividad empresarial (Ministerio de Ambiente, 1997). De acuerdo con VAN HOOF y HERRERA, la inclusión del tema de producción más limpia en el PND y el desarrollo de la política eran reflejo del interés de diferentes actores por impulsar nuevos mecanismos de gestión ambiental; así las cosas, la industria tenía preocupaciones relacionadas con el cambio frecuente de reglas y las autoridades ambientales pretendían complementar los instrumentos tradicionales de comando y control con nuevas iniciativas de autorregulación empresarial. El reconocimiento de dichos intereses y preocupaciones impulsó en 1995 la firma de la Declaración de Política de Producción más Limpia, en la cual los presidentes de los gremios más representativos del país y el Gobierno nacional, representado por el presidente y algunos de sus ministros, identificaron la gestión ambiental como prioritaria para el desarrollo (cfr. HOOF y HERRERA, 2007).

intentó introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos para reorientarlos hacia tecnologías amigables con el medio ambiente que permitieran alcanzar la eficiencia en el uso de recursos energéticos, así como optimizar procesos y reducir la generación de residuos<sup>11</sup>.

Para lograr la acción sectorial se propuso la concertación de planes ambientales con diferentes sectores, y se determinaron a través del PND unas líneas mínimas de lo que se esperaba de los sectores, y aunque no se hizo referencia directa al cambio climático, se registraron algunas acciones que podrían impulsar un desempeño positivo del país en materia de mitigación a través de actividades como la conservación de los bosques<sup>12</sup>, un transporte urbano sostenible, el fomento de energías no convencionales, el control de emisiones atmosféricas<sup>13</sup>, la reforestación de cuencas aportantes a proyectos hidroeléctricos y el uso de combustibles limpios en el sector transporte (cfr. Grafica 1).

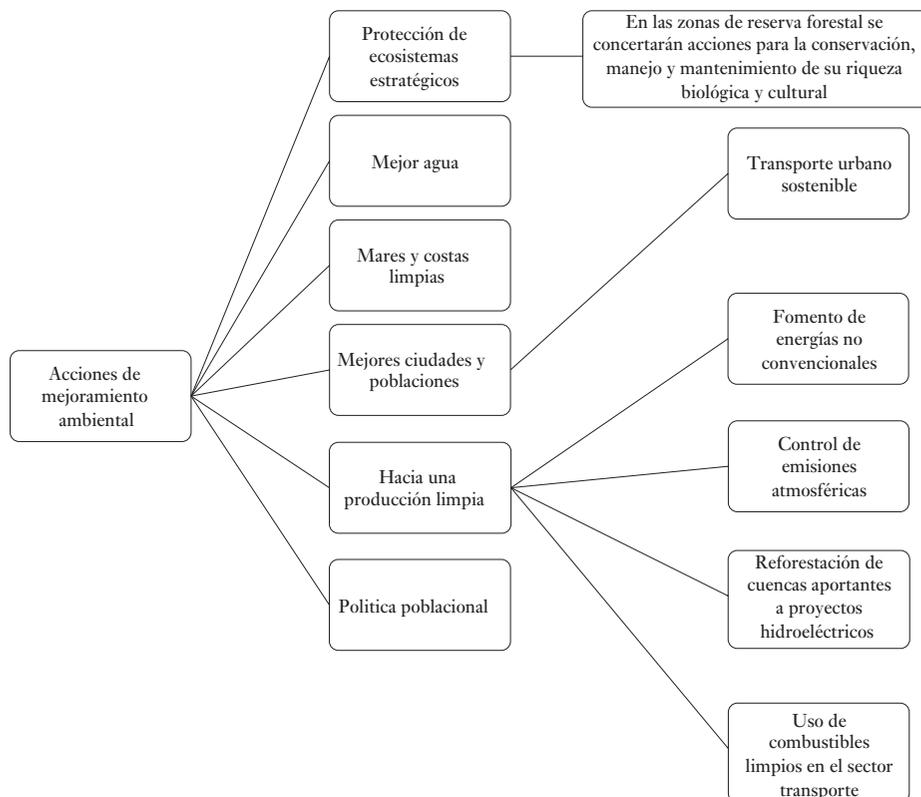
---

11 Ni en la Ley 188, ni en el documento soporte del “Salto Social” se vincularon estas acciones a la problemática del cambio climático a pesar de que la relación práctica era más que evidente.

12 Con el impulso dado al tema en el PND y con la aprobación del documento CONPES 2750 de 1994 (DNP, 1994) el Gobierno promulgó la Política Nacional de Bosques, en la cual determinó siete principios orientadores. 1. El bosque es un recurso estratégico; 2. Las acciones para el desarrollo sostenible del bosque son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y otros actores; 3. El aprovechamiento sostenible del bosque es una estrategia para su conservación; 4. Es necesario apoyar el ejercicio de los derechos de los moradores de las zonas de bosque; 5. Es indispensable la investigación científica de los bosques, pues las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales cumplen funciones fundamentales, y 6. Las líneas de política nacional se deben desarrollar regionalmente. Estos principios pretendían reducir la deforestación, incentivar la reforestación, fortalecer y racionalizar los procesos administrativos para el uso sostenible del bosque y atender los problemas culturales que origina un uso no sostenible. De acuerdo con PINTO, en materia de bosques el bajo nivel de implementación de las políticas ha implicado que los instrumentos sean reiterativos y que no se haya logrado un avance eficiente en esos temas (PINTO, 2002).

13 Otro reflejo (esta vez normativo) de la preocupación del Gobierno por la contaminación atmosférica fue la expedición del Decreto 948 de 1995, el cual identificó como contaminantes de segundo grado los que sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, entre ellos los que contribuyen al cambio climático global. El artículo 3.º del decreto 948 de 1995 fue compilado por el artículo 2.2.5.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015 que identifica los tipos de contaminantes del aire.

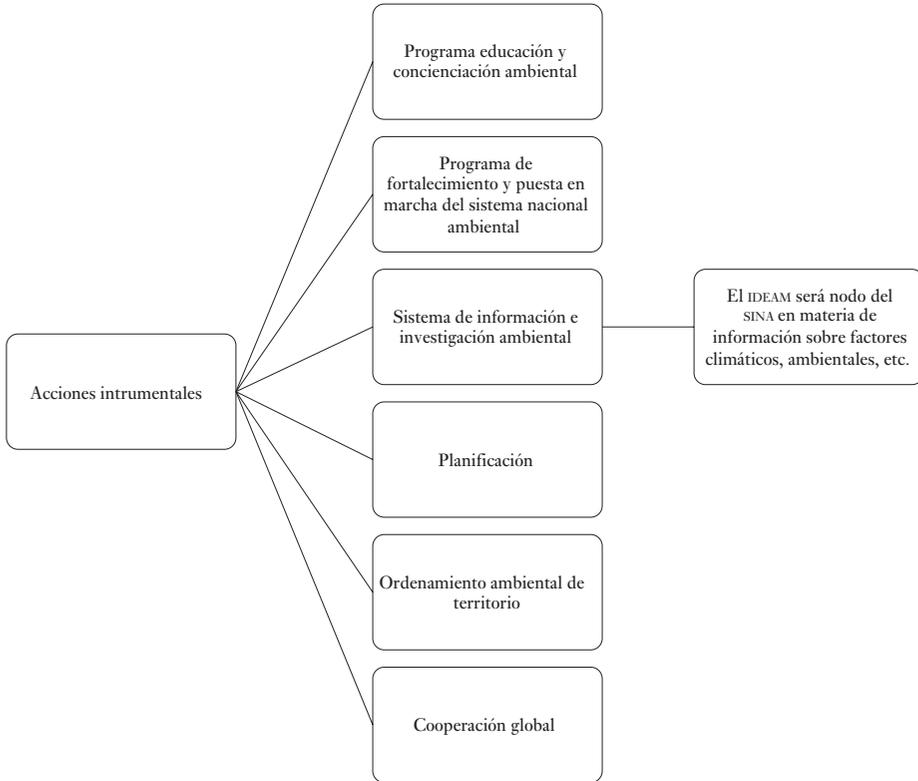
GRÁFICA I  
ACCIONES DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL Y PROGRAMAS



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las acciones instrumentales definidas por el “Salto Social”, los programas determinados estaban encaminados a promover la educación y concienciación ambiental, fortalecer el SINA, desarrollar el ordenamiento ambiental del territorio, fomentar la cooperación global y mejorar el sistema de información e investigación ambiental (Presidencia de la República, DNP, 1994). Fue precisamente ese programa el que abordó la problemática de cambio climático reiterando que sería el IDEAM el encargado de generar información confiable respecto de los factores climáticos, hidrometeorológicos, ambientales, demográficos y sociales.

GRÁFICA 2.  
ACCIONES INSTITUCIONALES Y PROGRAMAS



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, algunos de los programas que podían ser útiles para impulsar acciones en materia de cambio climático no incluyeron ninguna tarea en la materia, y lo mismo ocurrió con la tercera área de acción dedicada a la financiación, en la cual se entregaban fondos para los programas referidos y no se hacía referencia directa al asunto climático<sup>14</sup>.

