

Monografía analítica de la ley 1523 del 2012 y sus sinergias con el decreto ley 2811 de 1974 y el manejo de los recursos naturales

Esteban Gálvez Ospina

2013



# La Gestión del Riesgo de Desastres

## Un enfoque basado en procesos

En el presente documento, se tocaran algunos temas de vital importancia para la elaboración y regulación de instrumentos, que protejan y conserven el medio ambiente, por tal razón se hace evidente la generación de nuevo conocimiento y una dinámica analítica que permita el mejoramiento de la ejecución de las políticas públicas elaboradas en nuestro país hasta el momento.

UNIVERSIDAD CATOLICA DE  
MANIZALES  
ALUMNO: ESTEBAN GALVEZ  
OSPINA - INGENIERO AMBIENTAL  
TUTOR: MARIA DEL PILAR PEREZ -  
INGENIERA CIVIL  
MONOGRAFIA ANALÍTICA DE LA  
LEY 1523 DEL 2012 Y SUS SINERGIAS  
CON EL DECRETO LEY 2811 DE 1974 Y  
EL MANEJO DE LOS RECURSOS  
NATURALES

Imagen extraída de:  
<http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc17733/doc17733.htm>

**MONOGRAFIA ANALITICA DE LA LEY 1523 DEL 2012 Y SUS SINERGIAS  
CON EL DECRETO-LEY 2811 DE 1974 Y EL MANEJO DE RECURSOS  
NATURALES**

**ESTEBAN GALVEZ OSPINA  
INGENIERO AMBIENTAL**

**MONOGRAFIA ANALITICA PARA OPTAR AL TITULO DE ESPECIALISTA EN  
ATENCION, PREVENCION Y REDUCCION DE DESASTRES.**

**DIRECCIÓN DE PROYECTO DE MONOGRAFIA:**

**MARIA DEL PILAR PEREZ RESTREPO  
INGENIERA CIVIL**

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES  
FACULTAD DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA  
PROGRAMA: ESPECIALIZACION EN ATENCION, PREVENCION Y  
REDUCCION DE DESASTRES.  
MANIZALES, CALDAS, COLOMBIA  
MAYO DE 2013**

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **1. TÍTULO.**

### **2. INTRODUCCIÓN.**

### **3. JUSTIFICACIÓN**

**3.1 ¿Por qué las políticas de gestión son soluciones prospectivas para obtener un desarrollo?**

**3.2 ¿Estamos impactando el medio ambiente y asegurando el desarrollo sostenible?**

### **4. RESUMEN**

### **5. ABSTRACT**

### **6. PALABRAS CLAVE**

### **7. OBJETIVOS DE TRABAJO.**

### **8. METODOLOGÍA.**

### **9. MARCO TEÓRICO**

**9.1 La gestión del riesgo en Colombia**

**9.2 Gestión del riesgo actual**

**9.3 Gestión y legislación ambiental**

**9.4 Marco legal**

**9.5 Política de gestión del riesgo (ley1523 de abril de 2012)**

### **10. CUERPO DEL TRABAJO.**

**10.1 Incidencia de las políticas públicas asumidas en el país referidas a los recursos naturales, especialmente la ley 1523 de 2012 y su relación con el decreto 2811 de 1974.**

**10.2 El desarrollo sostenible en la constitución de 1991.**

**10.3 Desglose decreto ley 2811 de 1974**

**10.4 Política pública**

### **11. CONCLUSIONES**

### **12. RECOMENDACIONES**

### **13. BIBLIOGRAFIA**

## 2. INTRODUCCION

Los desastres ocurren en todo el mundo, pero sus repercusiones económicas, sociales y ambientales han ido en aumento, siendo generalmente mucho mayores en los países en desarrollo. Los desastres pueden eclipsar años de inversión para el desarrollo de los países, pero a su vez, las causas del riesgo pueden estar arraigadas en errores y problemas de los mismos procesos de desarrollo. (Banco Mundial, 2006a)

Colombia a lo largo de su corta historia de “la gestión del riesgo de desastres” ha sido pionera en la implementación de metodologías que permitan llevar de la mano el desarrollo y minimización de los desastres, esto se ha visto reflejado en los altos porcentajes de disminución de pérdidas de vida de personas expuestas a un tipo de riesgo, o amenaza y con una vulnerabilidad significativa, por el contrario el aumento de los daños físicos, es decir todo aquello que tiene que ver con la infraestructura y medios de subsistencia, lo cuales han recibido y hasta el momento reciben grandes golpes por la falta de gestión del riesgo en todos los niveles. (Ver tabla1)

**TABLA 1** Registros y pérdidas por décadas

Principal fuente de información	Década	Registros	Muertos	Damnificados/ afectados	Viviendas destruidas	Viviendas afectadas
Hemerográfica	1970 – 1979	5.657	4.025	1'710.541	23.060	25.584
	1980 – 1989	5.123	28.316	4'727.790	29.317	15.873
Oficial (DGR desde 1992)	1990 – 1999	6.465	3.957	9'204.412	88.956	191.828
	2000 – 2009	9.270	2.180	9'284.073	41.689	470.987
	2010 – 2011	2.187	519	2'823.885	7.403	358.378
	<b>Total</b>	<b>28.702</b>	<b>38.997</b>	<b>27'750.701</b>	<b>190.425</b>	<b>1'062.650</b>

Fuente: Corporación OSSO, 2011 a partir de Corporación OSSO-EAFIT, 2011.

