



Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

### REFLEXIÓN Y ANÁLISIS DEL ESTADO DEL ARTE

<b>Título del Trabajo de Reflexión Investigativa:</b>	Responsabilidad del Estado por la omisión en la implementación de una estrategia de adaptabilidad del territorio frente a los efectos del cambio climático en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2016 en Pereira.
<b>Nombres Estudiantes Investigadores</b>	Kelly Tatiana Torres Guerrero
<b>Pregunta de Investigación</b>	¿Cuál es la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados como consecuencia de no adaptar el territorio a los efectos del cambio climático a través del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2016 en Pereira?

#### ELEMENTOS A TENER EN CUENTA:

1. Título
2. Describir cada uno de los referentes encontrados y registrados en las fichas de construcción del Estado del Arte.
3. Definir cuál ha sido el avance científico que ha tenido el problema de investigación en el área jurídica determinada.
4. Conclusión de cierre del estado del arte.
5. Referencias bibliográficas

#### TÍTULO

**Responsabilidad del Estado por la omisión en la implementación de una estrategia de adaptabilidad del territorio frente a los efectos del cambio climático en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2016 en Pereira.**

#### RELACIÓN DE PRINCIPALES REFERENTES ENCONTRADOS – DESARROLLO DE FORMA DISCURSIVA

Con el propósito de establecer cual es la responsabilidad del Estado por la omisión en la implementación de una estrategia de adaptabilidad del territorio frente a los efectos del cambio climático en el Plan de Ordenamiento Territorial expedido en el año 2016 de Pereira, es necesario precisar de manera preliminar los conceptos de cambio climático, relacionado con los aspectos del Plan de Ordenamiento Territorial a partir de su componente de la gestión del riesgo en el municipio de Pereira.

En primer lugar, el cambio climático tiene su origen en el calentamiento global es cual es generado a partir de la emisión de gases de efecto invernadero. Este efecto como causa del calentamiento global de acuerdo con Becerra et al., (2009) consiste en lo siguiente:

Los gases de efecto invernadero (GEI) que se encuentran en la atmósfera, como el dióxido de carbono, absorben parte de esta radiación producida por la Tierra y la envían en todas las direcciones. El efecto neto de este fenómeno es el calentamiento de la superficie del planeta a la temperatura actual (p. 12).

De esta manera los impactos del cambio climático por el calentamiento global devienen en desastres naturales derivados de precipitaciones como deslizamientos de tierra o inundaciones, las cuales son tendencias a nivel global y Colombia por supuesto no es la excepción. Sin embargo, Colombia solo “produce menos de 0,46% de las emisiones globales (Becerra et al., 2009, p. 43).

Pese a que Colombia no es un emisor significativo de gases de efecto invernadero, sí es un territorio que requiere una estrategia de adaptabilidad al cambio climático dadas las condiciones geográficas y ambientales que lo caracterizan y que pueden hacerlo susceptible de mayores riesgos.

Por tal razón, es que Colombia adoptó a través de la Ley 629 del 2000 el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La mencionada ley establece



Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que ocasionan el cambio climático, así como los mecanismos adoptados a fin de cumplir con los compromisos establecidos en este protocolo a través de desarrollo de nuevas tecnologías, educación sobre el cambio climático e investigación sobre su sistema (Ley 629, 2000).

En este contexto, puede evidenciarse como desde el derecho internacional y el derecho ambiental se ha resaltado la importancia de establecer instrumentos jurídicos que prevengan, a juicio de Guzmán et al., (2020), "el surgimiento de conflictos climáticos como consecuencia de medidas de mitigación y adaptación. Por esta razón el cambio climático vienen siendo un asunto controversial y polémico en la intervención judicial de la esfera global" (p. 611).

Desde una perspectiva de derecho comparado, se tiene por ejemplo que México cuenta con instituciones de cambio climático tales como: la planeación, la prospectiva y la implementación. En primer lugar, la planeación consiste en el análisis de los avances en el programa de cambio climático; en segundo lugar, la prospectiva es que realizan un análisis crítico de las limitaciones institucionales para enfrentar el cambio climático; y en tercer lugar, la institución de la implementación se nutre de la reconstrucción y ajuste de las políticas nacionales de cambio climático (Vaquero & Moreno, 2019).

En Colombia, estas instituciones de planeación, prospectiva e implementación se encuentran ciertamente aplicadas, como quiera que si bien la planeación e implementación de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático se expresan a través de instrumentos de ordenamiento territorial, la prospectiva, es decir, el análisis crítico de las limitaciones del Estado para hacerle frente a las consecuencias del cambio climático.

