

# La avenida torrencial de Mocoa, Putumayo ¿ejemplo de una retrospectiva sin punto final en la gestión del riesgo de desastres detonados por eventos naturales?\*

The Mocoa tragedy: Example of a retrospective without  
an end point in the management of the risk of  
disasters detonated by natural events?

DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/dere.50.0007>

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría\*\*

Martha Isabel Gómez Vélez\*\*\*

Hernán Darío Martínez Hincapié\*\*\*\*

\* Resultado final de la investigación Ejercicio de los derechos humanos en procesos de reasentamiento poblacional a partir de la gestión del riesgo de desastres por eventos naturales en Colombia-primera fase, ejecutado por la CJIP UNAULA dentro del eje clínico Ambiente, Urbanismo y Ordenamiento Territorial, y en la línea de investigación “Cultura Latinoamericana, Estado y Derecho. La investigación fue avalada por la Dirección General de Investigaciones de la UNAULA, la primera fase inició en mayo de 2015 y terminó en octubre de 2016.

\*\* Abogado y magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Coordinador de la CJIP UNAULA. [jorge.vasquez@unaula.edu.co](mailto:jorge.vasquez@unaula.edu.co)

\*\*\* Abogada y magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Docente facilitadora de la CJIP UNAULA. [martha.gomez@unaula.edu.co](mailto:martha.gomez@unaula.edu.co)

\*\*\*\* Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana y magíster en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda. Docente facilitador de la CJIP UNAULA. [hernan.martinezhi@unaula.edu.co](mailto:hernan.martinezhi@unaula.edu.co)

---

REVISTA DE DERECHO

N° 50, Barranquilla, 2018

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

## Resumen

*La avenida torrencial del 1.º de abril de 2017 que afectó el municipio de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, en la región amazónica del sur de Colombia, reposiciona el tema de la gestión del riesgo de desastres y los procesos de reasentamiento poblacional en la agenda nacional, y con ello la protección de derechos humanos de las poblaciones vulnerables a estos eventos. La tragedia coincide con la culminación del Primer informe de ampliación que para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estuvo a cargo de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana (CJIP UNAULA), y que se derivó de una audiencia temática celebrada el 19 de marzo de 2015. En calidad de ejemplo reciente, la avenida torrencial que afectó Mocoa se emplea como derrotero orientador para presentar el Primer informe a la CIDH. De este se comparten los componentes principales a través de los cuales se busca acreditar el sustento que requirió la CIDH para fortalecer las aseveraciones contra el Estado de Colombia. Realizada la descripción general de sus componentes, se aborda la prevención de desastres técnicamente previsible como un derecho colectivo, se da lugar a la evolución de la normativa como plataforma jurídica de la información ampliada sobre la realidad de los derechos humanos de las poblaciones propensas a procesos de reasentamiento, y se da cuenta de los consolidados estadísticos sobre las víctimas, los cuales develan el escenario de la gestión del riesgo de desastres en el periodo 2000-2014, retrospectiva que en Mocoa mostró la reincidencia en la violación de Derechos Humanos.*

**Palabras clave:** Gestión del riesgo, derecho colectivo, reconstrucción normativa, evento natural.

## Abstract

*The Mocoa tragedy repositions the issue of disaster risk management and population resettlement processes on the national agenda, and with it, the protection of Human Rights of populations vulnerable to these events. The tragedy coincides with the culmination of the First Enlargement Report for the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), carried out by the Law Clinic of Public Interest of the Autonomous Latin American University (CJIP UNAULA), which was derived from a Thematic Hearing on 19 March 2015. The First Report shares the main components through which it seeks to accredit the support required by the IACHR to strengthen the assertions against the State of Colombia. Having a general description of its components, it addresses disaster risk management as a collective right, it leads to the evolution of legislation as a legal platform for expanded information on the reality of Human Rights of resettlement-process-prone populations; and finally it realizes the consolidated statistics on the victims, which reveal the scenario of disaster risk management in the last fifteen years, a retrospective that found in Mocoa a favorable scenario to backslide in terms of violation of Human Rights.*

**Key words:** Risk management, collective law, normative reconstruction, natural event.

*Fecha de recepción:* 31 de mayo de 2017  
*Fecha de aceptación:* 1 de marzo de 2018

## INTRODUCCIÓN

En la madrugada del viernes 1.º de abril de 2017 el desbordamiento de los ríos Mulato, Mocoa y Sancoyaco arrasó 17 barrios de la capital del departamento de Putumayo, sur de Colombia, reposicionando a nivel nacional el debate sobre un tema que retrospectivamente configuraría una secuencia cíclica, creciente y sin punto final para el ejercicio y protección de derechos humanos en poblaciones vulnerables a catástrofes detonadas por eventos naturales y el consiguiente reasentamiento en nuevos territorios.

Una avenida torrencial, consistente en el crecimiento sin control de los niveles de agua de una cuenca o microcuenca (Vargas Cuervo, 2017 citado en Bustamante Hernández, 2017), fue la modalidad de evento natural que hasta el 9 de abril dejaba en Mocoa más de 300 fallecidos (Bustamante Hernández, 2017). Dicho evento es una de las más de 10 modalidades que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) introduce en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523/2012, artículo 45) con el fin de que sea un suceso conocido y común que no debe sorprender, por lo que en retrospectiva histórica el caso de Mocoa reitera que el panorama en el ejercicio y protección de los derechos humanos de las poblaciones afectadas o vulnerables a estos eventos naturales se define como muy preocupante:

(...) Si bien predecir el momento exacto en que ocurrirá un evento como este es casi imposible, la ciudad estaba advertida. Corpoamazonía y la gobernación del Putumayo ya habían hecho unos estudios de modelamiento que señalaban, con anticipación, que este tipo de eventos podían suceder con la magnitud en la que se dieron y con afectación a equipamientos colectivos como el acueducto y las subestaciones eléctricas. (...) Varios municipios amazónicos, incluido Mocoa, no han actualizado su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Paz Cardona, 2017).

Entre las distintas alertas y llamados de atención sobre la materia, existe la audiencia temática ante la CIDH del 19 de marzo de 2015, que fue el escenario para controvertir el Informe de petición sobre *“Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de*

*reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana, y programas de prevención y atención del riesgo*", presentado por la Alianza de Universidades por los Derechos Humanos<sup>1</sup>, la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria Lasallista, y la CJIP UNAULA. Del Informe de petición y de la audiencia temática se desprendió el caso clínico y el proyecto de investigación *Ejercicio de los derechos humanos en procesos de reasentamiento poblacional a partir de la gestión del riesgo de desastres por eventos naturales en Colombia*, desde el cual se sustentan dos informes de ampliación y detalle para la CIDH, requerimiento elevado por la Corporación ya mencionada en la audiencia temática.

Con respecto al componente metodológico, en ese sentido es importante advertir que nuestro propósito es exponer las estrategias y aspectos de este orden relacionados con el proyecto de investigación marco que dio origen a este escrito.

En consecuencia, el proyecto que apoya el ejercicio clínico se nutre del problema de investigación que dentro del ejercicio metodológico de la CJIP UNAULA es la concreción y delimitación de la realidad social problematizada (problema social) luego traducida y localizada en los dispositivos jurídicos (problema jurídico) particularizada en un objeto de estudio que demanda y justifica su aprehensión a través del método científico. Para el Primer informe el problema de investigación se define en la pregunta: ¿Cómo incide la gestión del riesgo de desastres por eventos naturales en Colombia en el ejercicio de los derechos humanos de las personas afectadas por procesos de reasentamiento poblacional? Para su desarrollo se construyó una retrospectiva sobre la gestión del riesgo de desastres por evento natural, toda vez que fuera de ser una de las variables propuestas a la CIDH en el Informe de petición, ha sido una materia legalmente imperativa en cuanto al ordenamiento territorial de departamentos y municipios en Colombia. Para la ejecución de la investigación que soporta este trabajo se aplicó al interior de

---

<sup>1</sup> Integrada por la Universidad de Medellín, la Universidad de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad Católica de Oriente, con el acompañamiento de Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y de HED (Higher Education For Development), de la Universidad de Minnesota.

la CJIP UNAULA la estrategia metodológica de la *enseñanza clínica del Derecho*, a partir de una investigación sustentada en un diseño mixto o multimodal con alcances exploratorios y descriptivos, investigación documental y la sistematización cuantitativa de información levantada en los 32 departamentos en el periodo 2000-2014 sobre trece (13) tipologías de evento natural<sup>2</sup> y cinco (5) categorías asociadas a la vulneración de derechos humanos esenciales reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos: muertos, heridos, desaparecidos, personas registradas y familias registradas.

Metodológicamente se propone una descripción valorativa sobre el ordenamiento jurídico e institucional, que se posicionó como plataforma dogmática para la evaluación del contexto situacional relacionado con los derechos humanos en poblaciones proclives a procesos de reasentamiento por la ocurrencia de eventos naturales riesgosos. Como parte del ejercicio descriptivo y cualitativo de la reconstrucción del marco jurídico institucional se explica la reseña de casos emblemáticos decididos por altas Corporaciones judiciales, en tanto instancias de cierre jurisdiccional que han tenido la competencia para conocer y decidir situaciones directamente vinculadas a derechos comprometidos con la gestión del riesgo del desastre, así como la reconstrucción de instrumentos internacionales que inciden de manera flexible pero creciente, entre ellos, por ejemplo: la Resolución 46/182 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales de Yokohama, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Informe de la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres-Hyogo, y el marco normativo de la Comunidad Andina.