De allí, parte la necesidad de incluir el concepto de desarrollo dentro de todos los niveles de administración de forma transversal y contundente la cual influya de manera directa en la calidad de vida de los habitantes de alguna población.

Con base en lo anterior se hace indispensable la formulación de políticas encaminadas a la solución de esta problemática, es por ello que se han estado implementando a lo largo de 30 años, decretos y leyes que apunten hacia el desarrollo y la organización de todas las actividades que afecten la calidad de los habitantes del territorio colombiano, en el presente documento se analizara de manera más profunda y específica este componente, gracias a la profundización que se hará en el decreto 2811 de 1974 y la ley de gestión del riesgo 1523 del 2012 como normativa de la “PARTE AMBIENTAL” en nuestro país, y se determinaran las características necesarias para la elaboración de las políticas anteriormente mencionadas, las cuales deben llevar y ser sustentadas unas a

otras en conceptos y obligaciones, de manera que esto conlleve a una metodología y organización en cuanto a un solo objetivo que sería el desarrollo sostenible.

En forma acumulativa, durante los últimos 40 años los desastres han ocasionado pérdidas que alcanzan los US\$ 7.100 millones, es decir, un promedio de pérdidas anuales de US\$ 177 millones. Entre 1970 y el 2011 se han registrado más de 28.000 eventos desastrosos, de los cuales cerca del 60% se reportan a partir de la década de 1990. Además, durante el 2010 y el 2011, en tan sólo 15 meses, se alcanzó una cifra equivalente a la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior. Hay un evidente incremento en la ocurrencia de eventos desastrosos, pasando de 5.657 registros, entre 1970 y 1979, a 9.270 registros, entre el 2000 y el 2009, lo cual está relacionado no sólo con la disponibilidad y calidad de las fuentes de información, sino principalmente con el aumento de la población y los bienes expuestos.<sup>1</sup> (Corporación OSSO, 2011).

El objetivo de este análisis es identificar el estado de avance y las recomendaciones que permitan formular las bases y prioridades para ajustar las políticas públicas en esta materia con una perspectiva de corto a largo plazo, contribución que se produce en un momento político importante por las reformas institucionales, organizacionales y normativas que están desarrollándose.