Lo anterior se asevera puesto que los Planes de Ordenamiento Territorial tienen una consagración de largo plazo en el tiempo, lo que conlleva a que su modificación y revisión carezcan medidas eficaces y actuales de mitigación de riesgos. Ejemplo de esto es la situación que vivió Colombia frente a los fenómenos del niño y la niña entre el 2010 y 2011.

Colombia de forma tardía y precaria se encuentra en un proceso de consolidación de esa institucionalidad, la cual ha surgido por dos razones: i) los graves impactos ambientales, sociales y económicos generados por los fenómenos de la niña y el niño ocurridos entre 2010 – 2011, los cuales impulsaron la adopción de políticas, planes y estrategias para prevenir la ocurrencia de desastres (Guzmán & Quevedo, 2020, p. 324).

Ahora bien, adentrándose en materia de planes de ordenamiento territorial resulta preciso indicar que es la misma Constitución Política la que establece que en virtud de que el municipio es la unidad fundamental político - administrativa del Estado, una de sus funciones es ordenar el territorio a través de los instrumentos de planificación establecidos por Ley (Constitución Política, 1991, Art. 311).

Por consiguiente, el instrumento de planificación por excelencia es el Plan de Ordenamiento Territorial (En adelante POT), le cual "Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (Ley 388, 1997, Art. 9).

El POT como instrumento de planificación es el mecanismo idóneo para implementar estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, en tal virtud la institucionalidad a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) se ha encargado de expedir orientaciones a las entidades territoriales para definir y actualizar determinantes ambientales, como el cambio climático, con el fin de incorporar esta dimensión en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Igualmente, en procura del mencionado propósito, se encuentra que a través de la ley 1931 del año 2018 se pretender definir mecanismos para la gestión del cambio climático dónde las personas públicas o privadas, la Nación, Departamentos, Municipios, Distritos Áreas Metropolitanas y Autoridades Ambientales son el sujeto Actor de la ejecución de las directrices enfocadas especialmente en la adaptabilidad del territorio frente a los efectos de emisión de gases efecto invernadero, cuyos instrumentos de planificación son elemento principal de mitigación, prevención y disminución de la vulnerabilidad de los habitantes del territorio nacional y sus ecosistemas como sujetos de Derechos (Ley 1931, 2018). Pese a los loables propósitos de la mencionada ley, ésta a la fecha no se encuentra reglamentada.



Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

De otro lado, puntualmente hablando del Municipio de Pereira, se encuentra que su Plan de Ordenamiento Territorial fue adoptado a través del Acuerdo Municipal 035 de 2016. A conveniencia del presente trabajo investigativo, se destaca el artículo 75 del mencionado Plan, como quiera que dispone que se debe adaptar la estrategia municipal de mitigación y adaptación al cambio climático al ejecutar acciones y actividades de carácter ambiental, generando así una estrategia desde la política a largo plazo, donde la adaptabilidad es una de las determinantes de gestión de riesgo para el municipio en condiciones de vulnerabilidad; además se establece como alternativa principal la formulación e implementación de dicha estrategia cuyos componentes comprenden: reducción del impacto ante fenómenos sísmicos, en edificaciones, regulación de la oferta hídrica y disminución de riesgo por inundación y fenómenos de remoción de masa” (Concejo de Pereira, 2016).

Actualmente, el Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira se encuentra en revisión de mediano plazo, y particularmente a lo que respecta al componente ambiental se ha diagnosticado cuales serán los impactos del cambio climático en el municipio en tres periodos determinados: i) desde el año 2011 al 2040, ii) desde el año 2042 al 2070, y iii) desde el año 2071 al 2100.

En dichos periodos se identifica cuantos grados centígrados aumentarían en corregimientos como Morelia, Cerritos, Altigracia o la Florida. Igualmente, se indican los aumentos porcentuales de las precipitaciones de los corregimientos de Pereira, así como los impactos en cultivos y en áreas urbanas por remociones (Secretaría de Planeación de Pereira, 2023).

Si bien el POT de Pereira integra una estrategia de adaptabilidad y mitigación del riesgo, esta se reduce simplemente a la planificación, dejando de lado instrumentos como la prospección y la implementación, mencionados con anterioridad. Ello implica que en el caso de la ocurrencia de un daño derivado de las consecuencias del cambio climático, si no se demuestra que se adoptaron con suficiencia medidas tendientes a la mitigación del daño, que era previsible desde el plan de ordenamiento territorial, el Estado entraría a responder extracontractualmente. Esta visión del daño, de conformidad con Ortega & Ávila (2015) señala que tanto los efectos ecológicos como sociales están llamados a ser valorados como daño, desde la teoría de la justicia y la responsabilidad ambiental.