El tercer segmento del Primer informe profundiza en el análisis territorial, construyendo una retrospectiva que sistematiza en los últimos quince años los consolidados departamentales relacionados con los muertos, heridos, desaparecidos, personas y familias registradas como

---

<sup>2</sup> Los eventos son: avalanchas, contaminación, deslizamiento, erosión, granizadas, heladas, inundaciones, marejadas, sequías, sismos, tormentas eléctricas, vendavales y erupciones volcánicas.

víctimas provocadas por 13 modalidades de evento natural, que ofrece un consolidado estadístico nacional de atención de riesgos de desastres con base en la información consignada en la UNGRD, la cual fue recolectada por dicha entidad a través de la Defensa Civil colombiana, la Cruz Roja colombiana, el Sistema Nacional de Bomberos, los Comités Departamentales de Gestión de Riesgo de Desastres (CDGRD) y los Comités Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD).

Finalmente el Primer informe ofrece unas valoraciones que enfatizan en el reconocimiento y protección de derechos humanos y la situación de derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente sobre los sistemas de información en la gestión del riesgo; la gestión del riesgo en la planeación y el ordenamiento territorial; la incorporación del riesgo de desastres como un determinante para los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial; la evolución normativa de la gestión del riesgo, y sobre los consolidados estadísticos departamentales en los últimos quince años.

La retrospectiva sobre la gestión del riesgo de desastres se constituye no solo en el escenario que definió el ejercicio de los derechos humanos en los procesos de riesgo, desastre y calamidad que posteriormente motivaron procesos de reasentamiento de población en Colombia, sino en la plataforma a partir de la cual se levanta la segunda fase, centrada en la proyección de las condiciones jurídicas y políticas que las autoridades competentes deben asegurar a través de instrumentos planificadores para el debido ejercicio de los derechos humanos, haciendo que eventos como el ocurrido en Mocoa disminuyan hasta un nivel en el cual el ejercicio de estos derechos ponga fin al ciclo de amenazas y afectaciones a las poblaciones.

Sin embargo, el marco de los derechos humanos propuesto en la investigación no es el punto central a desarrollar, sino que este texto, a partir de un ejercicio descriptivo y valorativo de tipo documental, explica las categorías (que son parte esencial de la ejecución del proyecto de investigación) de “prevención de desastres técnicamente previsibles”, la normatividad nacional e internacional sobre la gestión del riesgo y la explicación de los eventos que constituyen desastres y riesgos. Así,

no obstante ser un ejercicio descriptivo, se trata de un resultado fundamental que arrojó la investigación y pretendemos que sea conocido por la comunidad académica.

Por otro lado, la referencia a Mocoa la incorporamos dentro de este resultado de investigación como marco fáctico donde las categorías que abordamos cobran necesaria actualidad, es decir, consideramos que el desastre ocurrido en esa capital nos exige reflexiones a la sociedad civil e institucionalidad de cómo entender la gestión del riesgo y los compromisos y obligaciones que ello implica para salvaguardar la vida y los derechos de las personas.

## 2. LA PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES COMO UN DERECHO COLECTIVO EN COLOMBIA

Según Cardona (2005) “(...) muchas ciudades están construidas sobre, o contienen, sitios propensos a desastres (p. 2)” debido a tres razones:

Primero, las ciudades se fundaron en lugares peligrosos, porque en esas época las ventajas de sitio se apreciaron más que sus posibles riesgos (...) Segundo, El desarrollo de las ciudades no estaba conducido por una cultura de la gestión del riesgo (...) y tercero, las ciudades traspasaron lo que originalmente fueron sitios relativamente seguros (...) (Cardona, 2005, p. 2).

La tragedia de Mocoa representa para todo el grupo poblacional de ese municipio la vulneración del derecho a la prevención de desastres técnicamente previsibles, e incorporado en la legislación colombiana en el literal l del artículo 4 de la Ley 472/1998. A partir de su reconocimiento y amparo derechos como la vida, la salud, la seguridad, la vivienda digna, el espacio público y el ambiente sano dependen en su potencial de garantía efectiva, pero ¿a qué derecho se está haciendo referencia? Un resultado inicial que la CJIP UNAULA exalta en el Primer informe a la CIDH es la naturaleza que la prevención de desastres técnicamente previsibles adquiere dentro del nuevo orden constitucional colombiano y los efectos que genera para el reconocimiento y protección de otros derechos.



Si bien no figura como un derecho expresamente positivado dentro de la Carta Política de 1991, la articulación y afinidad material entre los derechos colectivos y del ambiente, e incluso con los derechos sociales, económicos y culturales, ha promovido una interconexión entre sus contenidos que hace imposible parcelarlos y restringirlos, menos ante los mandatos constitucionales del Estado social de derecho, que vela por las garantías básicas de sus contenidos prestacionales en la población.

A partir de la definición legal, la *gestión del riesgo* (Ley 1532/2012, artículo 1) se entiende como el proceso social destinado a la formulación y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas, entre otros, para el conocimiento, reducción y manejo de los riesgos con el propósito de contribuir a la seguridad y bienestar de las personas y las comunidades. Lo anterior permite una mejor comprensión de las garantías y estrategias que implican esa gestión del riesgo y las formas técnicas que se pueden implementar para poder establecer las estrategias de protección de derechos.

En ese sentido, la gestión del riesgo del desastre es asumida como todas las obligaciones y estrategias radicadas en el Estado para prevenir y mitigar la ocurrencia de eventos naturales o humanos no intencionales que afecten o pongan en riesgo inminente la vida e integridad de las personas, y que se representa en acciones de mejoramiento en la adecuada utilización de los recursos naturales y en general procedimientos de disminución de riesgos por vía de sostenibilidad ambiental y prevención de eventos catastróficos que afecten a la población y el ecosistema.

La prevención de desastres técnicamente previsibles es la concreción jurídico- normativa de la garantía colectiva que se debe desprender de la gestión del riesgo de desastres como expresión de la función administrativa y de la responsabilidad que recae sobre la comunidad en general si se tiene presente que los desastres pueden ser detonados por eventos naturales, pero así mismo es un mandato constitucional y legal asumir su prevención desde la corresponsabilidad. A partir del artículo 8 de la Constitución es responsabilidad compartida entre el Estado y las personas proteger las riquezas naturales, y bajo la Ley 1523/2012, la gestión del riesgo es igualmente una responsabilidad compartida entre



autoridades y habitantes del territorio (artículo 2), para cuyo ejercicio se prevén los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 3, nros. 12, 13 y 14).

Por su parte, la exposición, que según el artículo 4, numeral 10, de la Ley 1523/2012 “se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza”, devela como la localización es un parámetro para identificar y prevenir la vulnerabilidad, y con ello el riesgo del desastre. En ese sentido, la localización debe ser una directriz para la elaboración de políticas preventivas de asentamientos poblacionales, y también de los procesos de reubicación, que de la misma manera han de postularse como un determinante de superior jerarquía que debe guiar la elaboración y adopción de instrumentos de planeación del ordenamiento territorial en temas de localización demográfica.

Con lo anterior, el derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles es un ejemplo de los contenidos amplificadores y relacionales de objetos jurídicos de protección constitucional a partir de los cuales se consolidan derechos prestacionales que exigen condiciones de justiciabilidad. Por tanto, ha tenido como nicho de formación y consolidación los derechos asociados con el goce a un ambiente sano, y este último ha estado fuertemente incidido por los consensos internacionales que desde la década de los años setenta han promovido la aparición y desarrollo de normativa interna en los Estados para asegurar el reconocimiento, protección y defensa del goce a un ambiente sano en el cual se fue desarrollando la gestión del riesgo de desastres como variable de la cual también depende dicho goce.

En este sentido, los desastres son riesgos incorrectamente atendidos. Todo riesgo está constituido socialmente, aun cuando el evento físico con el cual se asocia sea natural (Lavell, 2000; Cardona, 2004).

Existe cada vez más conciencia de que los desastres no son eventos de la naturaleza per se, sino el resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación

sociedad-naturaleza, y se manifiestan en condiciones de vulnerabilidad creciente (Campos, Niels, Díaz y Rubiano, 2012).

De esta manera, ubicar en Colombia la construcción de una identidad particular sobre el derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles conlleva diferenciar dos escenarios sobre la evolución de la gestión del riesgo de desastres. El primero, posiciona la gestión del riesgo dentro de la evolución de las disposiciones internacionales dirigidas al goce de un ambiente sano, esto es, las dimensiones adquiridas como un componente y modalidad para el reconocimiento, protección y defensa del ambiente sano, careciendo de un desarrollo autónomo e independiente. Este primer escenario se representa en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, y la Declaración de Río de Janeiro de 1992, las cuales promovieron legislación interna como las normas del Decreto 1355/1970, de la Ley 9/1979, la Ley 46/1988 y el Decreto Ley 919/1989. El segundo da cuenta de la gestión del riesgo de desastres como un objeto jurídico de protección, que si bien no se desprende y aísla de otros derechos, es reconocido de manera autónoma, lo que no solo procura facilitar su justiciabilidad de manera particular, sino que contribuye a la especialización de los contenidos de otros derechos prestacionales, y con ello, a la determinación de las obligaciones del Estado y demás actores nacionales para su debida atención y garantía. Este escenario se representa principalmente en las Conferencias Mundiales de la Organización de las Naciones Unidas: Yokohama 1994, Hyogo 2005 y Sendai 2015.