14 La Ley 188 de 1995 asignó al sector ambiente para ese periodo un total de \$510.645 millones, entregando al programa de “Mejores ciudades y poblaciones” el mayor presupuesto, \$127.788 millones; el programa de fortalecimiento del SINA, \$10.401 millones, y el “Programa de Producción Más Limpia” que, como vimos, era el que tenía identificadas mayores acciones relacionadas con el cambio climático recibió \$21.059 millones.

De otro lado, la agenda internacional definida en el PND del “Salto Social” estableció una política exterior en materia ambiental y determinó que el Gobierno propondría la adhesión del país a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –CMNUCC– de 1992; Colombia efectivamente aprobó la Convención a través de la Ley 164 del 27 de octubre de 1994<sup>[15]</sup>.

Como se puede ver, la dimensión ambiental tenía relevancia por cuanto procuró definir acciones acordes con el esquema institucional ya definido por la Ley 99 de 1993 y por la Constitución Ecológica de 1991. El hecho de que Colombia aprobara la Convención a inicios del Gobierno pudo haber motivado un mayor interés en el tema y una mayor atención del Ministerio de Ambiente en el avance de las acciones necesarias para cumplir con lo determinado en la CMNUCC. Rodríguez opina que el mayor reto para el Gobierno Samper era consolidar la actividad del naciente ministerio y sus organizaciones subordinadas (Rodríguez Becerra, 1995), y aunque consideramos que hoy el Ministerio se ha consolidado institucionalmente, aún enfrenta desafíos relacionados con su rol como ente rector del SINA.

### C. “CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ”. GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Gobierno de Andrés Pastrana Arango expidió el PND a través de la Ley 508 de 1999, cuyo objetivo fundamental era la “búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social” (art. 1.º Ley 508 de 1999) impulsando la protección de un adecuado aprovechamiento del ambiente. El capítulo 2.º de la Ley describía los principales programas de inversión, a la vez que determinó como objetivo general de la política ambiental, la restauración y conservación de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, y el diseño de

---

15 La constitucionalidad de esta ley fue analizada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-073 de 1995, en la cual se verificó que los principios, compromisos, mecanismos y demás elementos del CMNUCC armonizaban con lo determinado por la Carta Política en lo relativo al respeto a la autodeterminación de los pueblos (art. 9.º CP) en cuanto a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (arts. 79 y 80 CP) en la búsqueda de la equidad que son las bases de las relaciones internacionales del país (art. 228 CP); cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-073 23 del febrero de 1995, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

instrumentos y mecanismos que permitieran garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de los recursos ambientales de la Nación en procura de un desarrollo regional sostenible. La Ley igualmente determinó programas en materia de agua, biodiversidad, bosques, sostenibilidad de procesos productivos endógenos, calidad de vida urbana, producción más limpia y mercados verdes; no obstante, a pesar de la relación directa de esos asuntos con el cambio climático, en la ley no hay una referencia directa al fenómeno.

Ahora bien, en el documento del PND que soporta la Ley 508 se hizo referencia al cambio climático al entender como una de las prioridades de la agenda multilateral el área ambiental, aunque no se ahondó en los detalles de la forma en que Colombia participaría en las reuniones internacionales sobre la materia, o la posición que el país adoptaría en las mismas.

Uno de los desarrollos más importantes de esta agenda en materia de relaciones internacionales fue la expedición de la Ley 629 de 2000, “Por medio de la cual se aprobó el ‘Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático’”<sup>16</sup>; así mismo, fue relevante la participación de Colombia en la Séptima Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático en Marruecos (Fernández de Soto, 2001)<sup>17</sup>. Debe recordarse que una de las fortalezas del Gobierno Pastrana fue precisamente la relativa a las relaciones internacionales pues, además de la aprobación del Protocolo y la participación de Colombia en la COP7, el MAVDT solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores su designación como Autoridad Nacional para el Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL–.

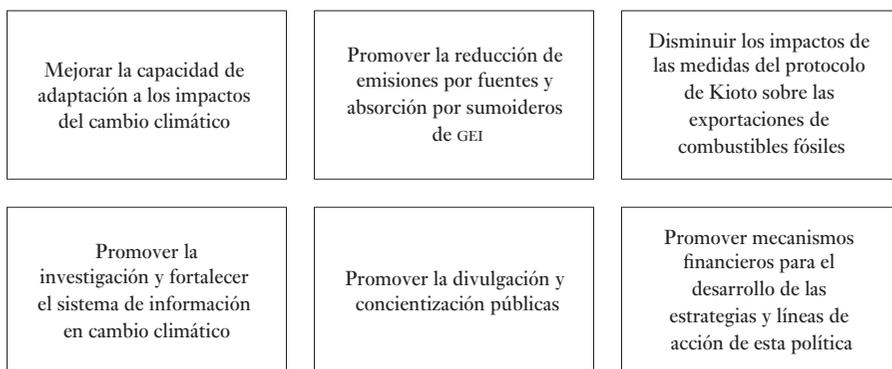
Durante ese Gobierno se definieron los Lineamientos de Política de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Departamento Nacional de Planeación. Ese documento ilustró acerca del fenómeno, presentó un diagnóstico respecto de los impactos y la vulnerabilidad del país frente al cambio climático global, aclaró los compro-

16 Colombia depositó el instrumento de adhesión al Protocolo el 30 de noviembre del 2001. Con respecto al examen de constitucionalidad de esta ley, cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-860 del 15 de agosto de 2001, M. P.: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

17 Algunos de los puntos acordados en esa reunión se referían a las reglas operacionales para los mecanismos de flexibilidad dispuestos en el Protocolo (comercio internacional de emisiones, MDL y aplicación conjunta); igualmente, se acordó un régimen de cumplimiento que indicó las consecuencias por no cumplir con los objetivos de emisiones, pero diferidas a las partes en el protocolo; los procedimientos contables para los mecanismos de flexibilidad; la decisión a considerar en la COP8 una revisión de los acuerdos que podrían conducir a discusiones sobre los futuros compromisos por los países en desarrollo (NU, 2002)

misos adquiridos por Colombia tanto por ser parte del CMNUCC como por haberse hecho parte del Protocolo, identificó las oportunidades para el país en virtud de las disposiciones de la Convención y del Protocolo y determinó las siguientes estrategias:

**GRÁFICA 3**  
**ESTRATEGIAS IDENTIFICADAS EN LOS LINEAMIENTOS**  
**DE POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO**



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2003.

Estas estrategias estuvieron acompañadas por una serie de líneas de acción dirigidas a múltiples actores públicos y que procuraban

... consolidar la capacidad nacional necesaria que permita responder a las posibles amenazas del cambio climático; responder a las disposiciones de la Convención y el Protocolo de Kioto, en términos de potencializar las oportunidades derivadas de los mecanismos financieros y cumplir con los compromisos establecidos.

En junio de 2002, y con fundamento en lo recomendado por el Estudio de Estrategia Nacional para la implementación de MDL en Colombia, se conformó un grupo de trabajo denominado “Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático” –OCMCC–, encargado de promocionar la participación del país en el mercado de reducción de emisiones, que operó al interior del MAVDT, y se dedicó a estructurar y mercadear el portafolio colombiano de reducción de emisiones de GEI (DNP, 2003)

En este punto es importante recordar que, no obstante la definición de un nuevo PND, lo anterior no conlleva que se borren las anteriores consideraciones de manera absoluta, pues en algunos casos se reiteran líneas de acción,

estrategias, objetivos, etc. Tal es el caso de la acción instrumental relativa al fortalecimiento del sistema de información e investigación que continuó en el PND del Gobierno Pastrana Arango. Uno de los logros en esa materia fue la publicación de la Primera Comunicación Nacional de Colombia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en cumplimiento de uno de los compromisos asumidos por los países parte de la Convención, comunicación que permite evaluar las emisiones globales y la vulnerabilidad frente al cambio climático (IDEAM, 2001, p. 27)<sup>18</sup>.

De acuerdo con el ex Ministro Juan Mayr, uno de los grandes logros del gobierno fue recoger la información ambiental del país conjuntamente con los institutos de investigación (Santamaría, 2003). Consideramos que fue muy importante para Colombia contar con la primera comunicación ya que a partir de ella se pudieron tomar decisiones fundamentadas en el conocimiento del comportamiento nacional en materia de cambio climático.

#### D. “HACIA UN ESTADO COMUNITARIO”. GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (I)

Durante el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se expidió la Ley 812 de 2003, aprobatoria del PND 2003–2006 “Hacia un Estado Comunitario”. La ley determinó como objetivo nacional impulsar el crecimiento económico sostenible, y para ello estableció, entre otros, programas de conservación y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, manejo integral del agua, mercados verdes, desarrollo de evaluaciones ambientales estratégicas, planificación y administración eficiente del medio ambiente por las autoridades ambientales<sup>19</sup>.

---

18 De acuerdo con ese informe las emisiones nacionales de dióxido de carbono representaban aproximadamente 0,2% de las globales, empero se alertaba acerca de la vulnerabilidad del país frente al fenómeno, especialmente en zonas costeras en donde estaban en riesgo la población, el sector manufacturero y los cultivos. El informe también presentaba análisis prospectivos que indicaban que cerca de 50% del territorio nacional tenía una alta vulnerabilidad frente a los cambios en el régimen hídrico, el 8% del país sufriría procesos de desertificación, mientras que 95% de los nevados y 75% de los páramos desaparecerían (IDEAM, 2001, p. 27).