Desde la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, el título de imputación adecuado para el evento descrito anteriormente sería la falla en el servicio por una mitigación del riesgo defectuosa u omisiva, como quiera que:

cuando el Estado no presta el servicio, lo presta tardíamente o lo presta de manera, defectuosa y con ello causa daños a sus ciudadanos, se activa a cargo de éste, la obligación de responder, reparando los perjuicios producidos y configurándose con ello la responsabilidad por falla del servicio (Guerra & Pabón, 2020, p. 8).

En consecuencia, este título de imputación objetiva a causa de la pasividad de la administración, es una de las principales circunstancias que permiten atribuir la responsabilidad del Estado. A su vez, es un elemento fundamental que de manera proporcionar es una herramienta para desacreditar la fuerza mayor o caso fortuito como eximente de responsabilidad.

#### **PRINCIPAL APORTE DE LA COMUNIDAD CIENTÍFICA SOBRE EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN:**

El principal aporte de la comunidad científica en cuanto a la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados como consecuencia de no adaptar el territorio a los efectos del cambio climático a través del Plan de Ordenamiento Territorial, consiste es que se evidencia una alerta generada a nivel global sobre el cambio climático y los desafíos jurídicos que conlleva para los Estados, lo cual no permite una pasividad u omisión por parte de estos agentes en la planificación y mitigación del riesgo derivado de este fenómeno.

En mérito de lo expuesto, el principal aporte son los diversos instrumentos jurídicos y doctrinarios que otorgan una visión integral y técnica del problema al cambio climático y como puede mitigarse a través de instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial.

#### **CONCLUSIONES**

En primer lugar, puede concluirse que existe una responsabilidad extracontractual del Estado por los daños ocasionados como consecuencia de no adaptar el territorio a los efectos del cambio climático a través del Plan de Ordenamiento Territorial o que habiéndolo hecho, se realizó de manera defectuosa. En consecuencia, el título de imputación objetiva sería el de falla en el servicio.



Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

En segundo lugar, con respecto a la ciudad de Pereira, se evidenció que en Plan de Ordenamiento Territorial expedido en el año 2016, sí se integra una estrategia de mitigación y adaptabilidad al cambio climático en dicho territorio. Igualmente, se evidenció que este POT se encuentra en revisión y particularmente para el caso del componente ambiental, se han realizado distintos diagnósticos de los efectos del cambio climático hasta el año 2100 en Pereira. No obstante, esta proyección a largo plazo no encuentra pertinencia ni consecuencia con los efectos que a corto plazo se esperan del cambio climático, es decir que no se evidencian planes de implementación para eventos que requieran una atención y prevención del riesgo inmediata.

En tercer lugar, si bien se reconocen distintos instrumentos normativos con el fin de articular las políticas y acciones contra el cambio climático en el marco del ordenamiento territorial, el Estado no muestra la disposición suficiente para ejecutar en debida forma dichas políticas y acciones. Ejemplo de lo anterior es la falta de reglamentación de la Ley 1931 de 2018 a través de la cual se establecen las directrices para la gestión del cambio climático.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Arce, Rojas. R. (2011) Metodología para incorporar Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres en procesos OT. Programa "Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes. Perú. Recuperado de: [https://www.academia.edu/10209784/Ordenamiento\\_Territorial\\_Gesti%C3%B3n\\_del\\_Riesgo\\_y\\_Cambio\\_Clim%C3%A1tico](https://www.academia.edu/10209784/Ordenamiento_Territorial_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_y_Cambio_Clim%C3%A1tico)

Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de Colombia Artículo 311. Julio 20 de 1991. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de Colombia Artículo 288. Julio 20 de 1991. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Becerra, M. R., Mance, H., Barrera, X., & Arbeláez, C. G. (2009). Cambio climático: lo que está en juego. Foro Nacional Ambiental. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/cambio-climatico-lo-que-esta-en-juego-2/>

Botero Cardona, A. F., & Hernández García, D. (2013). La adaptación al cambio climático en Risaralda. Descripción y análisis de políticas, planes, programas y proyectos. Universidad de Manizales. Recuperado de: <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/1016>

Burbano Ortega, E. (2016). Perspectivas de la responsabilidad estatal por el daño ambiental en Colombia: dificultades para su exigibilidad y efectividad desde la jurisprudencia del Consejo de Estado. Universidad del Rosario. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12050>