La prevención de desastres técnicamente previsibles como garantía jurídica colectiva de la gestión del riesgo de desastres cuenta con un soporte constitucional. Adicional a la obligación del Estado de “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, (...)” (artículo 2), se articula y correlaciona con el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano (artículo 79), y del artículo 80 se desprende como componente de las obligaciones especiales conferidas al Estado, adhiriéndose específicamente a las relacionadas con planificar el manejo y aprovechamiento

de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente. En los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobresalen dichas obligaciones sin que con ello se excluya la corresponsabilidad que cabe a la sociedad civil y al sector productivo:

i) Proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (Corte Constitucional, 2010, C-595).

Además, el artículo 215 prevé el estado de excepción por alteración del orden económico, social y ambiental, para intervenir en graves situaciones de desastres naturales o catástrofes humanas, como se declaró en Mocoa, mientras que el artículo 339 exige incorporar en los planes de desarrollo las estrategias estatales en asuntos ambientales, y dentro de ellas está la disposición que compromete al Sistema Nacional de Planeación con la gestión del riesgo del desastre, y a la luz de la Ley 1523/2012, con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

En este sentido, no solo hacen parte de las garantías primarias (Ferrajoli, 2002, p. 25) en cuanto a la abstención y prestación del Estado los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sino también aquellos radicados en la generalidad bajo la forma de cohesión social, como sucede con la prevención de desastres técnicamente previsibles, para fortalecer el Estado democrático, la preservación del ambiente y el control hacia las acciones y omisiones de los agentes del Estado, lo que encierra una idea-principio en su protección y ejercicio.

El derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles define entonces la relación jurídica que se produce entre la gestión del riesgo del desastre y la concepción teleológica de los derechos colectivos como garantía impersonal-colectiva. Sobre la gestión del riesgo de desastres Gustavo Wilches Chaux (2010) afirma que de querer perseguir la gestión radical del riesgo de manera que se aporte a la permanencia del ser humano en la Tierra, lo que exige intervenir las causas de los riesgos que se transforman en desastres, se deben abordar cuestionamientos como: ¿Qué somos? ¿Quiénes somos? y ¿Para qué nos encontramos en la Tierra?, interrogantes que nos trasladan a las razones de por qué existimos en determinados territorios como seres con una sinigual capacidad de adaptación a los cambios.

Wilches Chaux (2010) propone: ¿Cómo formar parte del sistema inmunológico del territorio y de la Tierra como factores constructores de resiliencia, en lugar de constituir amenazas que activan y que deben ser eliminadas por ese mismo sistema inmunológico? (p. 3). Su respuesta parte de la entropía<sup>3</sup>, y es así en la medida que el individuo expulsa entropía al medio del que, a su vez, toma los insumos para generar su propio orden interno. En dicho intercambio mientras el individuo logra mantener el desequilibrio dinámico con el entorno representado en la exteriorización de la entropía y la alimentación del medio, se mantendrá vivo. Pero el autor advierte que la alteración al desequilibrio dinámico que permite la vida humana se presenta en el momento en que el hombre decide construir su propio orden, en la medida que la

---

<sup>3</sup> Leopoldo García-Colín (1989) acudiendo a Jerome Rifkin (1981) reconoce que la entropía es: "(...) la ley suprema de la naturaleza que gobierna todo cuanto hacemos. La entropía nos dice por qué nuestra concepción actual del mundo esta resquebrajándose y qué es lo que la remplazará" (p. 5). Igualmente reconoce como acepciones válidas las provenientes de Carnor (1842) y Clausius (1854) que la explican como "una medida de la disponibilidad de un sistema para convertir el calor en trabajo" (p. 5); de Maxwell (1860) y Boltzmann (1872) como "una medida del desorden molecular proveniente de la interpretación molecular de los fenómenos macroscópicos que exhiben un sistema como un gas, un sólido o un líquido" (p. 5); y como "una medida de una cantidad que establece la dirección en el tiempo que exhiben los procesos naturales y que ahora se denotan como procesos irreversibles" (p. 5). María Gallardo Gómez explica: "Coloquialmente puede considerarse la entropía como la medida del desorden de un sistema, de su homogeneidad". Vicente Roca Agujetas (p. 31) sostiene que la entropía "mide el grado de desorden de la materia o, lo que es lo mismo, aquella energía no utilizable, no útil para la realización de un determinado trabajo" (p. 7).

entropía que genera llega a la naturaleza como sistema jerárquicamente superior, lo que genera entropía en el territorio donde el hombre se despliega. La naturaleza es receptora de la entropía, la cual se acumula en la Tierra, que como organismo vivo, no tiene la misma capacidad de expulsarla a un espacio exterior, lo que demanda para ella una resiliencia que mantenga su capacidad evolutiva-adaptativa.

En ese sentido, Wilches Chaux (2010) expone que los procesos de expulsión de energía de la naturaleza son una salida de entropía a un territorio determinado, lo que el hombre lee como una entropía invasora que altera el orden social y su proyecto de vida. Lo anterior moviliza la reconstrucción, que para Wilches Chaux (2010) es “la expulsión de la entropía con miras al restablecimiento del orden perdido” (p. 5), a partir de lo cual cuestiona si el hombre comprende que las expulsiones de energía que hace la naturaleza conlleva (...) la construcción de un nuevo orden humano en respuesta a la entropía que fue introducida justamente por las actividades humanas en un territorio determinado.

La expulsión de entropías de parte del territorio en el cual se asientan los seres humanos terminan siendo desastres debido a que la naturaleza responde de manera enferma ante las imposiciones y alteraciones generadas por el orden humano. Esto explica que Wilches Chaux (2010) sostenga como respuesta a esta alteración: “Yo puedo permanecer en este ecosistema en la medida en que yo y las actividades que yo llevo a cabo, nos convirtamos en recursos y servicios para el ecosistema, no viceversa” (p. 8). El problema es que la naturaleza ha venido incrementando cada vez más sus dinámicas de expulsión de energía, y el hombre se ve cada vez más inadaptado a esas expulsiones.

En ese orden, el asentamiento y localización demográfica es un factor de incidencia creciente para la gestión del riesgo de desastres en el territorio, y aun más, los procesos no planificados de asentamiento de poblaciones desplazadas por desastres detonados por eventos naturales. Por consiguiente, “(...) muchas ciudades están construidas sobre, o contienen, sitios propensos a desastres (...)”, debido a tres razones: “Primero, las ciudades se fundaron en lugares peligrosos, porque en esas época las ventajas de sitio se apreciaron más que sus posibles ries-

gos (...). Segundo, el desarrollo de las ciudades no estaba conducido por una cultura de la gestión del riesgo (...) y tercero, las ciudades traspasaron lo que originalmente fueron sitios relativamente seguros (...) (Cardona, 2005, p. 2).

De lo anterior que para desarrollar capacidades suficientes para enfrentar los reasentamientos de población generada por los desastres detonados por eventos naturales, resulte preciso acoger la gestión del riesgo de desastres primordialmente a partir de las categorías de riesgo y de desastre, las cuales son manifestaciones del fenómeno de la crisis, evidenciando el riesgo una crisis potencial y los desastres una crisis actual, abarcando ambos tanto peligros como oportunidades (Wilches-Chaux, 1998, p. 2).

Como se desprende de Cardona (2005) un desastre implica la ocurrencia de una situación que afecta la vida de una población que no está en capacidad de resistir o autorreparar aquello que se encuentra implicado en el evento desastroso, lo que hace referencia a la vulnerabilidad que presenta una determinada población en un territorio específico, esto es, la anormalidad trascendental a la que se ven enfrentados y su baja capacidad de resiliencia y autopoiesis. Esta orientación es recogida por el actual SNGRD (Ley 1523/2012, artículos 4, 8) cuando explica el desastre como resultado de un evento natural o antropogénico no intencional ocurrido por las condiciones de vulnerabilidad que altera de manera intensa las condiciones normales de funcionamiento social.

Por su parte, el riesgo presenta relevancia en tanto hablamos de la amenaza de desastre que se genera, una amenaza inminente, con virtualidad real de una materialización a futuro de determinada catástrofe detonada por un fenómeno natural, por lo que el riesgo del desastre implica un ejercicio primordialmente preventivo del cual se desprende una posible vulneración de derechos de las comunidades afectadas por la ocurrencia de un desastre detonado por un fenómeno natural como consecuencia de una inadecuada ejecución de las funciones, competencias, acciones y deberes estatales y civiles de tipo legal y constitucional para la prevención de dichos riesgos. De allí que se trate de “un peligro que puede acontecer con una cierta probabilidad en el futuro y

del que no comprendemos totalmente sus causas o estas no se pueden controlar de forma absoluta” (Hart, 2011, citado en Zango, 2011, p. 5).

Cuando se acaba la confianza de seguridad que brinda la figura del Estado a las personas, la determinabilidad del riesgo direcciona la percepción de los ciudadanos en su accionar de cara a la amenaza que les sobreviene. Así lo explica Beck (2002): “El concepto de riesgo, por tanto, caracteriza un peculiar estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, en el que la percepción de los riesgos que nos amenaza determina el pensamiento y la acción” (p. 214). En este sentido se piensa entonces el riesgo en términos de realidad o de materialización en lo social, entrelazando dos situaciones que históricamente se hallaban polarizadas, el dualismo entre la naturaleza y la cultura<sup>4</sup>.

En concordancia con lo anterior, el riesgo es tanto una proposición fáctica como valorativa, o algo que le es intermedio, como lo determina Beck (2002) una “moralidad matematizada”, dado que en este sentido “los riesgos se refieren directa e indirectamente a definiciones y estándares culturales de una vida tolerable o intolerable” (p. 218); por lo tanto, dichas proposiciones solo pueden determinarse por medio de una relación interdisciplinar que incluye un saber o conocimiento técnico y un (re)conocimiento de percepciones y normas culturales. En el caso de la legislación colombiana, la Ley 1523/2012 define el riesgo de desastres como “daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socionatural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; (...)”, derivando el riesgo como el resultado de la sumatoria de amenaza y vulnerabilidad.