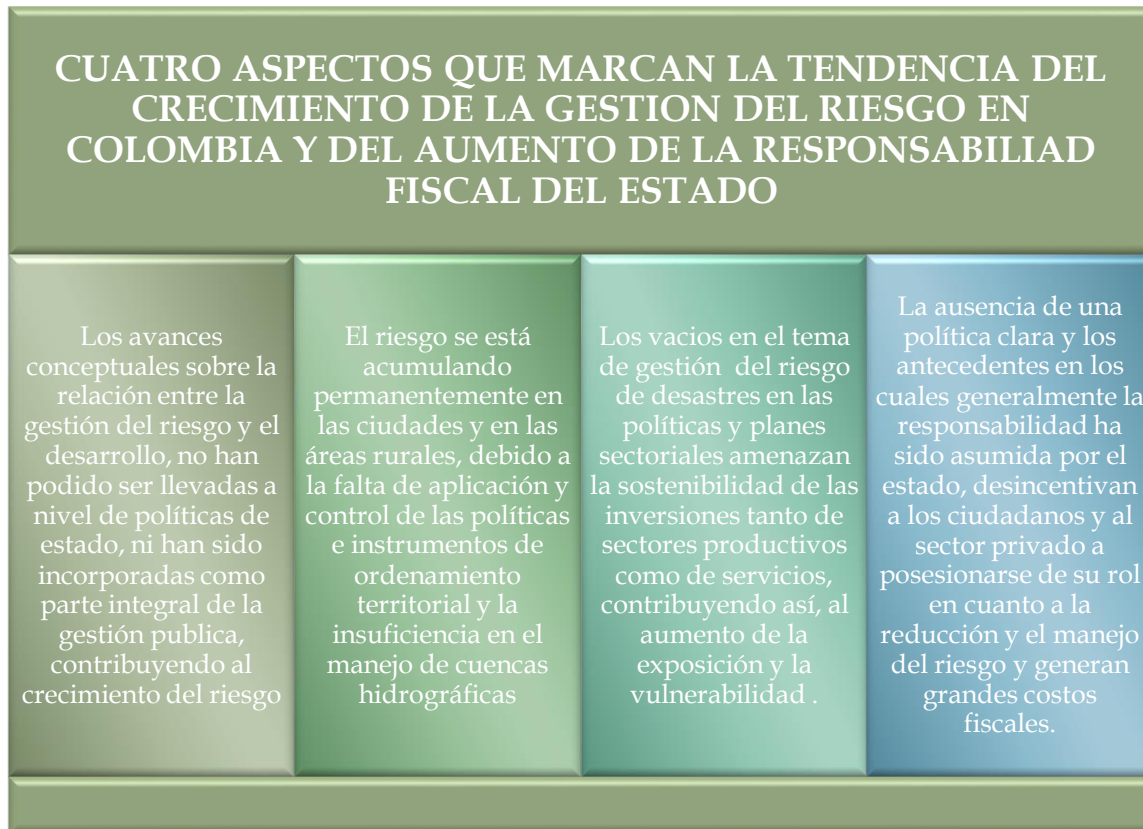


Imagen extraída de: <http://www.ospina-narino.gov.co>

---

<sup>1</sup> Corresponde a pérdidas económicas en vivienda (millones de dólares constantes del 2010), por fenómenos geológicos e hidrometeorológicos entre 1970 y el 2010 (Corporación OSSO, 2011).

**CUADRO N°1**



**FUENTE: ELABORACION PROPIA**

### 3. JUSTIFICACIÓN

#### 3.1 ¿POR QUE LAS POLITICAS DE GESTION SON SOLUCIONES PROSPECTIVAS PARA OBTENER UN DESARROLLO?

Para empezar a desarrollar este cuestionamiento es importante deducir dos conceptos fundamentales para los procedimientos que se deben ejecutar en la gestión del riesgo, los cuales son las intervenciones prospectivas y correctivas, según la ley 1523 del 2012 se definen como: **Intervención correctiva:** Proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos e **Intervención prospectiva:** Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población. Es necesario realizar dicha aclaración debido a que las políticas de gestión son una medida prospectiva en la gestión ambiental para obtener el desarrollo. (Ver figura)

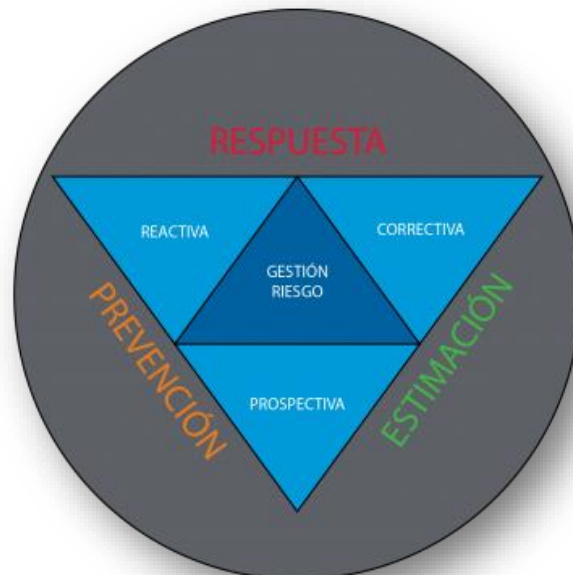


Imagen extraída de: <http://planesdecontingencias.com/la-planificacion-de-la-gestion-del-riesgo/>

por ende en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública, y contribuyendo en un análisis mucho más preciso y en la búsqueda de las

respuestas, en el afán de encontrar el origen de las cosas y resolver las problemáticas, es necesario presentar un enfoque diferente, una visión distinta de la gestión del riesgo y el medio ambiente, en este caso una comparación y un análisis de dos normas fundamentales en el territorio colombiano, el cual enmarca el tema de las políticas públicas y el desarrollo sostenible. En la actualidad este tipo de políticas son la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes. Ahora bien, vale preguntarse: ¿Han sido las políticas públicas un instrumento efectivo para la resolución de anomalías y problemáticas de las comunidades, gremios y otros grupos de interés? O por el contrario, ¿han sido un elemento de legitimación electoral de la administración, con un bajo impacto en el sistema político?

Se hace indispensable la realización de trabajos tendientes al estudio de la gestión del riesgo como un sistema, las políticas públicas y la gestión del riesgo son procesos que siempre tienen como objetivo principal, la comunidad, por esto se debe apuntar hacia un desarrollo tanto de la misma gestión ya sea en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los instrumentos y recursos como en el desarrollo de programas, regulaciones, instrumentos etc. Teniendo en cuenta el aprovechamiento de los recursos naturales y la debida regulación y conservación de las áreas de conveniencia.