19 Para el sector ambiente, el plan de inversiones del Gobierno Uribe ascendió a \$177.767.47 millones, siendo el sector menos privilegiado; el presupuesto asignado a los organismos de control fue de \$406.857.06 millones; sin embargo, desde el punto de vista tributario se identificaron como rentas exentas aquellas derivadas de la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada únicamente por las empresas generadoras, por un

En lo relativo al programa de conservación y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, y en desarrollo de lo determinado en el plan, se construyó el CONPES 3242 “Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático” (DNP, 2003), con el cual pretendía promover la incursión de Colombia en el mercado internacional de reducciones verificadas de GEI a través de la definición de la política de venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático, la consolidación de una oferta de reducciones de emisiones verificadas, el mercadeo internacional de la oferta de reducciones de emisiones verificadas y la coordinación, seguimiento y evaluación de la estrategia<sup>20</sup>.

De otro lado, en el artículo 8.º de la Ley 812 de 2003, dedicado a la descripción de los programas de inversión, se insistió en la necesidad de mantener la base natural para lograr el desarrollo del país, y se ordenó promover el desarrollo de un proyecto nacional de captura de gases de efecto de invernadero, el cual, de acuerdo con el documento soporte, se desarrollaría con una reducción estimada de 250 mil toneladas de CO<sub>2</sub>-eq, teniendo en cuenta para el desarrollo del proyecto los avances que para ese momento habían alcanzado la CMNUCC y el PK. El proyecto fue aprobado y consistió en la reforestación de 15.000 ha, estimándose una reducción de cinco millones de toneladas de CO<sub>2</sub>-eq para un periodo de veinte años (IDEAM, 2010)<sup>21</sup>.

---

término de quince años, siempre que se cumplieran los siguientes requisitos: a. Tramitar, obtener y vender certificados de emisión de bióxido de carbono, de acuerdo con los términos del Protocolo de Kyoto, y b. Que al menos el 50% de los recursos obtenidos por la venta de dichos certificados sean invertidos en obras de beneficio social en la región donde opera el generador (art. 18 Ley 788 de 2002). De otro lado, la misma ley determinó en su artículo 95 que no estaría obligada al IVA “la importación de maquinaria y equipos destinados al desarrollo de proyectos o actividades que sean exportadores de certificados de reducción de emisiones de carbono y que contribuyan a reducir la emisión de los gases efecto invernadero y por lo tanto al desarrollo sostenible”.

20 La coordinación de la estrategia quedó a cargo del MAVDT a través de la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático –OCMCC–. Sin embargo, por medio de la Resolución 340 de 2005 el MAVDT decidió disolver esta oficina dejando sus tareas en manos del Grupo de Mitigación de Cambio Climático, el cual hacía parte del Viceministerio de Ambiente.

21 Desde el punto de vista normativo, durante ese periodo el MAVDT expidió la Resolución 0453 de 2004, por medio de la cual se adoptaron principios, requisitos, criterios y se estableció el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL–. Igualmente, se expidió la Resolución 0454 de 2004, por medio de la cual se reguló el funcionamiento del Comité Técnico Intersectorial de Mitigación del Cambio Climático del Consejo Nacional Ambiental –CTIMCC– que tendría, entre otras funciones, elaborar propuestas relacionadas con la mitigación de la Política Nacional de Cambio Climático, proponer recomendaciones para la aprobación nacional

Ahora bien, en el texto del documento que acompañaba la ley se hizo referencia al tema del cambio climático desde diferentes perspectivas. En el capítulo titulado “Brindar seguridad democrática” se ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores dar una adecuada dimensión internacional a los objetivos del PND, especialmente a la luz del principio de responsabilidades compartidas, el cual es también pilar del CMNUCC y del PK, y se determinó darle prioridad a la problemática ambiental la cual aborda los asuntos del cambio climático (Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios, IEMP, 2011, p. 96).

Por su parte la estrategia “sostenibilidad ambiental de la producción nacional” del PND propuso por primera vez en el país participar en el mercado internacional de carbono mediante el impulso de cuatro proyectos de energía con una reducción de un millón de toneladas de CO<sub>2</sub>-eq, dos proyectos de transporte masivo con una reducción de 800.000 toneladas y un proyecto de aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios con una reducción de 10.000 toneladas, de forma que el país pudiera generar alrededor de 2.000.000 de certificados de reducción de emisiones por un valor aproximado de US\$8 millones en el cuatrienio (DNP, 2003, p. 154). No obstante lo anunciado, y de conformidad con lo señalado por el IDEAM en la Segunda Comunicación sobre Cambio Climático, durante el periodo 2002-2006 se pusieron en marcha proyectos de energía con un potencial de mitigación de 233.000 toneladas de CO<sub>2</sub>-eq al año, y en transporte fueron aprobados proyectos con un potencial de 246.563 toneladas, muy por debajo del total que se había proyectado reducir (IDEAM, 2010).

Si fuese menester identificar un momento en el cual los diferentes PND empezaron a dar relevancia a las acciones relacionadas con el cambio climático, este sería el plan que marcó el inicio de la tendencia, ya que no solo en él se determinaron acciones sino que además se fijaron metas directamente relacionadas con la problemática. Para ese momento Colombia ya contaba con la estrategia institucional y con diferentes instrumentos de carácter normativo que permitían el desarrollo de proyectos MDL en el país<sup>22</sup>.

---

de proyectos que optan al MDL, hacer el seguimiento de la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio en el país, proponer la estrategia para la consecución de recursos nacionales o internacionales para desarrollar los programas y/o proyectos para la mitigación del cambio climático, etc. (art. 4.º Res. 9454 de 2004).

22 El proyecto eólico Jepirachi, localizado entre las localidades del Cabo de la Vela y Puerto Bolívar en el municipio de Uribia, es uno de los primeros MDL aprobados en el país y uno de los prim-

E. “ESTADO COMUNITARIO. DESARROLLO PARA TODOS”. GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (II)

Para el segundo Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006–2010) se expidió el Plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” a través de la Ley 1151 de 2007. En esa ocasión el PND tuvo como objetivo consolidar las directrices del plan anterior, procurando mantener el crecimiento económico y complementándolo con una noción más amplia de desarrollo (art. 1.º)<sup>23</sup>.

En la Ley se identificó como una prioridad del Gobierno facilitar los proyectos de MDL, así como crear y fortalecer las medidas y mecanismos para la adaptación del país al cambio climático. De otro lado, en su artículo 30 la ley fijó recursos para el Fondo Agropecuario de Garantías –FAG–<sup>24</sup> que podrían ser utilizados para el “desarrollo e implementación de apoyos directos compensatorios para los productores agropecuarios por las pérdidas sufridas con ocasión de las variaciones climáticas acentuadas”, en las cuales podrían incluirse las derivadas de fenómenos como La Niña o El Niño; en este caso estimamos relevante que la variable climática se incluyera por primera vez como uno de los proyectos a los que se podrían destinar recursos financieros.

En el texto del plan había diversas referencias al cambio climático: en el capítulo III, titulado “Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad”, se proponían varias acciones relacionadas con el tema, por ejemplo, la renovación del parque automotor con vehículos que incorporaran tecnologías limpias (DNP, 2007, p. 199), y para el sector de la agricultura fomentar, entre otros, el desarrollo de sistemas productivos que mejoraran la oferta de servicios ambientales, en especial el control de la erosión, la oferta de agua, y la captura de carbono<sup>25</sup>.

---

eros en todo el mundo, con una capacidad instalada de 19,5 MW de potencia nominal, con 15 aerogeneradores de 1,3 MW cada uno (EPM, 2013)

23 Este PND asignó en el Plan de Inversiones 2007–2010 \$607.717 millones para el desarrollo de la estrategia de “gestión ambiental y del riesgo”, siendo esta la estrategia con menores recursos; en contraste la estrategia “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos” recibió una asignación de \$4.087.526 millones (DNP, 2007, p. 558).

24 El fondo recibiría recursos al término de cuatro años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2007. Los recursos serían equivalentes al 100% de las utilidades que se liquidaran a favor de accionistas públicos del fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO–, y el 100% de los excedentes financieros que correspondieran a la Nación con ocasión de las utilidades netas generadas por el Banco Agrario.

25 De acuerdo con un derecho de petición presentado por la Procuraduría General de la Nación

Igualmente, se ordenó dar apoyo al Plan Nacional Estratégico de Mercados Verdes del MAVDT, y a los esfuerzos en la formulación de proyectos de reducción de emisiones de GEI que pudieran acceder al Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL–<sup>26</sup> (DNP, 2007, p. 332). El capítulo V del plan insistía en la necesidad de poner en marcha acciones para promocionar la reducción de GEI en el marco del MDL del PK (DNP, 2007, p. 362), para lo cual ordenaba implementar estrategias que permitieran superar las barreras que pudiesen limitar la formulación de proyectos de reducción de emisiones de GEI<sup>27</sup>.

Ahora bien, en el marco del capítulo V, dedicado a la gestión ambiental, se reconocía que el cambio climático era consecuencia del inadecuado proceso de desarrollo global, y se destacaba el avance del país en implementación de políticas y estrategias para reducir las emisiones de GEI. En lo relacionado con la contaminación atmosférica se promovía la consolidación de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire –CONAIRE–, la cual debería articular sus acciones con aquellas relativas a la promoción de combustibles más limpios y el fomento del mercado de los biocombustibles (DNP, 2007, p. 363).