Las dos categorías a partir de las cuales se acoge la gestión del riesgo de desastres encuentran en Colombia la más reciente definición en la Ley 1523/2012:

---

<sup>4</sup> Entiéndase en la separación de estos dos mundos, como lo expresa Ulrich Beck, el desconocimiento de la civilización en la que construimos, actuamos y vivimos.



(...) Proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (Ley 1523/2012, artículos 4, 11).

Por ello la gestión del riesgo de desastres se asume en Colombia como todas las obligaciones, estrategias, dispositivos y mecanismos radicados principalmente en el Estado para prevenir la ocurrencia de eventos naturales o humanos no intencionales que afecten o pongan en riesgo inminente la vida e integridad de las personas y que se represente en acciones de mejoramiento en la adecuada utilización de los recursos naturales y en generar procedimientos de disminución de riesgos por vía de sostenibilidad ambiental y la prevención de eventos catastróficos que afecten a la población y el ecosistema.

Para el caso de Colombia, dichos mecanismos o dispositivos deben perfilarse teniendo en cuenta, según Cardona (2005, p. 5):

- a) Conocimiento sobre la dinámica, la incidencia, la causalidad y la naturaleza de los fenómenos que pueden convertirse en amenaza y de la vulnerabilidades sobre dichos eventos.
- b) El estímulo y promoción de diversos mecanismos y acciones adecuadas para la reducción de las condiciones de riesgo existente incluyendo instrumentos de ordenamiento territorial, reasentamiento humano, recuperación y control ambiental, refuerzo de estructuras, construcción de infraestructura de protección ambiental, diversificación de estructuras productivas, fortalecimiento de los niveles organizacionales, etc.
- c) Capacidades de predecir, pronosticar, medir y difundir información fidedigna sobre cambios continuos en el ambiente físico y social y sobre todo la inminencia de eventos dañinos, destructivos y desastrosos.

- d) Mecanismos de preparación de la población, de instituciones y organizaciones para enfrentar casos inminentes de desastres y para responder eficazmente después del impacto de un determinado suceso físico, en el marco de esquemas que fortalezcan y aprovechan las habilidades de la población.
- e) Mecanismos que garanticen la instrumentación, organización y control eficaz de esquemas de rehabilitación y reconstrucción que consideren, entre otras cosas, la reducción del riesgo en las zonas afectadas.
- f) La reducción en prospectiva del riesgo en futuros proyectos, a través del fomento de la incorporación [(...) de su] análisis en los procesos de toma de decisiones y de inversiones y la utilización de mecanismo de ordenamiento del territorio, de control sobre construcciones, de gestión ambiental, etc.
- g) El fomento de procesos educativos a todo nivel que garanticen un entendimiento más adecuado del problema de riesgo y de las opciones para su control, reducción y modificación.

*El cumplimiento de las obligaciones estatales a través de acciones administrativas encaminadas a prevenir riesgos naturales, y superar, conforme a los términos *principalísticos* que orientan la función administrativa en Colombia (artículo 209) y los propios del SNGRD, la situaciones de catástrofe detonadas por eventos naturales que vulneren o amenacen de manera inminente derechos humanos, exige acciones efectivas de planeación y mejoramiento de los recursos naturales y del territorio, la aplicación de las políticas, regulaciones y procedimientos para la comprensión, prevención y mitigación de los riesgos a partir del paradigma de la sustentabilidad ambiental, procurando las garantías de la seguridad y el bienestar, gracias a que se contrarresta la vulnerabilidad de la población y se potencia su resiliencia desde ejercicios participativos, pero también políticas, regulaciones y procedimientos para asegurar el debido ejercicio de los derechos humanos en las poblaciones sujetas a procesos de reasentamiento por causa de eventos naturales.*

Estos elementos que se desprenden de la gestión del riesgo de desastres detonados por eventos naturales son contenidos axiológicos del objeto jurídico colectivo, el cual configura “una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades” (Defensoría del Pueblo, 2011). Los citados contenidos dan lugar a un derecho cuya titularidad se radica en cabeza de una colectividad mas no en una persona determinada, amparada por la innegable subjetividad colectiva frente al tema de la titularidad tanto sociológica<sup>5</sup>, política<sup>6</sup> y jurídica<sup>7</sup>; además de un derecho del que se desprende una interdependencia con otros derechos, y tiene carácter de indivisibilidad, ya que en la vulneración de alguno de estos de manera concomitante existe la posibilidad de estar afectando algún derecho individual (Defensoría del Pueblo, 2011).

El reconocimiento constitucional de la gestión del riesgo de desastres no solo asegura una nueva dimensión del tratamiento de la materia a la luz del Estado social de derecho con el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, sino que le postula una esfera de actuación que por su desarrollo y madurez alcanzó los umbrales del reconocimiento constitucional, a través del cual formalmente se garantizó el reconocimiento de un derecho que abarca un interés difuso o impersonal, a la vez que está íntimamente correlacionado con otros bienes jurídicamente amparables de las poblaciones en su territorio.

Tan solo el reconocimiento legal de la prevención de desastres técnicamente previsibles como derecho colectivo según López, Bateman, Vengoechea & López (2009), siguiendo a Kymlicka (2001) hace del objeto jurídico de protección un “derecho de un grupo a limitar las libertades de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de un grupo o de la pureza cultural”, o “al derecho de un grupo a limitar el poder político o económico

---

<sup>5</sup> Titularidad sociológica en tanto hablamos, por ejemplo, de los Estados, pueblos, regiones, organizaciones internacionales, iglesias, sindicatos, partidos políticos, entre otros.

<sup>6</sup> Titularidad política en tanto hablamos, por ejemplo, de etnias o naciones.

<sup>7</sup> Titularidad jurídica en la medida en que hablamos, por ejemplo, de entidades como conjunto de bienes y personas.

*ejercidos sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría, no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (pp. 27-29)". Por consiguiente, en tanto derecho colectivo, la prevención de desastres técnicamente previsible se asume como una meta colectiva, o sea, la "particularización de la posición jurídica del colectivo" (Arango, 2005, p. 84) determinante en las acciones positivas del Estado en procura de salvaguardar el interés general.*

Desde los alcances descritos la gestión del riesgo de desastres supera la dimensión de la función administrativa concentrada en el ejercicio de las competencias legales para la prestación del servicio público que demanda la prevención, mitigación, reacción y atención a las situaciones de riesgo, a una dimensión en la que como derecho colectivo se ampara en la obligación prestacional que tiene el Estado con el reconocimiento y la garantía de intereses difusos o colectivos, aunando además la garantía de protección judicial a través de una acción constitucional. Ello hace que la gestión del riesgo sea entendida como una debida intervención del Estado dirigida a garantizar la protección y seguridad de todos sus habitantes, a nivel local, regional o nacional, con el fin de lograr la salvaguarda de unas condiciones mínimas de vida, de un bienestar social y de un desarrollo sostenible sobre todo en contextos complejos, desiguales y socialmente diversos caracterizados por la vulnerabilidad de los habitantes en el territorio.

Siguiendo a Cardona (2005) la gestión del riesgo en la que se enmarca la prevención de desastres técnicamente previsible como derecho colectivo, se plantea desde dos vías: por un lado, las causas y fenómenos que producen riesgos se deben a errores y confusiones en su previsión y entendimiento del territorio y los modelos de gestión, al no considerar la planeación territorial y la planeación del desarrollo consciente de estos fenómenos. Igualmente a las inapropiadas dinámicas de expansión urbana y la ausencia de compromiso técnico y político de los entes estatales para asumir la problemática, lo que implica, en definitiva, un riesgo para el derecho colectivo. Por otra parte, es importante que las autoridades encargadas de la gestión del riesgo y la mitigación y adaptación al cambio climático tomen decisiones que prevean riesgos futuros y eviten inversiones de alto costo que puedan resultar ineficientes o incluso agrava-

vantes de los efectos generados por los desastres detonados por eventos naturales. Ello obliga a comprender y trabajar con experticia sobre las condiciones de vulnerabilidad, en la medida que la gestión adecuada constituye el contenido de la obligación clara y determinada dentro de la configuración de la gestión del riesgo como derecho colectivo, que exige estructurar estrategias que atiendan las amenazas y eliminen la vulnerabilidad de forma eficiente y preventiva en favor de la comunidad en términos colectivos y difusos (Corte Constitucional, 2011, T-041).

El cumplimiento de esa función arrastra un sistema complejo de órganos, acciones, metodologías y conceptos para la prevención de los desastres que ponen en riesgo los derechos humanos de los habitantes de zonas afectadas por eventos naturales riesgosos, lo que conduce a varios de los resultados obtenidos a partir de la reconstrucción normativa y su correspondiente valoración; en otras palabras, la gestión del riesgo de desastres como derecho colectivo de tipo prestacional ha demandado una plataforma jurídica e institucional para enfrentar la vulnerabilidad de la población en el territorio, y con ello, el debido ejercicio de los derechos humanos.