Todo esto encaminado, para contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de una región y su debida interacción con el entorno, donde gracias a la organización de los temas centrales en una administración se puede entender la gestión del riesgo como un proceso transversal dentro de los temas más sobresalientes, a través de políticas públicas y con lineamientos hacia el desarrollo sostenible, además la gestión del riesgo debe ser entendida como un proceso de primer orden, dado las circunstancias de nuestro territorio y en algunas ocasiones de las situaciones antrópicas por las cuales atraviesa, es así como la normativa debe estar encaminada hacia una sola meta, el desarrollo sostenible gracias al aprovisionamiento que nos da la naturaleza y a la conservación que le debemos dar a esta.

En conclusión, las políticas públicas y los temas de interés ambiental deben ser acciones prospectivas para establecer índices altos de competitividad y desarrollo porque son la herramienta de la comunidad, desde los entes municipales se trabaja para la construcción de dichos instrumentos pero es un hecho que la comunidad siendo la directamente impactada debe desenvolverse como eje estructural y principal para que dichas políticas tenga la verdadera importancia y sean aplicadas y aprovechadas en todo su concepto, alcanzando así, metas altas, programas y proyectos con una nueva visión en pro de un desarrollo.

### **3.2 ¿ESTAMOS IMPACTANDO EL MEDIO AMBIENTE Y ASEGURANDO EL DESARROLLO SOSTENIBLE?**

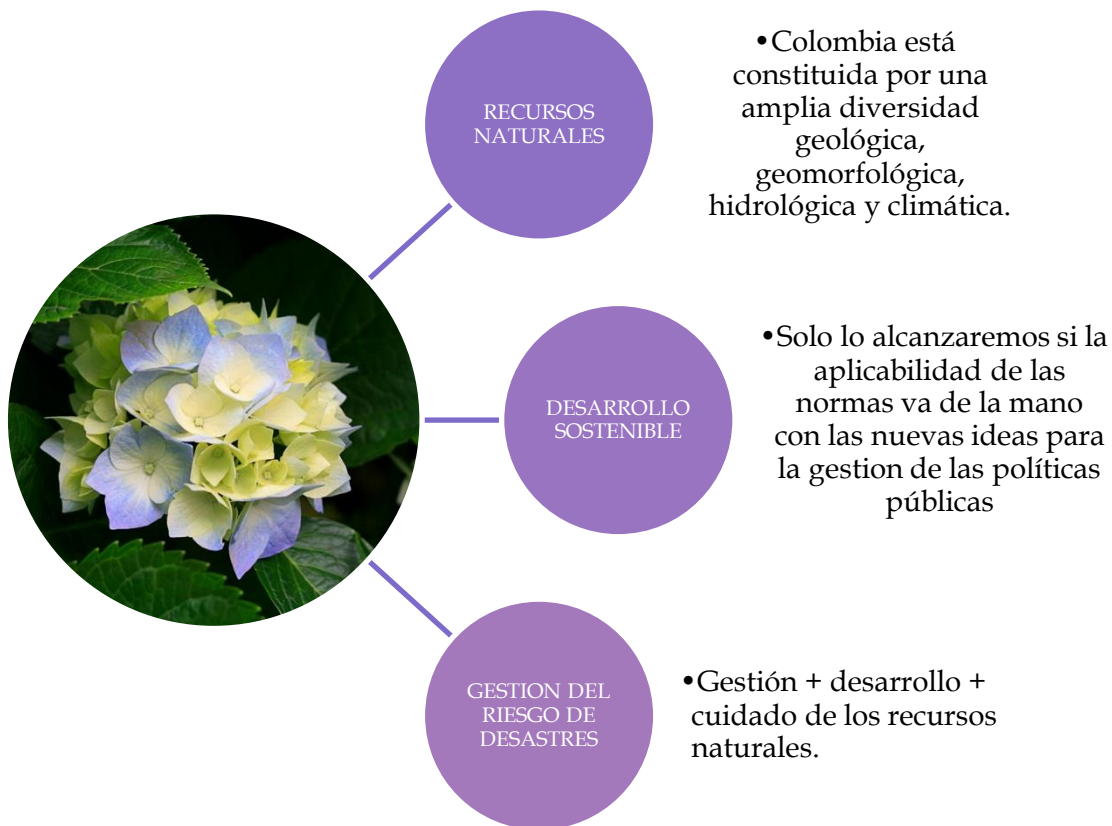
El desarrollo sostenible, es un concepto que de manera exponencial ha estado creciendo en nuestra nación, debido a que se apunta por un estado que preserve