De otro lado, y en el marco de relaciones internacionales, el plan ordenaba impulsar aquellos asuntos en los cuales la comunidad internacional jugara un papel preponderante para su solución, entre ellos los relacionados con la problemática ambiental. Para esa época ya era destacable la participación del país en las COP, por ejemplo con las propuestas presentadas para la creación del Fondo de Adaptación en la Reunión de Bali (2007) o la creación del Centro

---

en marzo de 2011, el Ministerio de Agricultura cofinanció catorce proyectos relacionados con agricultura y cambio climático, entre ellos los destinados a la mitigación de las emisiones mediante la reducción de GEI en el sector ganadero; a los sistemas de monitoreo y alerta temprana; al riego con caudales reducidos, y al análisis energético de la cadena de caña. De otro lado el Ministerio de Agricultura desarrolló proyectos de investigación en la materia con el apoyo de CORPOICA y GENICAÑA, la Universidad de Nariño, la Universidad Nacional y la Universidad del Cauca (Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios, IEMP, 2011).

26 Hasta marzo de 2009 el Comité Técnico Intersectorial de Mitigación de Cambio Climático cumplió las funciones reseñadas en materia de proyectos MDL hasta que la Resolución 552 de 2009 creó un nuevo Comité Técnico al interior de la Ministerio como órgano consultivo del mismo. Las funciones del comité se redujeron a analizar los proyectos MDL que solicitaran aprobación nacional ante el MAVDT y que le fueran remitidos por el Grupo de Mitigación de Cambio Climático, recomendando al viceministro la aprobación o improbación del proyecto.

27 Así las cosas, y con el fin actualizar el procedimiento que se había determinado en 2004 para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL–, expidió la Resolución 551 de marzo de 2009.

Latinoamericano de Investigación en Adaptación al Cambio Climático en Accra (2008) (Franco-Vidal, 2010).

El documento también determinaba que bajo la coordinación del MAVDT y el IDEAM, con la participación del DNP, y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, de la Protección Social y Transporte, se debía elaborar la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático en el marco de la cual se establecerían: a. Opciones de estrategias para reducir las emisiones de GEI; b. Estudios de vulnerabilidad; c. Medidas específicas de adaptación y mitigación de los efectos, y d. Una Política Nacional de Cambio Climático<sup>28</sup> y un Plan Integral de Acción Nacional al respecto<sup>29</sup>; dicha política debería definir el marco institucional necesario para coordinar las acciones propuestas (DNP, 2007, p. 352).

Como se puede ver, en el PND del segundo Gobierno de Uribe las acciones intersectoriales en materia de cambio climático son mucho más contundentes, el conocimiento sobre el tema al interior de las entidades encargadas ya podía calificarse como especializado y se incorporaron muchos más detalles relativos al cambio climático en el documento soporte del Plan, lo que refiere una intención clara del Gobierno de consolidar acciones nacionales frente al tema.

#### F. “PROSPERIDAD PARA TODOS”. GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN (I)

Para el primer Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón fue expedida la Ley 1450 de 2011, la cual, en su artículo 3.º estableció como propósito del Estado y del pueblo colombiano lograr una sociedad para la cual la adaptación al cambio climático fuera una prioridad y un elemento esencial de bienestar y de equidad para con las futuras generaciones. El hecho de incorporar como un fin estatal la necesidad de adaptación al cambio climático, es indicativo del peso que este asunto representó para el Gobierno que tuvo que enfrentar las graves afectaciones que generó en el territorio nacional el fenómeno de

28 Para agosto de 2016 Colombia contaba con diferentes documentos de política sobre cambio climático pero aún no había sido expedida la Política Nacional de cambio Climático a la que hacía referencia el PND examinado.

29 Esa comunicación se presentó en 2010 y detalló aspectos como las circunstancias nacionales, el inventario de GEI, la mitigación, la vulnerabilidad, la adaptación, la educación, la formación y la sensibilización a públicos y los obstáculos, necesidades y recomendaciones (IDEAM, 2010)

La Niña que se presentó con una intensidad magnificada en razón de los efectos del cambio climático<sup>30</sup>. Sería de tal relevancia el evento climático que el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a través del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, solo cuatro meses después de la posesión del Presidente, por ello parece apenas lógico que el PND de su Gobierno se haya “adaptado” al desafío climático.

En procura de brindar herramientas que permitieran consolidar algunas acciones alrededor del cambio climático, la ley determinó (art. 16) que al interior del Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial a cargo del DNP debía darse asistencia a las entidades territoriales en materia de gestión del riesgo por cambio climático. Por su parte, el artículo 217 de la Ley 1450 ordenó la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el cual sería coordinado por el DNP con el apoyo del MAVDT, e indicó que las entidades públicas nacionales deberían incorporar en sus planes sectoriales una estrategia de adaptación al cambio climático de acuerdo con la metodología que definieran el DNP, el MAVDT y el IDEAM, y revisada por los mismos previo a la autorización final del CONPES.

Por su parte, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”<sup>31</sup> amplió las previsiones en materia de cambio climático por medio de diversas disposiciones, teniendo como uno de los ejes transversales del Plan la sostenibilidad ambiental, con la cual se pretendía (entre otros fines) preparar a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

De acuerdo con el documento, para lograr el desarrollo era necesario reconocer la heterogeneidad del territorio colombiano y responder a las

30 En los años 2010 y 2011 Colombia sufrió los efectos del fenómeno de La Niña. La crisis invernal puso de manifiesto la limitada capacidad institucional para hacer frente a los desastres de carácter climático. El fenómeno causó serios daños en gran parte del territorio nacional y afectó a gran parte de la población; de acuerdo con NUÑEZ “Entre los efectos más devastadores del paso del Fenómeno de la Niña 2010-2011 está el haber exacerbado la ya marcada vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Las estrategias para conseguir ingresos ya no fueron suficientes, el acceso a la educación, a la salud y a la alimentación se restringió aún más y el capital social de las comunidades, ante la dificultad, se quebrantó en unos casos y se fortaleció en otros” (NUÑEZ MÉNDEZ, 2013, p. 51).

31 De acuerdo con el artículo 2.º de la Ley 1450 de 2011, este documento integra la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo

necesidades con un enfoque regional, para lo cual se trazaron lineamientos estratégicos diferenciados. Por ejemplo, para los departamentos de Atlántico, La Guajira, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés y Providencia, se propuso adoptar medidas de mitigación o reducción del riesgo del cambio climático por aumento en el nivel del mar y la erosión costera.

En materia de crecimiento sostenible y competitividad (cap. III) se identificó la necesidad de mejorar la infraestructura en materia de transporte, y en desarrollo de la misma se planteó desarrollar una propuesta de transporte sostenible para el Global Environment Facility –GEF– (DNP, 2011). Esta asesoría le permitiría al Ministerio de Transporte estructurar y ejecutar estrategias para mitigar los efectos del cambio climático a través de la reducción de GEI en los sistemas de transporte. El programa permitiría identificar estrategias para diferentes sistemas de transporte, entre ellos, los Sistemas Integrados de Transporte Masivo –SITP– y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público –SETP–; este programa sería complementado por una propuesta de National Appropriated Mitigation Actions –NAMA– en el sector transporte, y por estudios específicos por modalidad de transporte que permitiera identificar acciones encaminadas a reducir los GEI (DNP, 2011, p. 114)<sup>32</sup>.

También se planteó estructurar programas de transporte urbano sostenible para ser presentados al Plan de Inversión del Clean Technology Fund –CTF– para Colombia, aprobado por la comunidad internacional de países donantes de los Climate Investment Funds –CIF–, fondos destinados a atender la infraestructura, la política, la regulación y la promoción del transporte no motorizado en bicicleta y a pie, modalidades complementarias a las de los SITP y los SETP (DNP, 2011, p. 114)<sup>33</sup>.

En el mismo capítulo III del Plan se identificaron algunos apoyos transversales a la competitividad, entre ellos, el impulso al desarrollo de nuevos

---

32 En noviembre de 2013, en la decimonovena conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC celebrada en Varsovia, el Fondo Internacional para el Financiamiento NAMA de Alemania y el Reino Unido anunciaron la entrega de fondos a la Primera NAMA de Desarrollo Orientado al Transporte –DOT– en Colombia. De conformidad con lo proyectado, la NAMA DOT debe frenar el aumento de las tasas y la longitud de viajes en vehículos particulares entre un 25 y un 36%, y a su vez disminuir las emisiones de GEI entre 3,6 y 5,5 MMtCO<sub>2</sub> en el 2040 (CCAP, 2013).

33 El CTF ha aprobado en favor de Colombia fondos por US\$151.6 millones que esperan ser cofinanciados en US\$662.1 millones para un total de US\$813.7 millones distribuidos en doce proyectos. De esos proyectos, los del sector transporte ocupan el segundo lugar en la escala de financiación; el primer lugar lo tienen proyectos de eficiencia en energía (CIF, 2016).

productos de seguro que permitieran reducir la vulnerabilidad de la población ante los riesgos asociados al cambio climático (DNP, 2011, p. 135)<sup>34</sup>.