### 3. EVOLUCIÓN NORMATIVA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Un segundo resultado que la CJIP UNAULA pone de presente a la CIDH se centra en la experticia del Estado colombiano sobre la gestión del riesgo de desastres a la luz de la creciente y cualificada evolución de su escenario normativo institucional. El resultado no solo agudiza el panorama de la ocurrencia de la tragedia del municipio de Mocoa por una avenida torrencial abiertamente previsible desde las posibilidades institucionales y normativas adscritas al SNGRD de la Ley 1523/2012, sino que además devela un cuestionable panorama del sector administrativo descentralizado a nivel nacional en el que la retrospectiva de vulnerabilidad que caracteriza el ejercicio de los derechos humanos parece no tener una perspectiva diferente a la ocurrida en Mocoa.

Hemos dicho que el reconocimiento constitucional del derecho a la prevención de desastres técnicamente previsible conlleva a diferen-

ciar en Colombia dos escenarios sobre la evolución de la gestión del riesgo de desastres: uno internacional y otro nacional. En el primero, inicialmente se aprecia una gestión del riesgo amparada en la evolución de las disposiciones para el goce de un ambiente sano, y el segundo, da cuenta de una gestión del riesgo como un objeto jurídico de protección autónomo y particular. En el nacional se aprecia una evolución normativa e institucional dividida en tres momentos.

En el escenario internacional se abordan distintos dispositivos con incidencia en el orden interno a partir de la relación que se teje entre el instrumento internacional y la gestión del riesgo de desastres. En primer lugar se indagaron instrumentos bajo los cuales la gestión del riesgo de desastres ha tenido una evolución al amparo del goce a un ambiente sano, comenzando con la Declaración de Estocolmo 1972, que reconoce como principio de convicción común para los Estados: “Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad”. Lo anterior se traduce en un referente para el desarrollo jurídico en materia ambiental, y de manera especial para la gestión del riesgo del desastre, pues a pesar que se trata de una disposición lata o flexible a la luz del artículo 93 de la Constitución de 1991, su efecto en el ordenamiento es recalcada por la Corte Constitucional, como sucede, por ejemplo, en las sentencias C-595 de 2010, la T-411 de 1992 y T-724/2011.

De la misma declaración se desprende la planificación ambiental como un deber para el Estado, desde el cual se hace posible elaborar una plataforma cultural para generar un desarrollo aproximado a la sostenibilidad a partir de una previsión sistemática en lo organizacional, funcional, administrativo, e incluso en lo participativo, tal como se aprecia en los principios 13 y 14. El principio 15 contempla aplicar la planificación “a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.” Con él se fija un soporte para combatir uno de los fenómenos, sino el más incidente, de la generación de vulnerabilidad al riesgo

del desastre, como es el crecimiento de algunas ciudades producido por procesos demográficos complejos que hacen del urbanismo una prioridad para las agendas de gobierno.

La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 dispone entre las funciones a los Estados que “en la planificación y realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades”, lo que para el caso de Colombia ha debido representar la incorporación de la gestión del riesgo del desastre en los planes de desarrollo como instrumentos de planeación. Igualmente prevé que “al formular planes a largo plazo para el desarrollo económico, el crecimiento de la población y el mejoramiento de los niveles de vida se tendrá debidamente en cuenta la capacidad a largo plazo de los sistemas naturales para asegurar el asentamiento y la supervivencia de las poblaciones consideradas, reconociendo que esa capacidad se puede aumentar gracias a la ciencia y la tecnología” (p. 47). Se están así reiterando los propósitos de Estocolmo de 1972, en el sentido de contar con un suficiente y acreditado reconocimiento y comprensión de las condiciones de los componentes naturales y ecosistémicos del territorio como lineamiento para la ejecución de políticas destinadas a garantizar el bienestar de la población. Finalmente, dispuso la “asignación de partes de la superficie terrestre a fines determinados y se tendrán [(...) muy] en cuenta las características físicas, la productividad y la diversidad biológica y la belleza natural de las zonas correspondientes”, dimensión que hoy justifica la declaratoria de suelos de protección por reunir características de riesgo no mitigable.

De la Declaración de Johannesburgo de 2002 se desprendió el Plan de Acción sobre la Protección y Gestión de la Base de Recursos Naturales del Desarrollo Económico y Social. En él, la primera de las estrategias se concentra en el recurso hídrico, que para la gestión del riesgo de desastres impone la tarea de intensificar las actividades de prevención de la contaminación del agua, al tiempo que contempla la elaboración de planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, y propone acudir a todos los instrumentos normativos disponibles para adoptar un enfoque integrado de la ordenación



de cuencas hidrográficas; elaborar programas para mitigar los efectos de los fenómenos de extrema gravedad relacionados con el recurso, lo que se debe traducir en la debida planeación de eventos como inundaciones, marejadas, avenidas torrenciales y sequías.

A su vez, como se indica en Vásquez, Gómez y Martínez (2017) la Declaración de Río de Janeiro de 1992, a diferencia de las disposiciones ambientales de las décadas anteriores, definió el deber de "(...) notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de [(...) alguno de esos Estados]. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados." Si bien la Declaración de Principios tiene un carácter laxo no fue omitida por el Estado colombiano, y se constituye en una fuente promotora de un desarrollo especializado de la gestión del riesgo en el ámbito nacional al cual Colombia se acogió.

Posteriormente se abordaron disposiciones en las cuales la gestión del riesgo de desastres cuenta con un desarrollo particular y autónomo. La Resolución 44/236 de 1989 acogió el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, a partir del cual la Asamblea General vio la necesidad de mejorar la eficiencia de los esfuerzos colectivos internacionales en la prestación de asistencia humanitaria debido a la preocupación de la situación de las víctimas de desastres y situaciones de emergencia. La resolución se divide en un conjunto de principios rectores y disposiciones para la prevención, preparación, capacidad contingente, llamamientos unificados, coordinación, cooperación, liderazgo, y transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo.

Desde la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales: Yokohama 1994 resultaron un total de tres resoluciones, de las cuales es de significativo valor la número uno, dedicada a las directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, en la que figuraban los principios, la estrategia y el plan de acción, condensadas todas en la denominada Estrategia de Yokohama.

A partir de la Declaración de Hyogo se reconoce la importancia de los avances de la Conferencia de Yokohama de 1994, de la declaratoria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, y de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. La ocurrencia de los desastres se identifica como obstáculo para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, por lo que se reconoce la importancia de la cooperación, la solidaridad y las alianzas internacionales, así como la buena gobernanza (Hyogo, 2005, p. 4). En Hyogo se dispone la necesidad de establecer indicadores que permitan hacer seguimiento a las actividades de reducción del riesgo de los desastres que se ajusten a las circunstancias y capacidades particulares, posibilite la creación de mecanismos de intercambio de información sobre programas, iniciativas, prácticas, experiencias y tecnologías de apoyo, por lo que se acoge el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres”.

El marco jurídico que ha venido siendo desarrollado por los Estados que integran la CAN se concentra en dos figuras concretas. La creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade), que encuentra entre sus fundamentos la reunión XI del Consejo Presidencial Andino en 1999 en Cartagena, donde se encargó de manera especial a la Corporación Andina de Fomento (CAF) de gestionar la cooperación necesaria para fortalecer y desarrollar las normas e instituciones para la prevención de riesgos, lo que dio lugar al Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (Preandino). La labor encomendada a la CAF no era nueva. En 1998 la reunión de Presidentes de Guayaquil había encomendado la realización de un estudio sobre el impacto socioeconómico de los desastres a partir de la ocurrencia del fenómeno de El Niño. Con la consolidación del Preandino se hacía necesario la creación de un organismo que asumiera la titularidad de las acciones que venían siendo previstas desde la CAN sobre la gestión del riesgo de desastres, especialmente a partir del Programa Regional en mención. Lo anterior desencadenó la creación del Caprade a través de la Decisión 529/2002.

Finalmente, en el escenario internacional se incluyeron instrumentos con garantías esenciales para la población desplazada por desastres de-

tonados por eventos naturales. Las primeras son los principios Deng, que abarcan a los desplazados internos generados no solo por conflictos violentos o violaciones graves a los derechos humanos, sino también a aquellos causados por eventos traumáticos, en los cuales se incluyen los eventos naturales provocadores de riesgo para el ejercicio de los derechos humanos. Incluir dichos principios en la reconstrucción jurídica e institucional para el ejercicio de los derechos humanos de poblaciones propensas a procesos de reasentamiento es importante en la medida que desde ellos se fijan garantías humanitarias esenciales para el reasentamiento y la reintegración en condiciones de seguridad. De esta manera, los principios Deng incorporan entre las modalidades de desplazamiento interno las personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual como consecuencia de catástrofes naturales, sin que hayan salido de las fronteras nacionales. Por su parte, los principios Pinheiro se dirigen a las personas que se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, supuesto compatible con las situaciones generadas desde la gestión del riesgo del desastre.

El segundo escenario es el nacional, con tres momentos destacables de la evolución de las disposiciones. El primero, periodo 1970-1988, inicia con el Código Nacional de Policía (Decreto 1355/1970) y cierra con la Ley 46/1988, que le otorgó facultades al presidente de la República para expedir normas que reformaran el título VIII de la Ley 9/1979, Código Nacional Sanitario, de donde resultó el Decreto Ley 919/1989, que marca un segundo momento en materia de evolución para el tema.

Como en el Decreto 1355/1970 no se establecieron instituciones permanentes destinadas a la atención de desastres, el tratamiento recibido en estos casos era potestad de determinados funcionarios públicos, que asumían con carácter transitorio esta función mientras se encargaban del manejo ambiental y de calamidades públicas antes de la gestión del riesgo.