el estado del medio ambiente para generaciones futuras, debido a esto es el hecho de que el componente ambiental este apuntado como un aspecto el cual debe ser desarrollado de manera acelerada pero asertiva, dado esto que muchos organismos públicos y en parte privados han realizado y monitoreado instrumentos que permitan tal aceleración asertiva y ajustada, ya particularizando un poco mas aplicándolo a nuestro contexto, es importante señalar que se hace un esfuerzo enorme para que las políticas públicas cumplan su verdadero objetivo, al cual están encaminadas y por lo que fueron creadas y es alcanzar el desarrollo, dicho concepto hace parte de una gran concepción general y fundamental el cual justifica la gestión ambiental, hoy en día la legislación colombiana es una de las mejores a nivel latinoamericano, debido a su excelente metodología para ahondar en los aspectos que verdaderamente interesan y los cuales necesitan algunos lineamientos, pese a esto las estrategias para la aplicación de dichas políticas no esta tan desarrolladas y a futuro es uno de los retos más importantes que tiene el estado y la comunidad para con el medio ambiente nivel colombiano.

Por todo esto surge la necesidad de valorar y analizar, que tan desarrollado está el tema de la elaboración de políticas públicas y que tan sustentadas están en las normativas semejantes a sus temas de expedición. Tal como lo expreso en la siguiente sinopsis.

## CUADRO N°2: FUENTE: ELABORACION PROPIA



En conclusión el uso de los recursos naturales siempre trae como consecuencia un impacto positivo o negativo en el medio ambiente, para nuestro caso, el elaborar políticas públicas de gestión del riesgo enfocando todos los esfuerzos en la gestión ambiental para un desarrollo sostenible, impacta de gran manera el medio ambiente, debido a que se están forjando medidas necesarias para su desarrollo, cuidado, protección y uso, talvez en tiempos pasados, se estaban impactando los recursos naturales de una manera incontrolada, pero se puede decir que el análisis de la gestión del riesgo en Colombia direccionado de manera transversal en los temas de desarrollo y planificación son un aporte importante en la construcción de las políticas públicas y dichos lineamientos refuerzan la estructura participativa de la comunidad para con el medio ambiente.



Imagen extraída de:

<https://www.dnp.gov.co/Programas/Ambiente/An%C3%A1lisisdeGest%C3%B3ndelRiesgoenColombia.aspx>

#### **4. RESUMEN**

En el presente documento, se tocarán algunos temas de vital importancia para la elaboración y regulación de instrumentos, que protejan y conserven el medio ambiente, por tal razón se hace evidente la generación de nuevo conocimiento y una dinámica analítica, que permita el mejoramiento de la ejecución de las políticas públicas elaboradas en nuestro país hasta el momento.

Dicho escrito establecerá las diferencias y similitudes que existen en el manejo de los recursos naturales, visto y analizado desde perspectivas diferentes, así como la debida argumentación de los conceptos manejados y el por qué de los diferentes lineamientos que encaminan cada una de las normas, buscando entre si un desarrollo sostenible y un mejoramiento de la calidad de vida con derechos y deberes.

#### **5. ABSTRACT**

This document, will express some vital issues for the development and regulation of instruments that protect and conserve the environment, therefore it is evident the generation of new knowledge and an analytical dynamics that allows the improvement of the execution of the laws made in our country at this time.

This document will establish the differences and similarities of the natural resources management, viewed and analyzed from different perspectives, also with the arguments of the concepts used and the explanation of the various guidelines that route each of the rules, seeking sustainable development and improved quality of life with rights and duties.

## 6. PALABRAS CLAVE

- 1. Adaptación:** Comprende el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas, En el caso de los eventos hidrometeorológicos la Adaptación al Cambio Climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad.<sup>2</sup>
- 2. Alerta:** Estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un evento peligroso, con base en el monitoreo del comportamiento del respectivo fenómeno, con el fin de que las entidades y la población involucrada activen procedimientos de acción previamente establecidos.<sup>2</sup>
- 3. Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.<sup>2</sup>
- 4. Análisis y evaluación del riesgo:** Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.<sup>2</sup>
- 5. Calamidad pública:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ley 1523 del 24 de abril del 2012

6. **Cambio climático:** Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.<sup>2</sup>
7. **Conocimiento del riesgo:** Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.<sup>2</sup>
8. **Desastre:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.<sup>2</sup>
9. **Emergencia:** Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.<sup>2</sup>
10. **Exposición (elementos expuestos):** 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.<sup>2</sup>
11. **Gestión del riesgo:** Es el 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ley 1523 del 24 de abril del 2012

**12. Intervención:** Corresponde al tratamiento del riesgo mediante la modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir la amenaza que representa o de modificar las características intrínsecas de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad.<sup>2</sup>

**13. Intervención correctiva:** Proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.<sup>2</sup>

**14. Intervención prospectiva:** Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.<sup>2</sup>

**15. Manejo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación.<sup>2</sup>

**16. Mitigación del riesgo:** Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.<sup>2</sup>

**17. Preparación:** Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos,

seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. <sup>2</sup>

**18. Prevención de riesgo:** Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible. <sup>2</sup>

**19. Recuperación:** Son las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado. <sup>2</sup>

**20. Reducción del riesgo:** Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. <sup>2</sup>

**21. Respuesta:** Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. <sup>2</sup>

**22. Riesgo de desastres:** Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la

---

<sup>2</sup> Ley 1523 del 24 de abril del 2012

vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. <sup>2</sup>

**23. Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ley 1523 del 24 de abril del 2012



## **7. OBJETIVOS**

### **GENERAL:**

- Realizar una monografía analizando la incidencia de las políticas públicas asumidas en el país referidas a los recursos naturales, especialmente la ley 1523 de 2012 y su relación con el decreto 2811 de 1974.