En el PND se identificaron varias “Locomotoras para el Crecimiento”, término que identificó ciertos sectores de la economía a los que debería darse impulso de manera vehemente por su capacidad de generar aumentos continuos y permanentes, así como por su potencial de arrastrar el crecimiento de otros sectores. Las “locomotoras” eran: nuevos sectores basados en la innovación; sector agropecuario; infraestructura de transporte; desarrollo minero y expansión energética, y vivienda (DNP, 2011, p. 161). En cada una de ellas se describieron quehaceres relacionados con la interacción de la locomotora y el cambio climático, y se establecieron tareas en cabeza de algunas entidades. Una identificación de dichas tareas se puede ver en la siguiente Gráfica: (ver gráfica 4)

Se puede ver que en cada uno de los motores de desarrollo el Gobierno procuró incluir acciones relativas al cambio climático; así las cosas, desde la planificación al desarrollo y cierre de los proyectos se deben incorporar las respectivas consideraciones. Al parecer en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental el PND no solo se centró en aquellas acciones que pudiesen estar dirigidas a los actores que tradicionalmente se identifican dentro del sector ambiental, sino que permeó otros *stakeholders* clave de la economía incorporando entre sus objetivos sectoriales acciones relativas al mejoramiento del desempeño colombiano frente al cambio climático.

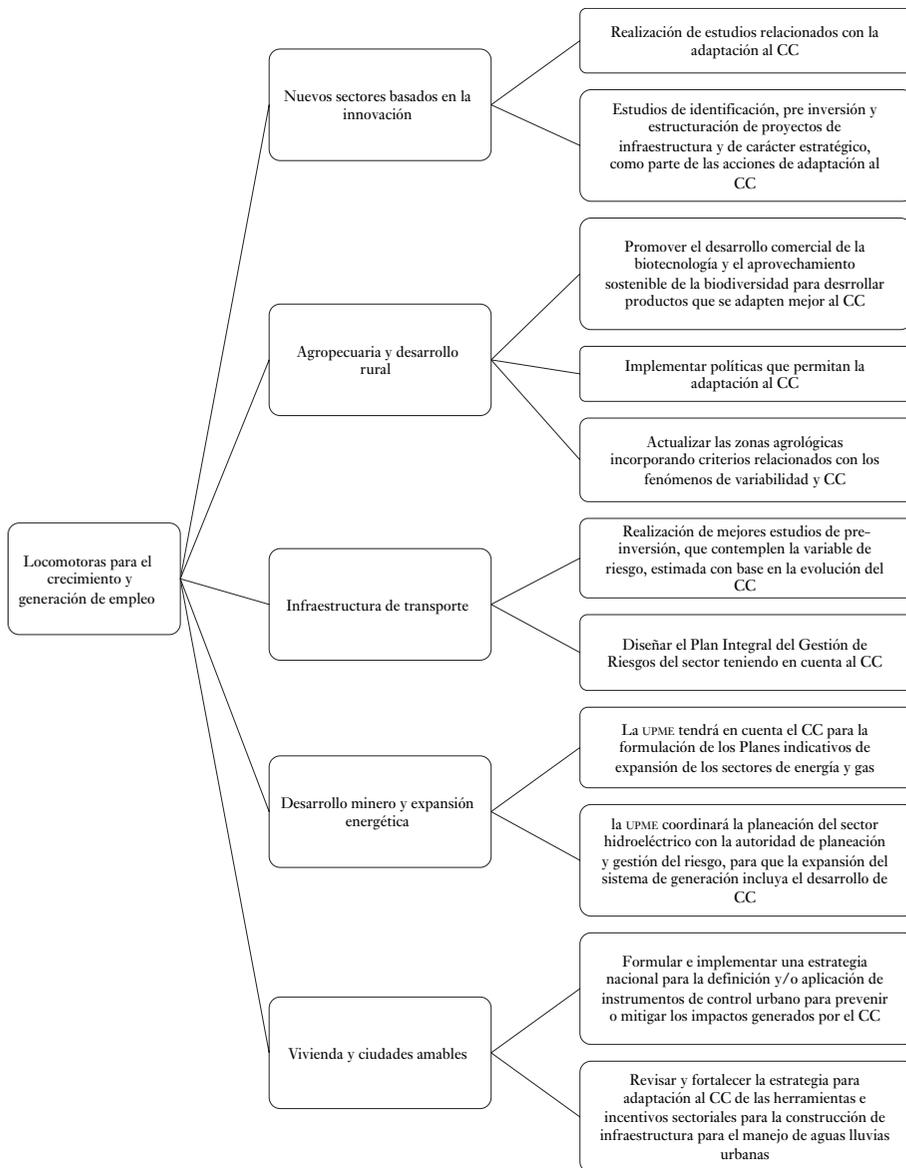
En el capítulo IV hay un acápite relativo a la sostenibilidad ambiental y a la prevención del riesgo en el cual se identificaron lineamientos y acciones estratégicas. En la parte de diagnóstico relacionada con el fenómeno climático se planteó que aunque el país genera solo un 0,37 de las emisiones globales, es importante seguir por la senda de crecimiento económico con bajas emisiones para acceder a los beneficios derivados de ese comportamiento, así como a los incentivos y oportunidades de financiación<sup>35</sup>. En ese mismo

---

34 *Vgr.* el “Seguro agrícola” que cubre algunos cultivos, amparando la cosecha dejada de percibir por el productor, por debajo del rendimiento asegurado, cuando la pérdida de rendimiento se origine por déficit de lluvia, exceso de lluvia, vientos fuertes, avalancha, deslizamiento, granizo o inundación (SURA, 2015).

35 Desde el año 2009 el DNP inició un estudio de largo alcance que pretendía estimar los impactos económicos del cambio climático; el estudio incluyó sectores como la ganadería, la agricultura, el forestal, la pesca, el transporte, el recurso hídrico, y las especies nativas de biocomercio, además de otros usos, y estimó los posibles costos económicos agregados del cambio climático. Los

GRÁFICA 4  
 LAS LOCOMOTORAS Y SU INTERRELACIÓN  
 CON EL CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2011.

diagnóstico se consideró la estrategia REDD como una acción que debe ser priorizada entre las opciones de mitigación; inclusive en el documento se estableció como meta evitar la deforestación de 200.000 hectáreas y se calificó como fundamental desarrollar un plan nacional de adaptación que diera respuesta a la especial vulnerabilidad del territorio colombiano.

Una de las acciones con mayores recursos para avanzar hacia la adaptación fue la creación del Fondo de Adaptación a través del Decreto Ley 1819 de 2010 cuyo objeto sería la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña; además de identificar y estructurar proyectos, el fondo ejecutaría los procesos contractuales y transferiría los recursos para ese fin<sup>36</sup>. Rápidamente se convirtió en una de las entidades más poderosas del Gobierno en razón a los recursos financieros que maneja<sup>37</sup> y a correlativa capacidad de desarrollo de infraestructura.

De otra parte, se determinaron o reiteraron una serie de tareas relacionadas directamente con el cambio climático a saber: implementar la Política Nacional de Cambio Climático<sup>38</sup>; conformar el Sistema Nacional de Cam-

---

insumos de ese estudio contribuirán a la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (DNP, BID, 2014)

- 36 Al hacer el control de constitucionalidad del decreto legislativo la Corte Constitucional afirmó que la creación del Fondo Adaptación satisfacía los juicios de conexidad, necesidad y proporcionalidad realizados a la luz de las causas que originaron la declaración de emergencia. Igualmente, la Corte consideró que con el Fondo podrían alcanzarse decisiones coordinadas, eficientes e integrales en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos. Corte Constitucional. Sentencia C-251 del 6 de abril de 2011, M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Debe anotarse que las actividades desarrolladas por el Fondo Adaptación han sido objeto de un control especial de la Contraloría General de la República, la cual desde 2011 ha hecho seguimiento a la gestión fiscal de las entidades encargadas de la atención de la emergencia generada por el fenómeno de La Niña; de conformidad con el informe de 2013 era preocupante que algunas de las actividades planeadas tuviesen tiempos largos de preparación y su ejecución se postergara para tres o cuatro años después de tomada la decisión de hacer el proyecto. Por ejemplo, en el caso Gramalote el proyecto de reconstrucción se aprobó en agosto de 2011 y las actividades se iniciarían solo hasta noviembre de 2014.
- 37 Es necesario tener en cuenta que de conformidad con el documento Conpes 3776, por medio del cual se realizó la “Declaratoria de importancia estratégica del proyecto “construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal. Decreto 4580 de 2010 nacional”, se estimó un presupuesto de \$9.300 millones para adelantar las acciones mencionadas (DNP, 2013).
- 38 Este mandato estaba consignado igualmente en el artículo 217 de la Ley del Plan, y para cumplirlo el DNP, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–, el Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales –IDEAM– y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD– presentó en el año 2012 el Plan, el cual tuvo como objetivo reducir el riesgo en las poblaciones y ecosistemas colombianos frente a los impactos del cambio climático.

bio Climático<sup>39</sup>; identificar y priorizar medidas de adaptación al cambio climático a partir de análisis de vulnerabilidad; fortalecer la generación de información para los análisis de vulnerabilidad sectoriales y territoriales; diseñar una estrategia de desarrollo bajo en carbono<sup>40</sup>; identificar y valorar barreras comerciales asociadas con actividades productivas; establecer aquellos productos y servicios con una alta huella de carbono y las oportunidades de negocio generadas por ventajas competitivas de carbono intensidad.