La Ley 9/1979 dio un primer paso hacia el desarrollo progresivo de lo que hoy se puede definir como un sistema integral de gestión de riesgo, pese a que vacila en el concepto de desastre, pues introdujo las

nociones de análisis de vulnerabilidad, medidas preventivas y planes de contingencia. Esta ley marca un avance significativo toda vez que involucra a las entidades privadas prestadoras de servicios públicos en la realización del análisis de vulnerabilidad y cesa la asignación transitoria de funciones para la atención de desastres creando un Comité Nacional de Emergencias que ejerciera esta labor, que así mismo debía reproducirse en todos los niveles regionales. La norma no solo institucionalizó la atención de emergencias, sino que estableció una desconcentración institucional que conduciría a una mayor eficiencia y alcance en el desarrollo de las actividades.

Con la llegada del Decreto 1547/1984 se estableció el primer fondo común nacional a fin de proveer recursos con destinación exclusiva a la atención de necesidades surgidas en virtud de una situación de catástrofe. A diferencia de las normas anteriores, esta reglamentación dio una definición del concepto catástrofe, lo que marcará su ámbito de aplicación material.

Contrario a lo dispuesto en la Ley 9/1979 respecto a la realización de planeamientos de operaciones de emergencia en cada circunscripción territorial, la Ley 46/1988 contempló la formulación de un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que sirviera de derrotero y guía a las actuaciones regionales, al tiempo que le dio un mayor alcance a la intervención del sector privado respecto al tema de desastres, ampliándola de la realización del análisis de vulnerabilidad a las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo propias de las situaciones de desastre, e incluyó a la comunidad como sujeto de responsabilidades en dicho sistema.

Por su parte, el Decreto-Ley 919/1989, que corresponde al segundo momento histórico de la normativa ya consolidada como el marco reglamentario con fuerza de ley que rigió hasta el año 2012, amplió y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres creado por la Ley 46 de 1988, y obligó a los entes territoriales a incluir dentro de sus planes de desarrollo un componente de prevención y atención de desastres. También estableció la diferenciación entre desastre y calamidad, señalando como tal toda alteración de las condiciones normales de

vida de la comunidad que, no obstante no revestir la gravedad del desastre, es generada por las mismas causas. Con el Decreto-Ley 919/1989 se conmina a las dependencias de la administración central y descentralizada a incluir dentro de sus apropiaciones presupuestales las respectivas partidas para efectos de la prevención y atención de desastres.

En este sentido, con la comprensión del riesgo se podrán diseñar planes de desarrollo para evitarlo, previo conocimiento del territorio, la dinámica de conformación del asentamiento humano, las dinámicas naturales, sociales y económicas como ya se ha explicado anteriormente. A su vez, estas dinámicas interactúan para resultar en una compleja red que de suyo explica los desastres y el debido accionar según el caso, todo en vía de reducir el riesgo hasta donde sea posible.

Con la Constitución Política de 1991 se acoge un nuevo paradigma frente a la estructuración y funcionamiento del Estado para la realización de sus fines. En este nuevo orden constitucional los derechos humanos de la población vulnerable por la gestión del riesgo se ven comprometidos en la totalidad del articulado. A partir de la nueva Carta política, el Decreto 969/1995 organizó y reglamentó la reserva para la atención de emergencias que tendría aplicación en el marco del Sinpad, previsto por la Ley 46/1988 y el Decreto-Ley 919/1989. Previó la existencia de la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias de conformidad con lo preceptuado en el artículo 65 del mencionado decreto -ley 919. El objetivo de dicha red era disponer de suministros básicos para las comunidades afectadas en cualquier departamento del país, así como facilitar los equipos y elementos especializados necesarios para la realización de actividades de control de eventos tanto naturales como antropogénicos, y de rescate, búsqueda y salvamento con el fin de atender en forma adecuada y oportuna la primera respuesta frente a situaciones de emergencia que se presenten en el territorio nacional (artículo 2).

La Red fue levemente modificada por el Decreto 3696/2009, en donde se contempló que la organización territorial estaría dada por los Centros de Reserva Regional localizados en los treinta y dos departamentos administrados por las entidades operativas del Sistema Nacional

para la Prevención y Atención de Desastres; aunque se mantuvieron los centros de reserva con carácter nacional funcionando desde Bogotá, y también aquellos centros de respuesta inmediata ubicados en los municipios, desapareció el que estaba a cargo de la Universidad Nacional de Colombia, con fines de investigación.

No obstante, conforme lo previó el Decreto-Ley 919/1989, se mantiene vigente que las autoridades tengan en cuenta incluir las apropiaciones presupuestales dirigidas al sostenimiento y fortalecimiento de los centros de reserva y los centros de respuesta inmediata para la atención de emergencias cuando elaboren los planes de desarrollo (artículo 7). La norma también indicaba el procedimiento para la transferencia de bienes donados a la Red por intermedio del Fondo Nacional de Calamidades, disposición que fue modificada por el Decreto 3696/2009 señalando que el “Fondo Nacional de Calamidades, transferirá, a título gratuito, mediante acto administrativo motivado, los bienes que adquiera o reciba en donación el citado Fondo, para el fortalecimiento y operación de los Centros de Reserva, a las entidades operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los cuales deberán ser utilizados en actividades inherentes a la prevención y atención de emergencias en el territorio nacional”.

Años más tarde, también se emitió el Decreto 2190/1995<sup>8</sup>, por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia Contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en Aguas Marinas, Fluviales y Lacustres como instrumento rector del diseño y realización de actividades dirigidas a prevenir, mitigar y corregir los daños que estos puedan ocasionar (artículo 1), por lo cual dispone la creación del Comité Técnico para su consiguiente elaboración.

En el siguiente año se expidió la Ley 322/1996, que creó el Sistema Nacional de Bomberos, a su vez derogado por la Ley 1575/2012, mientras que la Ley 388/1997 acogió como uno de sus objetivos (artículo 1,

---

<sup>8</sup> El Plan Nacional de Contingencia Contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en Aguas Marinas, Fluviales y Lacustres (PNC), fue adoptado por el Decreto 321/1999.

numerales 2 y 3) el establecimiento de mecanismos que permitan al municipio la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo. Además establece que el ordenamiento territorial es una función pública que pretende alcanzar, entre otros, una mayor seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (artículo 3, numeral 4). También fija como modalidades de acciones urbanísticas las zonas no aptas para ser desarrolladas, dado que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, u otra forma de condiciones insalubres para la vivienda (artículo 8, numeral 5), y determina la localización de las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística (artículo 8, numeral 11).

En el artículo 10 señala entre otros, que la prevención de amenazas y riesgos naturales constituye uno de los elementos determinantes que se deberán tener en cuenta para la elaboración y adopción de los POT, el cual deberá contener dentro de su componente general la determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas, riesgos naturales o condiciones de insalubridad (artículo 12, numeral 2.3). Además, dentro del componente urbano los POT deberán tener en cuenta la delimitación de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales y el establecimiento de mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo donde se incluyan estrategias para evitar su nueva ocupación, (artículo 13, numerales 3 y 5). El componente rural del POT debe establecer como mínimo, entre otros, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos (artículo 14, numeral 3), contenidos que deberán ser tenidos en cuenta también en los planes básicos de ordenamiento territorial en cada uno de sus componentes según lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 388/1997, y por mandato del artículo 17, los esquemas de ordenamiento territorial, que deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas a largo y mediano plazo



para la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección.

Como justificación de utilidad pública para motivar acto administrativo expropiatorio, el artículo 58 (literales b y m) establece la reubicación de asentamientos humanos localizados en sectores de alto riesgo y el traslado de las poblaciones por riesgos físicos inminentes, y, adicionalmente establece sanciones para quienes parcelen, urbanicen o construyan en zonas calificadas como de riesgo (artículo 104, numeral 1). Finalmente, la Ley 388/1997 prevé en el artículo 35 categorizar como suelo de protección las áreas de amenazas y riesgos no mitigables donde existan asentamientos humanos, pues ya tienen restringida la posibilidad de urbanizarse; además, en caso de ser desalojadas por presentar condiciones de riesgo no recuperable, prevé su entrega a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental de la respectiva circunscripción territorial para su manejo y evitar una nueva ocupación. Dicho desalojo deberá efectuarse mediante planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos (artículo 121), lo que pone de manifiesto la urgencia de promulgar una ley que regule las generalidades de los procesos de reubicación de población, ante la ausencia de reglamentaciones específicas de las entidades territoriales para procesos de desalojo, reasentamiento y reubicación, ya que como falencia fue retomada por la Ley 1753/ 2015 sin darle un marco normativo concreto.

Posteriormente, se expidió el Decreto 93/1998, por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres<sup>9</sup>, con el objetivo de orientar el accionar civil y estatal respecto a la prevención y mitigación del riesgo y los preparativos en caso de desastre. El decreto no solo contribuye a la reducción del riesgo sino también al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables. Además, sugiere incorporar el documento *Fundamentos y acción programática del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres* al Plan Nacional que sería elaborado por la Dirección Nacional y sometido a consideración para su aprobación al Comité Nacional; también fija los objetivos, estrategias y

---

<sup>9</sup> Por medio del documento Conpes 3146/2001 se establecen estrategias para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

programas a seguir, entre los cuales sobresale introducir la prevención y reducción de riesgos en la planificación como criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo; regula el manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zona de riesgo, y la articulación del plan en la política ambiental y de prevención de desastres.