Concejo de Pereira (2016) Acuerdo 035 de 2016 Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira. Recuperado de: [https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/11/Pereira\\_Acuerdo35\\_POT\\_2016.pdf](https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/11/Pereira_Acuerdo35_POT_2016.pdf)

Congreso de la República (1997) Ley 388 por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Septiembre 12 de 1997, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de la República (2000) Ley 629 de 2000 "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" 27 de diciembre de 2000 Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1665007>

Congreso de la República (2018) Ley 1931 de 2018 "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio Climático". 27 de julio de 2018 Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80360>

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2011) Estrategia institucional para la articulación de políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia. Julio 14 de 2011, Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.leyex.info/leyes/Conpes3700de2011.htm>

Giraldo Castaño, D. A. (2015). Responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano por daños causados al Medio Ambiente. Universidad Libre. Recuperado de: <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/7506>

Gómez, M. I. (2013). Responsabilidad extracontractual del estado por falla en el servicio, daño especial o riesgo excepcional. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/3549>



Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

Guerra, D., & Pabón, L. (2020). Estado del arte de la Responsabilidad Extracontractual del Estado y sus elementos en Colombia. Revista espacios, 41(8), 29-42. Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a20v41n08/a20v41n08p29.pdf>

Guzmán Jiménez, L. F., Madrigal Pérez, M. F., & Quevedo Niño, D. (2020). Litigio estratégico y justicia climática. Una mirada a la realidad de los estrados y las decisiones judiciales en el mundo. Recuperado de: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/60298fa2-5bf0-4383-a443-93db140451c1>

Guzmán, L. F. J., & Quevedo, D. G. N. (2020). Institucionalidad del cambio climático. Estudio comparado de España y Colombia. Academia & Derecho, (19), 289-334. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/342816642\\_Institucionalidad\\_del\\_cambio\\_climatico\\_Estudio\\_comparado\\_de\\_Espana\\_y\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/342816642_Institucionalidad_del_cambio_climatico_Estudio_comparado_de_Espana_y_Colombia)

Hofman, J., Sánchez, D., Sanín, A., Atehortúa, C., & Londoño, A. (2020). Ordenamiento territorial para la defensa del territorio. Bogotá, DC: Fundación Heinrich Boll Stiftung. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/17473>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016) Decreto 298 del 24 de febrero de 2016 "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones". 24 de febrero de 2016 Bogotá D.C Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68173>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016) Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/orientaciones-a-las-autoridades-ambientales-para-la-definicion-y-actualizacion-de-las-determinantes-ambientales-y-su-incorporacion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial-municipal-y-distrital-minis/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial. Recuperado de: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/temas-ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina/24-orientaciones-para-la-definicion-y-actualizacion-de-las-determinantes-ambientales>

Ortega, G. A., & Ávila, T. S. (2015). El daño desde la teoría de la responsabilidad ambiental. Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia. En: Rodríguez, GA y Vargas, I.(eds) Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia, pp. 93-125. Universidad del Rosario. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/21874>

Sánchez, C. C. P., Vargas, A. S., & Fortuna, N. S. (2017). La responsabilidad del estado por la acción u omisión de sus entidades, frente a la contaminación ambiental por emisión de gases en el municipio de san José de Cúcuta. Universidad Libre. Recuperado de: <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11850>.

Secretaría de Planeación de Pereira (2023) Revisión Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira. Avance Ambiental. Expediente Municipal. Recuperado de: <https://sites.google.com/view/expedientemunicipal/revisi%C3%B3n-pot-2023/avances-del-proceso/sistema-ambiental>

Vallejo Serna, J. E. (2016). Protocolo interinstitucional para la gestión de la información y el conocimiento de la vulnerabilidad frente a la variabilidad y cambio climático en el Municipio de Pereira. Universidad Tecnológica de Pereira. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/items/70c9b244-34c8-45e2-ab51-971822268d75>

Vaquero, B. R., & Moreno, C. A. V. (2019) Instituciones de cambio climático en México. Planeación, Implementación y Prospectiva. Recuperado de: <https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2019/10/book-d-ambiental-siglo-xxi.pdf>



**UNIVERSIDAD LIBRE®**  
ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL DE ALTA CALIDAD  
RESOLUCIÓN No. 16892 (22-08-2016) VIGENCIA 4 AÑOS

MIEMBRO  
DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA  
DE UNIVERSIDADES

---

Ficha De Análisis de Estado del Arte  
Trabajo de Reflexión Investigativa

--