El asunto del cambio climático se expresa también en los soportes transversales de la prosperidad democrática, indicando la necesidad de fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial, e incorporando en ellos la prevención, atención y gestión del riesgo frente al cambio climático (DNP, 2007, p. 545).

Como se puede observar, en razón a los graves impactos generados por el fenómeno de la Niña Colombia tuvo que asumir una posición mucho más clara frente al cambio climático, centrando sus acciones en la adaptación. El fenómeno de La Niña impulsó la toma de decisiones normativas de carácter administrativo, financiero, competencial, etc., y evidenció los graves problemas de manejo del riesgo, atención de desastres, ordenación del territorio e incapacidad de adaptación de grandes espacios del territorio nacional; de alguna manera el fenómeno fomentó que el PND de ese Gobierno ubicara el cambio climático como un eje central de la actuación, lo que llevo a que se contemplaran tareas que permitieran mejorar la acción del país frente al fenómeno desde múltiples sectores.

---

El PNACC identificó cinco líneas estratégicas para lograr una adaptación planificada: concientizar sobre el cambio climático, generar información y conocimiento para medir el riesgo climático, planificar el uso del territorio, implementar acciones de adaptación y fortalecer la capacidad de reacción. El plan optó por la adaptación a través de obras de infraestructura entendiéndola como determinante del desarrollo y como herramienta para aumentar la capacidad de adaptación.

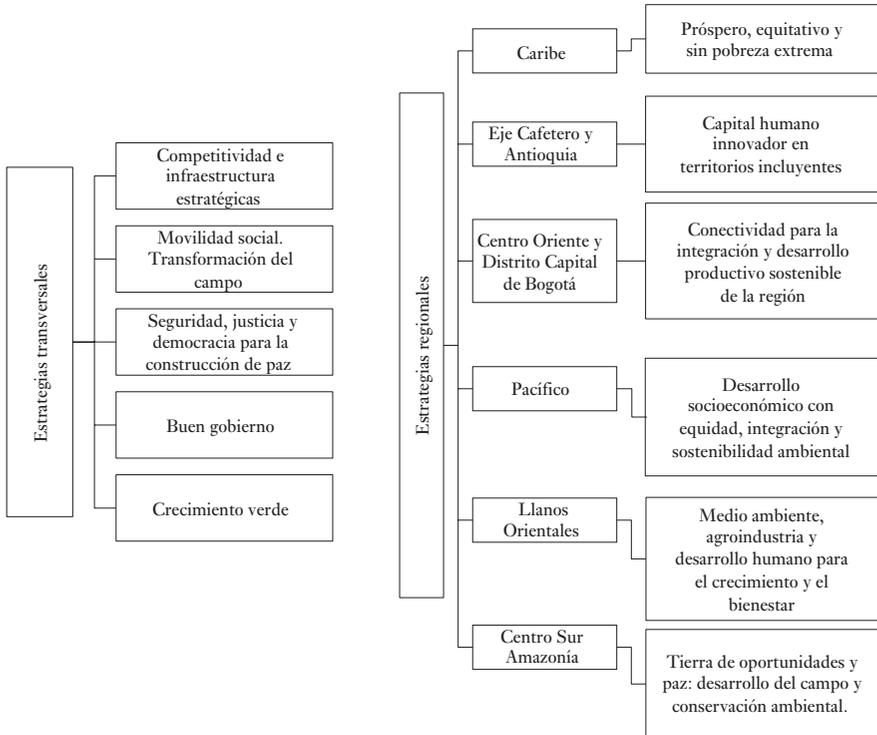
39 Esta tarea solo sería cumplida por el Gobierno Santos hasta su segundo mandato en el cual, a partir del Decreto 298 de 2016, estableció la organización y funcionamiento del Sistema de Cambio Climático –SISCLIMA– coordinado por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y los Nodos Regionales de Cambio Climático (la designación de estos entes como coordinadores no deja de parecer extraña si se tiene en cuenta el papel del IDEAM en los temas de información del cambio climático a escala nacional).

40 La Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono –ECDBC– es un programa de planeación del desarrollo que pretende desvincular el crecimiento económico nacional de las emisiones de GEI. La ECDBC ha producido ocho Planes de Acción Sectorial de Mitigación –PAS– con los sectores de agricultura, energía, transporte y desarrollo urbano, transporte, industria, residuos, vivienda y forestal (MADS, 2016).

G. “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”.  
GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN (II)

Este plan tiene como objetivo central construir una Colombia en paz, equitativa y educada (art. 1.º Ley 1753 de 2015), y para lograrlo se plasmaron estrategias transversales y regionales que tienden al desarrollo sostenible, buscando que los avances que logrados en diversos aspectos se distribuyan en todo el territorio (DNP, 2015). Las estrategias se presentan en la siguiente Gráfica:

GRÁFICA 5  
ESTRATEGIAS DEL PND DEL SEGUNDO GOBIERNO SANTOS



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2015.

Siendo la paz un objetivo central, el documento soporte indica que existen profundas interrelaciones entre el conflicto armado, la economía ilegal del narcotráfico y la destrucción del patrimonio natural del país<sup>41</sup>, por ello es necesario ofrecer alternativas productivas sostenibles que concurren al bienestar de las poblaciones afectadas por la violencia y hacer un llamado a la cooperación internacional para afianzar la paz a través de iniciativas de desarrollo vinculadas a la tutela del medio ambiente, evitando así que el conflicto armado siga afectando zonas estratégicas para el entorno natural (DNP, 2015, p. 50). Del mismo modo, el diagnóstico reconoce que los impactos del calentamiento global pueden afectar de manera más fuerte a los hogares más pobres y que por ello es necesario actuar para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y al cambio climático.

Otro de los objetivos trazados es mejorar la equidad y erradicar la pobreza, y para lograrlo se plantea que la igualdad de oportunidades exige la preservación de los recursos naturales y del ambiente así como la reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático promoviendo el desarrollo económico de las regiones (DNP, 2015, p. 62). Como argumento de ese objetivo se señala el fenómeno de La Niña de los años 2010 y 2011 y su devastador alcance frente a los bienes públicos del país.

Por su parte, el objetivo de lograr una Colombia más educada pretende, entre otros aspectos, que se reconozcan asuntos como el cambio climático y que se eduque con el fin de lograr que los ciudadanos puedan manejar el riesgo con una sólida conciencia ambiental que permita una apropiada interacción con el entorno. Igualmente, por medio de la educación se busca desarrollar las habilidades necesarias para adaptarse al cambio climático y cultural.

En las estrategias transversales se identifican diversos objetivos de carácter ambiental. En materia de competitividad e infraestructura se definieron medidas para diferentes sectores, *v.gr.* el transporte, para el cual se reconoció la necesidad de continuar involucrando medidas de reducción del riesgo y de adaptación al cambio climático y promover el uso de medios de transporte sostenibles.

---

41 La guerra vivida por Colombia ha generado efectos profundos en los recursos naturales y el medio ambiente: de acuerdo con datos del Ministerio de Defensa, entre 2005 y 2014 hubo 1.076 voladuras de oleoductos, siendo 2013 el año en que se generaron más eventos reportándose un total de 259 atentados; *cfr.* Ministerio de Defensa Nacional, 2016.

En materia de movilidad social<sup>42</sup> se establecieron diversos objetivos, uno de ellos, impulsar la planificación y la actuación coherente y articulada de los sectores vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad”, y se indicó que sería necesario desarrollar una reglamentación para incluir criterios de sostenibilidad ambiental y cambio climático en proyectos de desarrollo urbano y edificaciones públicas (DNP, 2015). En esa misma estrategia se exhortó al sector agricultura a implementar el Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector agropecuario y desarrollar modelos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación,

La estrategia de crecimiento verde<sup>43</sup> elabora un diagnóstico donde reconoce que la economía colombiana es intensiva en el uso de recursos naturales, lo cual genera fuertes presiones sobre la industria extractiva, la ganadería extensiva, la urbanización y la motorización, y para enfrentar los graves problemas ambientales del país se propone avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono. En la siguiente Gráfica 6 se identifican las acciones propuestas en el PND para desarrollar cada objetivo.

Como se puede ver, cada uno de los objetivos trazados en esta estrategia tiene relación con el cambio climático, impulsando acciones de mitigación<sup>44</sup>, adaptación<sup>45</sup> y proyectos REDD+. Aquí se contempla el cambio climático como un eje transversal de la acción gubernamental, pretendiendo al parecer que se consoliden algunas de las labores que se habían encomendado a ciertos sectores desde el PND anterior, por lo cual no extraña que incluso se repitan previsiones relativas a tareas que no se cumplieron en el periodo anterior y que en este periodo se procurarán desarrollar, por ejemplo, aquella relativa a tener una política nacional frente al cambio climático.