### **ESPECÍFICOS:**

- Revisar las bases y fundamentos que permitan encontrar los argumentos por los cuales se decide expedir la ley 1523 del 2012.
- Construir un documento analítico en el cual se enfatice en la relación de expedición de una ley de acuerdo a las bases del decreto ley 2811 de 1974.
- Establecer los grados de correlación entre las dinámicas físicas de gestión del riesgo y el medio ambiente existentes, es decir la ley 1523 y el decreto ley 2811 de 1974. Que inciden en el aumento de las situaciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en el país.

## **8. METODOLOGÍA**

Teniendo en cuenta el objeto del estudio de esta monografía, el cual consiste en analizar cómo se ocupa el estado en calidad de institución, a través de su marco regulatorio y el establecimiento de políticas públicas, del tema de la gestión del riesgo y su rol tanto en la prevención y mitigación del riesgo como en la atención de los desastres en Colombia y como este apunta indirectamente a la ejecución de los decretos y leyes como políticas públicas en nuestra nación, sabiendo también que se debe seguir una metodología estructural y técnica y que debe ser basada en el conocimiento, experiencia y resultados prácticos observados y aun así con la unidad de análisis que se soporta en dos escenarios, espacial y temporalmente diferentes; cuyas características base son: normativa colombiana y el tipo de propuesta analítica presentada, he optado por la utilización del método observacional debido a las diferentes miradas que se le deben dar algunos temas de interés en algunos grupos de beneficio y el método científico usado principalmente en la producción de conocimiento debido al análisis empírico y técnico y el cual tiene como principio la reproducibilidad, es decir la capacidad que tiene determinado tema de repetirse en cualquier espacio o por cualquier persona.

Estas estrategias se han convertido en métodos importantes a la hora de toma de decisiones y que convierten el proyecto a pesar de ser muy teórico en algo práctico relacionado con la comunidad.

### **8.1 REVISIÓN Y RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN:**

#### **8.1.1 REVISIÓN DE MATERIAL BIBLIOGRÁFICO.**

Recopilación de información secundaria, con base en estudios y datos de diferentes fuentes e instituciones, a saber:

- Ministerio del interior
- Corporación Autónoma Regional de caldas
- Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres.
- Ley 1523 de 2012
- Decreto ley 2811 de 1974
- Sistema de Inventario de Desastres (DESINVENTAR).

#### **8.2 DEFINICIÓN DEL MARCO TEÓRICO.**

Recapitulación de elementos conceptuales de soporte de la investigación.

Temas escogidos:

- La historia de la gestión del riesgo.

- Estadísticas de gestión del riesgo
- La gestión del riesgo como principio ambiental.

### **8.3 ANÁLISIS DE INFORMACIÓN RECOPIADA.**

Revisión y organización de la información. Etapa esencial para dar inicio al documento.

### **8.4 ELABORACION DE LA MONOGRAFIA ANALITICA DE LA LEY 1523 DEL 2012 Y SUS SINERGIAS CON EL DECRETO-LEY 2811 DE 1974 Y EL MANEJO DE RECURSOS NATURALES**

### **8.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

Definición de los alcances que tuvo dicha monografía y de los aspectos a mejorar dentro de la formulación de dicha monografía.

### **8.6 REALIZACIÓN DEL DOCUMENTO ESCRITO, TRABAJO FINAL Y SOCIALIZACIÓN DEL RESULTADO.**

Entrega del documento final al asesor(a) principal.

## 9. MARCO TEORICO

### 9.1 HISTORIA GESTIÓN DEL RIESGO EN COLOMBIA

Se considera que Colombia es un país expuesto casi a la totalidad de los fenómenos naturales sin contar con el impacto que generan las amenazas de tipo antrópico, sin embargo hasta cierto tiempo el impacto socioeconómico no estaba siendo tenido en cuenta ni había sido evaluado por alguna entidad que regulara dichos temas de interés, de manera que a partir de esta generación de conocimiento se pudieran establecer lineamientos para así, en un futuro se desarrollara en un término global la gestión de riesgos de desastres, consolidado y estructurado.