En este punto, y antes de citar los programas de fortalecimiento del desarrollo institucional, es obligado exaltar, para el caso que convoca el Primer informe, que los programas relacionados con la planificación están directamente vinculados a la obligación del Estado de elaborar instrumentos, metodologías y normas conforme el plan de desarrollo, con la finalidad de reducir el riesgo y asignar recursos para la prevención y atención de desastres. Igualmente se identifica que dentro del manejo y tratamiento de asentamientos humanos, la reglamentación le exige al municipio elaborar inventarios de unidades habitacionales en riesgo, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda, promocionando la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos. Además, el municipio debe establecer normas que regulen la seguridad y diseño de: "(...) edificaciones e infraestructura de líneas vitales; intervenir y reducir la vulnerabilidad de centros urbanos, edificaciones indispensables e infraestructura de líneas vitales existentes, y estudiar y promover la aplicación de seguros para la protección de los bienes y servicios individuales y colectivos" (Decreto 93/1998, artículo 7).

El tercer momento se inicia con la promulgación de la Ley 1523/2012, que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el SNGRD, y específicamente en sus artículos 38 a 42 dispone la incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública, la integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo, la incorporación en la planificación, la incidencia en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, y el análisis específico de riesgos y la elaboración de planes de contingencia. Posteriormente han sido promulgadas otras normas de significativo valor, como el Decreto 1807/2014, que reglamenta el artículo 189 del Decreto-Ley 019/2012 en cuanto a la incorporación de la gestión del riesgo en

los planes de ordenamiento territorial; la Ley 1753/2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y la Ley 1801/2016, o el Código Nacional de Policía y Convivencia.

#### **4. DESASTRES DETONADOS POR EVENTOS NATURALES Y SU MATERIALIZACIÓN EN LA TRAGEDIA DE MOCOA (PUTUMAYO), CONSOLIDADO 2000-2014**

La evolución del marco normativo e institucional para la gestión del riesgo de desastres en Colombia queda sujeto a una potencial ineficacia a partir de la sistematización y consecuente consolidación del número de muertos, heridos, desaparecidos, personas, y familias registradas a causa de los eventos naturales definidos como avalanchas, contaminación, deslizamiento, erosión, granizadas, heladas, inundaciones, marejadas, sequías, sismos, tormentas eléctricas, vendavales y erupciones volcánicas<sup>10</sup> registradas ante la UNGRD en los 32 departamentos y el distrito capital, cifras que en 2017 pasarán a la historia por los registros de la catástrofe ocurrida en el municipio de Mocoa.

Existe una evidente falla de la gestión del riesgo por cuanto el número de repeticiones de diversos eventos naturales en el periodo 2007-2012 aumentó tendencialmente. Cabe anotar que dichos eventos pudieron ser prevenidos y mitigados desde el factor de previsibilidad y análisis de vulnerabilidad, o por lo menos sus consecuencias si se tiene en cuenta que su presencia data del periodo histórico 2000-2014.

Los consolidados nacionales identifican los eventos hidrometeorológicos, tipo avalancha, deslizamiento e inundación, como los de mayor recurrencia en el territorio, a la vez que son los más desastrosos dado el nivel de afectación a la población en condiciones de vulnerabilidad, y a que no son atendidos por la institucionalidad y la sociedad como

---

<sup>10</sup> Por razones de espacio no será posible detallar más a fondo en qué consiste cada uno, pero para explicar mejor lo ocurrido en la tragedia de Mocoa, más adelante nos referiremos a la avenida torrencial (dentro del evento natural inundación) que se presentó en esta ciudad colombiana el 1.º de abril de 2017.

el sismo y la erupción. Algunos picos de incrementos desmedidos de víctimas permiten sostener las anteriores apreciaciones. Al igual que se ejemplifica con los más de 300 muertos de la reciente avenida torrencial de Mocoa en abril de 2017 se puede hacer con las cifras del periodo 2010-2011, años durante los cuales ocurre la denominada “ola invernal”, y frente a la cual el Estado, antes que prevenir o hacer esfuerzos para mitigar, terminó reaccionando frente a la catástrofe, a pesar de su previsibilidad por la dinámica de sus condiciones en años anteriores tales como 2006 y 2007.

**Tabla 1.** Total nacional de número de muertos por eventos hidrometeorológicos 2000-2014

Fenómeno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avalancha	0	0	7	11	0	57	12	10	15	10	25	8004	261	0	7
Deslizamiento	48	57	20	49	41	90	129	59	140	47	141	145	56	36	33
Inundación	29	6	12	42	13	76	18	32	24	34	72	118	22	19	13
Tormenta eléctrica	0	0	0	0	0	0	8	1	1	2	14	14	23	18	0
Vendaval	0	2	4	1	2	65	8	6	4	1	5	9	6	4	97
<b>Total anual</b>	<b>77</b>	<b>65</b>	<b>43</b>	<b>103</b>	<b>56</b>	<b>288</b>	<b>175</b>	<b>108</b>	<b>184</b>	<b>94</b>	<b>257</b>	<b>8290</b>	<b>368</b>	<b>77</b>	<b>150</b>

**Fuente:** elaboración propia, datos obtenidos de la UNGRD.

De la sistematización de víctimas en la ocurrencia de eventos naturales sobresale la capacidad reactiva del Estado. Para visibilizar dicha postura se puede hacer énfasis, a manera de ejemplo, en departamentos como Antioquia, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Santander y Tolima, que entre los años 2007 y 2012 afrontaron el evento inundación, razón por la cual presentan un gran número de repeticiones que va aumentando anualmente, lo que contradice la finalidad preventiva de las normas en materia de gestión del riesgo. Se considera que a mayor número de repeticiones del evento en determinado territorio, el Estado adquiere y especializa las potencialidades que le deberían proporcionar mayor y mejor capacidad de función a través de estudios de amenazas cuyo diagnóstico determine cómo podría ir evolucionando y sobreviniendo el fenómeno. Así, más que evitar la repetición del evento, se entra a considerar las consecuencias que su paso puede generar en términos de las afectaciones a la población en situación de vulnerabilidad. Es

de anotar que si bien los departamentos de Antioquia y Cundinamarca cuentan con una buena capacidad técnica y financiera para la ejecución de planes y proyectos sobre la gestión del riesgo, también son los que más registros aportan al consolidado histórico nacional en los eventos: inundación, deslizamiento y avalancha.

El evento natural que generó la catástrofe de Mocoa fue la avenida torrencial, producto del desbordamiento de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco. Como ya se había mencionado, la avenida torrencial consiste en el crecimiento de los niveles de agua de un río hasta un punto en el que no podrá ser controlado (Vargas Cuervo, 2017, citado en Bus tamante Hernández, 2017). Este evento natural, por lo general incluido dentro del concepto de inundación, tiene directa relación con lluvias torrenciales (de donde precisamente deriva su nombre) que generan el desbordamiento de los ríos (UNGRD, s. f.).

Las avenidas son un tipo de movimiento en masa que desplazándose generalmente por los cauces de las quebradas, [(...) llegan] a transportar volúmenes importantes de sedimentos y escombros, con velocidades peligrosas para los habitantes [(...) y la] infraestructura, [pues estos quedan] ubicados en las zonas de acumulación de cuencas de montaña, susceptibles de presentar este tipo de fenómenos (Caballero Acosta, 2011, p. 45).

Caballero Acosta (2011, p. 46) explicando este fenómeno desde la geomorfología, analiza la avenida torrencial como ese tipo de movimiento en masa con un flujo rápido y que normalmente lleva una mezcla caótica de sólidos, sedimentos y agua, que pueden causar mucho daño al pasar por una parte yendo a otra. Específicamente en Mocoa, los tres ríos comprometidos en la inundación por las lluvias torrenciales, como atraviesan la ciudad desde diferentes puntos, originaron la magnitud de la catástrofe, teniendo en cuenta que en una población urbana aproximada de 36.000 habitantes, este desastre natural dejó como resultado 300 muertos, 400 personas heridas, 200 desaparecidas y una cifra oficial de 1.000 personas damnificadas.

## Imágenes de la zona del desastres y los ríos causantes



Fuente: Cúcuta7días.

El caso de Mocoa (Fotografía Cúcuta) fue utilizado para este escrito como una excusa para mostrar que, a pesar de los pronósticos, avisos y estudios previos, en Colombia el asunto no se ha tomado con suficiente seriedad, y para ello hay que recordar que había informes técnicos previos de las autoridades ambientales sobre los riesgos de inundaciones y avenidas torrenciales, además de su localización como zona de constantes y fuertes lluvias, a la que se le suma un proceso de organización no planificada de su configuración urbana.



## CONCLUSIONES

Colombia es un Estado que está lejos de declararse novel en materia de gestión del riesgo de desastres. Los inicios regulatorios y reglamentarios de la década de los años setenta fijan el comienzo de un recorrido normativo que no solo se amplía y articula con el escenario internacional, sino que eleva a rango constitucional muchas de las dimensiones propias de la prevención de los desastres técnicamente previsibles para las autoridades estatales. Esto lleva a un reconocimiento positivo de dicha categoría como un derecho colectivo que demanda el cumplimiento de obligaciones prestacionales de parte del Estado, y que es amparable a través de acciones constitucionales.

Del análisis normativo en general se puede concluir que a través de su evolución se presentaron cambios importantes que se iban constituyendo en herramientas eficaces para la gestión del riesgo de desastres, como, por ejemplo: la creación de un sistema de información como mecanismo fundamental para la identificación del riesgo en el país, la generación de una Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias.