---

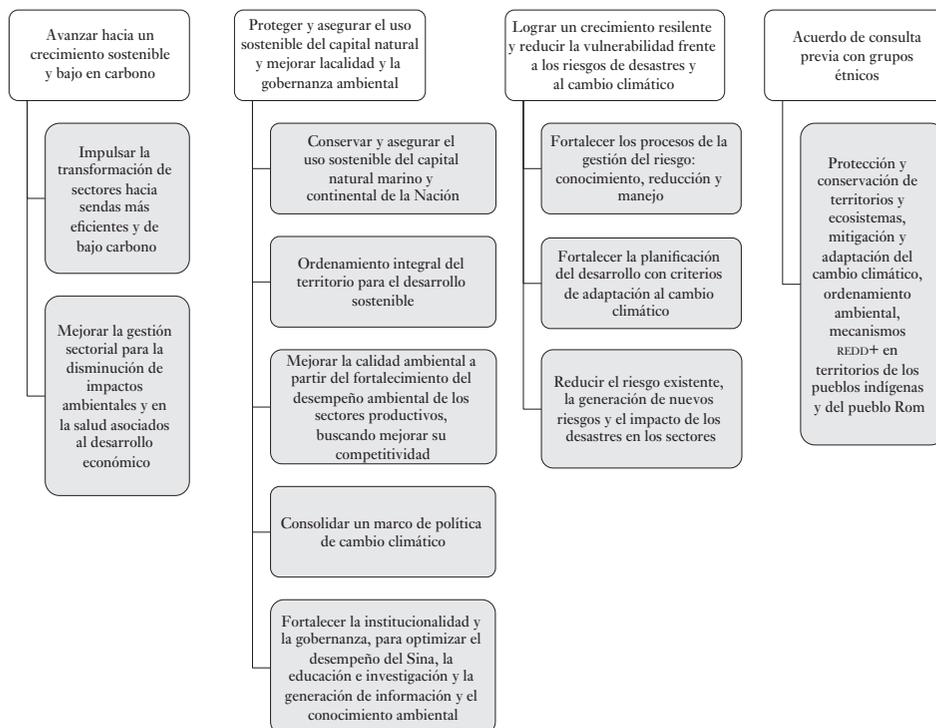
42 Se hace referencia a una situación donde las personas tienen las mismas oportunidades independientemente de sus circunstancias sociales, económicas, físicas o personales (DNP, 2015).

43 A la estrategia de crecimiento verde se le asignó dentro del plan de inversiones la suma de \$9.530.975 millones (art. 5.º Ley 1753 de 2015).

44 En el marco del Acuerdo de París y de las contribuciones nacionales que se exigen en materia de mitigación, Colombia se comprometió a reducir sus emisiones en un 20% con respecto a emisiones proyectadas para el año 2030. Además, el país se obligó a reducir hasta en un 30% sus emisiones proyectadas si cuenta con cooperación internacional para hacerlo; cfr. WWF, 2016.

45 El país tiene once planes territoriales y dos sectoriales de adaptación al cambio climático, los cuales cubren el 50% del territorio; cfr. WWF, 2016.

GRÁFICA 6  
OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO VERDE



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2015.

Finalmente, y desde el punto de vista de las relaciones exteriores, el PND pretende la “consolidación de la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales” (DNP, 2015, p. 642). Tarea en materia de cambio climático que ha venido siendo cumplida tradicionalmente por el Estado colombiano que participa activamente en las COP, y que en la última de ellas tuvo una destacada intervención, como lo detalla Nieto en otro de los escritos que conforman esta obra<sup>46</sup>.

46 En este punto es importante recordar que para el momento actual la planta de personal destinada a los asuntos de cambio climático es la más amplia que se ha tenido en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### III. VISIÓN GENERAL DE LOS PND COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

A partir de los PND analizados se verificó una creciente referencia al tema del cambio climático, inclusión que responde a la relevancia que este asunto tiene en la esfera internacional, no obstante que su impetuosa presencia en los PND de los últimos gobiernos se haya visto impulsada por la vulnerabilidad del territorio colombiano al cambio climático y por los efectos que ya se han sentido en el país.

Como se pudo verificar con base en los PND referidos, Colombia ha definido su acción frente al cambio climático basada en dos elementos: uno de carácter estructural fundado en el régimen jurídico-internacional (ya explicado por Salinas)<sup>47</sup>, y otro que organiza la acción estatal en la materia, impulsado esencialmente por la ley del PND, su documento soporte y el plan de inversiones. Los PND han incorporado el cambio climático como una preocupación que dirige de forma diversa la acción estatal, de manera que se proceda en favor de los objetivos internacionales y que a la vez se permita al país aprovechar los espacios de colaboración y financiamiento que el mismo sistema internacional ha creado en razón del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Ahora bien, este direccionamiento de la acción estatal hacia un mejor desempeño frente al calentamiento global es una forma de cumplir con las tareas que por mandato constitucional le corresponden, por cuanto es obligación del Estado proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8.º C.P.), proteger el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano (art. 79 C.P.), así como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.).

Entendiendo que el calentamiento global es un problema en el que toda la comunidad debe actuar, y reconociendo que Colombia es responsable del 0,46% de las emisiones globales, los PND han impulsado acciones sectoriales en materia de mitigación. Estas labores deben impulsarse entendiéndolas como una oportunidad para el desarrollo limpio y para lograr la apertura de

---

47 Cfr. “El esfuerzo de mitigación de emisiones en el marco del régimen internacional contra el cambio climático. Estado de la cuestión tras el acuerdo de París” en esta misma obra.

mercados internacionales que premien el buen desempeño en la materia, por tanto, se deben seguir impulsando los planes de acción sectorial, los NAMA y los MDL como hasta ahora, extendiendo siempre los sectores involucrados así como los tipos de proyectos.

De otro lado, no se debe olvidar que los informes nacionales sobre el cambio climático no han dudado en calificar al país como especialmente vulnerable a los efectos del calentamiento global, por lo que las acciones que ponga en marcha el país deben estar dirigidas a evitar que situaciones catastróficas como las ya vividas con el fenómeno de La Niña en los años 2010 y 2011 vuelvan a repetirse; por tanto, es ineludible adaptarse a la nueva realidad climática, motivo por el cual son inadmisibles, y no pueden servir de excusa, los retrasos en las acciones que se proponen en esta materia, los ralentizados tiempos burocráticos y el excesivo formalismo de una tarea ineficaz.

En materia de adaptación se pudo observar que desde el establecimiento del PNACC en 2012 se han invertido importantes recursos en la construcción de infraestructura para acueducto, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, estaciones meteorológicas, sistemas de producción adaptados al cambio climático, formulación y actualización de POMCAS, etc. (Fondo Adaptación, 2016). Además de aplaudir estas cuantiosas inversiones, reconocemos como importante el giro que el último PND ha dado a la adaptación al involucrarla con la educación, por cuanto ella es herramienta vital para lograr cambios en la población, la cual tiene un papel protagónico en materia de adaptación.

Uno de los límites observados en los PND analizados es la centralización de las tareas en las autoridades de la escala nacional, de suerte que las estrategias regionales planteadas en el último PND pueden entenderse como una oportunidad para que las preocupaciones relacionadas con el cambio climático se incorporen a menor escala, y si se logra que los instrumentos de planificación adopten esta variable y que la gestión ambiental local y regional incorpore actividades a su nivel y escala será más fácil alcanzar los objetivos de escala nacional. La organización actual del SISCLIMA puede ser útil para esta descentralización, no obstante, es preciso que todos los elementos que integran el sistema actúen de manera coordinada en torno al cambio climático.

Los compromisos internacionales que asumió Colombia en París exigen avanzar decididamente en las múltiples tareas relativas al cambio climático, las cuales quedaron definidas en el actual PND. Es sustancial que la meta

sea conocida y compartida por las entidades que pertenecen al SISCLIMA de manera que cada Ministerio que hace parte procure que el sector que rectora se involucre en el logro del propósito nacional y que empodere de manera correcta a actores participantes.

Finalmente debemos afirmar que son trascendentales, entre otros muchos asuntos, el papel de los PND como instrumentos de política pública en materia de cambio climático, la decisión del país de participar en las reuniones internacionales sobre el tema, la incorporación del CMNNUCC y del PK a la normatividad nacional, la creación de institucionalidad específica en la materia, la orden de desarrollar políticas relativas al cambio climático, el establecimiento de instrumentos económicos y financieros, la realización de la investigación respecto del tema; así, los PND son instrumento de política e impulsores clave de la acción administrativa y privada frente al cambio climático.

## CONCLUSIONES

Los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de política pública que han permitido estructurar la acción gubernamental e impulsar el desarrollo de otros instrumentos de acción pública de carácter normativo, programático, administrativo, financiero, económico, etc.

La inclusión de lineamientos, acciones y estrategias que permitan al Gobierno colombiano actuar frente al cambio climático ha sido guiada de manera cada vez más relevante por los PND. Las alusiones que estos instrumentos hacen al asunto climático son crecientes y reiteradas, situación que se evidencia en el periodo de 1990-2018 en el cual se pasó de no incluir en el PND ninguna referencia directa al tema a incluirlo como eje transversal de los objetivos y programas gubernamentales.

Las líneas marcadas por los PND han sido de tal relevancia para el país que cuesta encontrar acciones de política pública, determinaciones normativas o acciones de la administración que no hayan tenido fundamento directo o indirecto en los postulados del PND. Ello no niega de ninguna manera que la acción administrativa del Estado en materia de cambio climático encuentre fundamento normativo en instrumentos internacionales sobre la materia y que responda a mandatos de otro tipo de disposiciones normativas.