Solo fue hasta el 13 de Noviembre de 1985 con el desastre ocurrido por la avalancha provocada por la activación del Volcán del Ruiz, el cual afectó a los departamentos de Tolima y Caldas, provocando 25.000 víctimas y pérdidas económicas alrededor de los 211.8 millones de dólares, de acuerdo con cifras suministradas por el PNUD, que se detectó como necesidad prioritaria para el país contar con un Sistema que coordinará todas las acciones encaminadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional. En consecuencia se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres - SNPAD como red institucional para el cumplimiento de esta función.

Desde ese momento se da inicio gracias a todo el impacto que se generó, a toda la gestión y organización a nivel interinstitucional para la determinación de lineamientos y directrices claros con respecto a la prevención y atención de desastres (Ley 46 de 1988 – Decreto Ley 919 de 1989), los cuales enmarcan las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Posteriormente y con el fin de establecer y regular las acciones del Sistema, se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - PNPAD mediante Decreto 93 de 1998.

Al ser el PNPAD un esquema esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional, se determina mediante el Documento CONPES 3146 de 2001: Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, un conjunto de acciones prioritarias para mejorar el desarrollo del Plan con respecto a elementos tales como el conocimiento, la incorporación del tema en la planificación, el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el mejoramiento de los programas de educación y divulgación entre otros.

[En Colombia, a partir de 1988 se contó con una organización formal para la gestión integral del riesgo: el “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”. De esta forma fue uno de los dos primeros países de la región que promovió una aproximación integral al problema de los desastres, tratando no sólo la respuesta sino también, de manera privilegiada, la prevención y mitigación (reducción del riesgo).]

En este sentido se determinó como estrategia, el manejo de la gestión del riesgo como componente importante de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo Sectorial (PDT), configurados como instrumentos de planificación en el corto y mediano plazo y a su vez herramienta para la toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, departamentos y nación.

La historia de los desastres en Colombia, se remonta más allá del siglo pasado, podría decirse que desde la colonia. La legislación acerca del tema de atención y prevención de desastres, solo aparece a partir de 1900, año en el cual, se crean los cuerpos de ambulancias para atender a los heridos de la guerra de los mil días, con ellos nace la Cruz Roja Colombiana.

El decreto No 313 de 1922, reconoció a la Cruz Roja como auxiliar del servicio sanitario del ejército, con el fin de ser incorporada a la liga internacional de Sociedades de la Cruz Roja.

La Ley 142 de 1937, calificó a la Cruz Roja como institución de asistencia pública asignándole el apoyo de todas las autoridades y de los ciudadanos en su programa humanitario.

La ley 49 de 1948, creó y organizó el “*Socorro Nacional en caso de calamidades públicas*”, cuya función específica fue asumir en todo momento y en cualquier lugar del país, el auxilio a víctimas de emergencias. Dicha ley además estableció, la obligatoriedad de crear la Cruz Roja Juvenil, en planteles educativos adscritos al Ministerio de Educación.

El decreto 4231 de 1948, reglamentó la ley 49 de 1948, complementando el esquema de funcionamiento del Socorro Nacional y estableció la asesoría de un comité especial de la Cruz Roja.

El decreto 2114 de 1950, atribuyó las funciones relativas a las calamidades públicas al comité especial de la Cruz Roja y obligó la entrega de auxilios oficiales o privados a la Cruz Roja con destino al Socorro Nacional.

El decreto ley 3398 de 1965, creó y organizó la Defensa Civil, como dependencia del Ministerio de Defensa para garantizar la participación permanente y obligatoria de todos los institutos del país no comprendidos en el llamamiento del servicio militar obligatorio, la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones. Aunque su sentido era especialmente militar, incluyó medidas relativas a las calamidades públicas.

El decreto 606 de 1967, convirtió la Defensa Civil en una agencia especializada del gobierno bajo la inmediata dirección del Presidente Nacional.

El decreto 1463 de 1970, configuró la Defensa Civil, como una unidad administrativa especial del Ministerio de Defensa, cobrando mayor especialización en la preservación y atención de desastres, pero continúa con sus demás funciones relativas a la seguridad interna y externa y a la prevención y lucha contra el delito.

El decreto 2341 de 1971, independizó administrativamente a la Defensa Civil, convirtiéndola en establecimiento público, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de defensa, le asignó la ejecución de planes y programas del gobierno nacional relativos a la prevención y control de desastres, además de sus otras funciones.

La ley 9 de 1979, denominada “código sanitario Nacional”, consagró el título VIII a la temática de prevención y atención de desastres, creó el comité Nacional de Emergencia, el cual debe asumir la coordinación de todos los organismos que intervengan durante la emergencia; dispuso la constitución de comités regionales y locales de emergencias, los cuales, estarían encargados de elaborar los planes de contingencia de acuerdo con modelos que elabore el Comité Nacional y apruebe el Ministerio de Salud; asignó al Comité Nacional funciones de control y vigilancia de planes de capacitación y entrenamiento, el establecimiento de normas y requisitos sobre sistemas de alarma, información general, refugio, campamentos y condiciones sanitarias.