En Colombia la prevención de riesgos y desastres se categoriza como el derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles a partir de la Ley 472/1998, y que ya venía con un sustento constitucional desde la Carta Política colombiana de 1991. La Constitución reconfigura la manera como debe darse la relación que la ciudadanía y el Estado han de establecer con el ambiente y sus riesgos, pues de ambos exige medidas contundentes tendientes no solo a prevenir desastres, sino a la protección de otros derechos tan importantes como el ambiente sano, la vivienda digna y otros derechos económicos, sociales y culturales constitucionalmente protegidos. Por ello, la prevención de desastres técnicamente previsibles es la concreción jurídico-normativa de la garantía colectiva que se debe desprender de la gestión del riesgo de desastres como expresión de la función administrativa y de la responsabilidad que recae sobre la comunidad en general.



Estos riesgos son de muy diferentes tipos y formas de tratamiento, pero este escrito mostró como en el país hay una tendencia al aumento de los eventos naturales de origen hidrometeorológico y que uno de los más comunes entre estos es la inundación como producto de lluvias torrenciales, responsables de que el de agua de los ríos alcance el nivel de desbordamiento, generando graves daños a su paso, tal como ocurrió en Mocoa durante la madrugada del 1.º de abril de 2017.

A pesar de la existencia de una normatividad muy robusta, sustentada en normas internacionales, puede afirmarse que la condición de vulnerabilidad del país se encuentra enmarcada en la no concreción de políticas efectivas que deriven en una fuerte y eficaz atención del riesgo. Lo anterior, pese a las diferentes posturas que devienen tanto de la esfera gubernamental como de ámbitos técnicos, ya que el país aún continúa con una tendencia de suerte “reactiva”, es decir, la acción es preponderantemente reacción cuando el evento se ha presentado, a pesar de su posible previsibilidad o constancia en determinados departamentos, y del potencial conocimiento de la vulnerabilidad de la población en el territorio.

Desde las diversas figuras que ofrece el ordenamiento territorial colombiano se hace posible prevenir los desastres desde una objetiva y real identificación de las amenazas, como por ejemplo, a partir de una adecuada utilización del territorio de acuerdo a la vocación que tenga. Por consiguiente, las herramientas que ofrecen los planes de manejo y ordenación de cuencas y los planes de ordenamiento territorial son elementos fundamentales a la hora de reglamentar la gestión del riesgo de desastres en la medida en que pueden orientar los procesos de reasentamiento poblacional, como el que hubiera evitado la catástrofe de Mocoa si se hubiera llevado a cabo aprovechando casi cincuenta años de evolución de la normativa y la institucionalidad creada para la gestión del riesgo de desastres.

## REFERENCIAS

Alianza por los Derechos Humanos Universidades de Antioquia (Universidad de Antioquia, Universidad Católica de Oriente, Universidad Ponti-

- ficia Bolivariana y Universidad de Medellín) Universidad de Minnesota. Universidad Autónoma Latinoamericana y Corporación Universitaria Lasallista. (2014). *Procesos de Reasentamiento de Población Vulnerable en Colombia. En el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención del riesgo*. Medellín: Autor.
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Editorial Legis.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Resolución 44/236, por medio de la cual se aprueba el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*. Nueva York: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1982). *Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7*. Nueva York: Autor.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- BustamanteHernández, N. (9 de abril de 2017). *Cambioclimático y lluvias, entre las causas del desastre de Mocoa*. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/explicacion-cientifica-de-la-tragedia-en-mocoa-76390>
- Caballero Acosta, J. H. (2011). Las avenidas torrenciales: una amenaza potencial en el Valle de Aburrá. *Revista Gestión y Ambiente*, 14(3), 45-50.
- Campos, A.; Niels, H.; Díaz, C. & Rubiano, D. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Mundial.
- Cardona, O. D. (2005). *La gestión del riesgo colectivo*. Recuperado de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Gestion\\_Riesgo\\_Ciudad\\_Laboratorio21-09-05LaRED%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED%20(1).pdf).
- Comunidad Andina. (2002). *Decisión 529. Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade)*.
- Comunidad Andina. (2003). *Decisión 555. Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el proyecto de cooperación "Apoyo a la preparación y prevención de desastres en la Comunidad Andina"*. Carmen de Viboral, Colombia: Comunidad Andina.
- Comunidad Andina. (2004). *Decisión 591. Estrategia Andina para la prevención y Atención de Desastres*. Quito, Ecuador: Comunidad Andina.
- Comunidad Andina. (2009). *Decisión 713 de 2009. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (Eapad)*. Lima, Perú: Comunidad Andina.

- Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. (2005). *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. A/CONF.206.6. Hyogo: Organización de las Naciones Unidas.
- Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. (1994). *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales*. A/CONF.172/9. Yokohama: Organización de las Naciones Unidas.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Organización de las Naciones Unidas.
- Congreso de la República de Colombia. (1979). *Ley 9. Por la cual se dictan medidas sanitarias*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1988). *Ley 46. Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 322. Por la cual se crea es Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 42.894 del 4 de octubre. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091 del 24 de julio. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.357 del 6 de agosto. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.411 del 24 de abril. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1575. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*. Diario Oficial No. 48.530 del 22 de agosto. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio. Bogotá: Congreso de la República.

- Congreso de la República de Colombia.(2016). *Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*. Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio. Bogotá: Congreso de la República.
- Constitución Política de Colombia*. (1991).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2010). *Sentencia C-595*.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2011). *Sentencia T-041*.
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable*. Johannesburgo: Organización de las Naciones Unidas.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe Defensorial. Emergencia en Colombia por el fenómeno de La Niña 2010-2011*. Recuperado el 18 de abril de 2017 desde <file:///C:/Users/Jorge/Downloads/Emergencia%20en%20Colombia%20por%20el%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20ni%C3%B1a.pdf>.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. España, Madrid: Trotta.
- Gallardo, M. (2011). Equilibrio, caos, entropía. *Moleqla. Revista de Química de la Universidad Pablo de Olavide* (1), 7-8.
- García-Colín, L. (1989). *El concepto de la entropía. Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 14 de abril de 2018 desde <https://books.google.com.co/books?id=NM0bOoRK8XEC&printsec=frontcover&dq=entropia&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiqqauYn7raAhVkw1kKHR2mCCsQ6AEINDAD#v=onepage&q=entropia&f=false>
- Gobierno de la República de Colombia. (1989). *Decreto-Ley 919*.
- Lavell, A. (2000). Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso del huracán Mitch en Centroamérica. En N. Garita y J. Nowalski (Comp.), *Del desastre al desarrollo sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*. (pp. 472 – 504). San José, Costa Rica: BID & CIDHS.
- Lavell, A. (2000). Draft Annotated Guidelines for Inter-Agency Collaboration in Programming for Disaster Reduction, unprinted for Emergency Response División at UNDP, Ginebra
- López, J. (2009). *La garantía de los derechos sociales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Ediciones Gustavo Ibáñez.
- Ministerio de Desarrollo. (1984). Decreto 1547.

- Ministerio de Interior y de Justicia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 3696*.
- Ministerio de Justicia. (1970). *Decreto 1355*.
- Ministerio del Interior de la República de Colombia. (1995). *Decreto 2190*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Decreto 1807, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-Ley 019/2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*.
- Paz Cardona, A. (2017). Hace 9 meses estudios advertían de tragedia en Mocoa. *Revista Semana Sostenible*. Recuperado el 18 de abril de 2017 desde <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mocoa-corpoamazonia-advirtio-de-la-tragedia-por-deforestacion/37471>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995). *Decreto 969*.
- Presidencia de la República de Colombia. (1998). *Decreto 93*.
- Presidencia de la República de Colombia (2012). *Decreto-Ley 019, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*.
- Roca, V. (2011). Y el caos se hizo muerte. *MoleqLa. Revista de Química de la Universidad Pablo de Olavide* (1), 31-33.
- Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres. (s.f.). *ABC gestión del riesgo: conoce, reduce y prepárate*. Bogotá: UNGRD. Recuperado el 20 de abril de 2018 desde [http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/ABC\\_Gestion\\_de\\_Riesgo.aspx](http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/ABC_Gestion_de_Riesgo.aspx).
- Vásquez, J. E.; Gómez, M. I. & Martínez, H. D. (2017). *Gestión del riesgo de desastres, ordenamiento territorial, reasentamiento y reubicación: correlación desequilibrada para el ejercicio de derechos humanos desde retrospectivas jurídicas en Colombia*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Investigación en Urbanis llevado a cabo en el IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio, Barcelona.
- Wilches-Chaux, G. (1998). Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo. Recuperado el 18 de abril de 2017 desde [http://www.desenrendando.org/public/libros/1998/gglr/GGLR\\_Parte4\\_ene-7-2003.pdf](http://www.desenrendando.org/public/libros/1998/gglr/GGLR_Parte4_ene-7-2003.pdf).

- Wilches-Chaux, G. (2010). La gestión del riesgo: Una visión alternativa. Recuperado el 17 de abril de 2017 desde [http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion\\_de\\_alcaldes/Ibague/Ibague\\_la\\_gestion\\_del\\_riesgo\\_una\\_aproximaci%C3%B3n\\_alternativa.pdf](http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Ibague/Ibague_la_gestion_del_riesgo_una_aproximaci%C3%B3n_alternativa.pdf).
- Zango, M. (2011). *La gestión de los riesgos naturales en el marco de los derechos humanos de tercera generación. El caso de los efectos inducidos por la sismicidad en El Salvador (Centroamérica)*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide. Recuperado el 14 de abril de 2018 desde [https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mzanpas/profesor/1380105145294\\_tesis\\_doctoral\\_marga\\_zango-pascual-pp\\_1-80\\_de\\_530.pdf](https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mzanpas/profesor/1380105145294_tesis_doctoral_marga_zango-pascual-pp_1-80_de_530.pdf).