Del análisis de los PND pueden identificarse asuntos a los que se hace referencia de manera reiterada, en algunos casos por el hecho de no haber-

se logrado el cumplimiento de la acción programada a través del plan, en otros las líneas basales del PND merecen ser referidas como lineamientos o principios que dirigen la acción estatal y no pueden ser eliminadas por ser esencia de la acción pública que se proyecta, y por ello se replican en los PND.

A partir del primer Gobierno Santos se generó un protagonismo absoluto del tema climático en el contenido de los planes, superando la órbita estrictamente ambiental para permear la acción del Estado en sectores claves del desarrollo, en el avance del conocimiento, en la esfera institucional y en las relaciones internacionales, solo por nombrar algunos ejemplos.

#### BIBLIOGRAFÍA

CANTO SÁENZ, R. “Políticas públicas, racionalidad y razón”, *Tópicos, Revista de Filosofía* (40), 2015, 259-290. Disponible en [<http://www.scielo.org.mx/pdf/trf/n49/n49a9.pdf>]. Consultada el 13 de abril de 2016.

CCAP. “Center for Clean air Policy”, 15 de noviembre de 2013, NAMA Colombiana de Desarrollo Orientado al Transporte Seleccionada para Recibir Financiamiento. Disponible en [<http://ccap.org/nama-colombiana-de-desarrollo-orientado-al-transporte-seleccionada-para-recibir-financiamiento/>]. Consultada el 14 de mayo de 2016

CIF. “Climate Investment Fund”, 1 de junio de 2016, Colombia CTF Programming. Disponible en [<https://www-cif.climateinvestmentfunds.org/country/colombia/colombia-ctf-programming>]. Consultada el 5 de junio de 2016

CORRY, O. y D. JØRGENSEN. “Beyond ‘deniers’ and ‘believers’: Towards a map of the politics of climate change”, *Global Environmental Change Part A: Human & Policy Dimensions*, 2015.

DNP. *La revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá, 1991.

DNP. “Una política ambiental para Colombia”, documento DNP-2544-DEPAC, Bogotá, 1.º de agosto de 1991. Disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2544.pdf>]. Consultada el 3 de marzo de 2016.

DNP. “Política Nacional Ambiental. Salto social hacia el desarrollo sostenible”, Bogotá, documento Conpes 2750, 1994. Disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2750.pdf>]. Consultada el 13 de marzo de 2016.

DNP. “Estrategia Institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático”, documento Conpes 3242, Bogotá, 25 de agosto de 2003. Dis-

- ponible en [[http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2003/Conpes\\_3242\\_2003.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2003/Conpes_3242_2003.pdf)]. Consultada el 14 de marzo de 2016.
- DNP. “Plan Nacional de desarrollo 2002–2006. Hacia un estado comunitario”, Bogotá, 2003.
- DNP. “Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, Bogotá, 2007.
- DNP. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad”, Bogotá, 2011.
- DNP. “Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”, Bogotá, Documento Conpes 3700, 2011.
- DNP. “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Marco Conceptual y Lineamientos, 2012.
- DNP. “Declaratoria de importancia estratégica del proyecto ‘Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal’”, Decreto 4580 de 2010 nacional, Bogotá, 30 de septiembre de 2013. Disponible en [[https://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/planes/conpes/planes-conpes-CONPES\\_Estrategico\\_Fondo\\_Adaptacion.pdf](https://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/planes/conpes/planes-conpes-CONPES_Estrategico_Fondo_Adaptacion.pdf)]. Consultada el 2016 de abril de 2016.
- DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018. Todos por un nuevo país”, 2015. Disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>]. Consultada el 3 de mayo de 2016.
- DNP, BID. “Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia –Síntesis–”, Bogotá.
- EPM. “Parque Eólico Jepírachi”, 2013. Disponible en [<http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/Nuestrasplantas/Energ%C3%ADa/ParqueE%C3%B3lico.aspx>]. Consultada el 7 de abril de 2016.
- FERNÁNDEZ DE SOTO. “Logros de la política exterior de Colombia: 1998–2002”, *Colombia Internacional* (53), 2001. Disponible en [<https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/390/index.php?id=390>]. Consultada el 14 de marzo de 2016.
- FONDO ADAPTACIÓN. “Proyectos Fondo Adaptación por sector y departamento”, 2016. Disponible en [[https://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/gestionmisional/Reporte\\_sitio%20web%20FA%20COBERTURA.pdf](https://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/gestionmisional/Reporte_sitio%20web%20FA%20COBERTURA.pdf)].

FRANCO-VIDAL, C. A. “Experiencias de adaptación al cambio climático en ecosistemas de montaña (páramos y bosques de niebla) en los Andes del Norte”, Memorias del Taller Regional, Bogotá, WWF, MAVDT, Ideam y Fundación Humedales, 2010. Disponible en [[http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/cambio\\_climatico\\_archivo\\_web\\_final.pdf](http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/cambio_climatico_archivo_web_final.pdf)]. Consultada el 7 de abril de 2016.

IDEAM. “Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, Bogotá, Trade Link Ltda., 2001. Disponible en [<http://www.cambioclimatico.gov.co/documents/40860/528472/primeracomunicacion--nacional.pdf/48cbod10-65b5-4088-bb1c-5d5baa438949?version=1.0>]. Consultada el 5 de marzo de 2016.

IDEAM. “Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, 2010. Disponible en [[http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Segunda\\_comunicacion/2.\\_2%C2%AA\\_Comicaci%C3%B3n\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Segunda_comunicacion/2._2%C2%AA_Comicaci%C3%B3n_Resumen_Ejecutivo.pdf)]. Consultada el 22 de marzo de 2016.

IPCC. “Climate Change. The IPCC Scientific assessment”, Great Britain, Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990. Disponible en [[http://ipcc.ch/ipccreports/far/wg\\_I/ipcc\\_far\\_wg\\_I\\_front\\_matters.pdf](http://ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_front_matters.pdf)]. Consultada el 13 de marzo de 2016.

IPCC. “Quinto Informe de Evaluación del IPCC: Cambio Climático, 2014. Disponible en [[https://www.ipcc.ch/report/ar5/index\\_es.shtml](https://www.ipcc.ch/report/ar5/index_es.shtml)].

LASCOUMES, P. y P. LE GALÉS. “Instrumento”, en L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT y P. RAVINET. *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

MADS. “Estrategia colombiana de desarrollo bajo en Carbono”, 2016. Disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/469-plantilla-cambio-climatico-25#documentos>]. Consultada el 1.º de abril de 2016.

MADS. “Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono”, (s.f.). Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Estrategia\\_Colombiana\\_de\\_Desarrollo\\_Bajo\\_en\\_Carbono/FOLLETO\\_DE\\_PRESENTACION\\_ECDBC.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Estrategia_Colombiana_de_Desarrollo_Bajo_en_Carbono/FOLLETO_DE_PRESENTACION_ECDBC.pdf).

MINISTERIO DE AMBIENTE. “Construcción sostenible, motor para disminuir efectos del cambio climático”, 19 de mayo de 2016. Disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/122-noticias-minambiente/2297-construccion-sostenible-motor-para-disminuir-efectos-del-cambio-climatico>]. Consultada el 20 de mayo de 2016.

- MINISTERIO DE AMBIENTE. “Política Nacional de Producción más limpia”, Bogotá, 1997. Disponible en [[http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidady-ServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit\\_produccion\\_mas\\_limpia.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidady-ServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit_produccion_mas_limpia.pdf)]. Consultada el 13 de marzo de 2016.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. “Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–”, 2016. Disponible en [[http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)]. Consultada el 6 de mayo de 2016.
- MULLER, P. *Las políticas públicas* J.-F. JOLLY y C. SALAZAR VARGAS (trads.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- NIETO, J. “El régimen internacional sobre el cambio climático: mitos y realidades de Copenhague, el camino hacia México”, en M. GARCÍA PACHÓN y O. D. AMAYA NAVAS (edits.). *Derecho y Cambio Climático*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- NU. “Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session”, Marrakesh, 29 de octubre-10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13.
- NÚÑEZ MÉNDEZ, J. “Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de La Niña 2011-2011”, Bogotá, La Imprenta Editores, 2013.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DNP. *El Salto Social*, Bogotá, 1994.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. *Cambio climático, diversidad biológica y cultura*, Bogotá, IEMP, 2011.
- RODRÍGUEZ BECERRA, M. “La política ambiental del gobierno Samper”, *Revista Estrategia Económica y Financiera*, 1995. Disponible en [[http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e\\_lapoli.htm](http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e_lapoli.htm)]. Consultada el 3 de marzo de 2016.
- SANTAMARÍA, R. “SOS ambiental en Colombia”, *El Tiempo*, 14 de diciembre de 2003. Disponible en [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1044132>]. Consultada el 26 de mayo de 2016.
- SURA. “Seguro Agrícola”, 2015. Disponible en [<http://www.sura.com/soluciones-empresas/seguo-agricola.aspx>]. Consultada el 1 de marzo de 2016.
- THOENIG, J.-C. “Les politiques publiques”, en M. GRAWITZ y J. LECA. *Traite de Science politique*, París, PUF, 1985.

VAN HOOF, B. y C. HERRERA. “La evolución y el futuro de la producción más limpia en Colombia”, *Revista de Ingeniería* (26), Universidad de los Andes, diciembre de 2007. Disponible en [<http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n26/n26a13.pdf>]. Consultada el 13 de marzo de 2016.

WWF. *El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático*, Cali, WWF Colombia, 2016.