El decreto 3489 de 1982, reglamentó el título VIII de la ley 09 de 1979 y el decreto 2341 de 1971, en cuanto a desastres, reiterando la estructura institucional y agregando aspectos organizativos. Adicionalmente organizó el Centro Nacional de operaciones de Emergencia, como un cuerpo derivado del Comité Nacional; integró a la defensa civil dentro de la estructura de los comités Nacional, regionales y Locales de emergencia.

El decreto ley 1547 de 1984, creó y organizó el Fondo Nacional de Calamidades, pero no menciona su relación con el Fondo Nacional de Emergencias, ni sobre la subsistencia o no de este último. Los recursos del fondo, deberían estar destinados tanto a las fases de prevención y diagnóstico de desastres, como las que supongan el apoyo económico requerido por los desastres ocurridos, el control de sus efectos y la rehabilitación y reconstrucción.

Ley 46 de 1988 Por medio de esta ley, se creó y organizó el Sistema Nacional, para la Prevención y Atención de desastres. En sus artículos definió responsabilidades y funciones de organismos y entidades públicas y privadas, en etapas como la prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, las cuales según él, son originadas en una situación de desastre. En este mismo Artículo propuso integrar esfuerzos públicos y privados y garantizar un manejo oportuno de los recursos.

Decreto 919 de 1989: *“Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.”*

Constitución Política de Colombia 1991 en su artículo dos, que trata de los fines del estado, plantea lo siguiente: “las autoridades de la república están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

En la constitución del 91, se incorpora el concepto de desarrollo sostenible como política de estado y describe la obligación del estado de la siguiente manera: “parte del mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano es lograr un mayor nivel de seguridad y supervivencia en relación con las acciones y reacciones del entorno, lo cual se logra a través de la comprensión de la interacción del mismo con el medio ambiente. De aquí se desprende que la prevención de desastres, es una estrategia fundamental para el desarrollo humano sostenible, dado que este aspecto de la planificación permite compatibilizar el ecosistema natural y la sociedad que lo ocupa y lo explota, dosificando y orientando la acción del hombre sobre el medio ambiente y viceversa.<sup>6</sup>

Directiva Presidencial No.33 de 1991: *“Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”*.

Directiva Ministerial 13 de 1992: *“Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”*.

Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente, (hoy ministerio de ambiente y desarrollo sostenible) en ella se plantea en el numeral 9 del artículo 1, que: *“la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”*.

Ley general de educación, 115 de 1994. Con algunas disposiciones en la resolución 7550 de 1994, se regulan actuaciones del sistema educativo en la prevención de emergencias y desastres.

En relación con el tema educativo, con el decreto 1742 de 1994, instituye el proyecto educativo ambiental.

Decreto 2190 de 1995: *“Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”*.

Decreto 969 de 1995: *“Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias”*

---

<sup>6</sup> Constitución Política de 1991

Ley 322 de 1996: *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.”*

Ley 388 de 1997 En su artículo primero, donde presenta los objetivos de la ley, expone el tema de atención y prevención de desastres, como una función más de la entidad territorial, encaminada al establecimiento de los mecanismos que le permitan, en ejercicio de su autonomía promover el ordenamiento territorial, el uso equitativo y racional del suelo.

Decreto 93 de 1998 por este decreto se adoptó el Plan Nacional para la Prevención y atención de desastres. Dicho Plan debería incluir:

- Políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial, como de orden nacional, regional y local.
- Presentó como fases del proceso, a tener en cuenta en los programas del plan las siguientes: prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas.
- Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local.
- La coordinación interinstitucional e intersectorial.
- La investigación científica y los estudios técnicos necesarios.
- Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención de desastres.

Decreto 321 de 1999: *“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.”*

Documento CONPES 3146 de 2001: *“Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD- en el corto y mediano plazo.*

Directiva Presidencial 005 de 2001: *“Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional”.*

Decreto 4002 de 2004 (Noviembre 30): *“Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”*

Decreto 3696 de 2009 (Septiembre 25). Modifica el Decreto 969 de 1995. Red Nacional de Centros de Reserva.

Decreto 4550 de 2009 (Noviembre 23). *“Reglamenta la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública”*

Decreto 926 de 2010 (Marzo 19). *“Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10”*



Decreto 4741 del 2011: *“por el cual se crea la unidad de gestión de riesgos de desastres, se establece su objeto y estructura”*

Ley 1505 de 2012: *“Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.”*

**La Ley 1523 del 24 de Abril de 2012** adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El objetivo del SNGRD es *“llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible”*, del cual son responsables *“todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano”*, y por lo que definió como objetivos específicos garantizar tres procesos:

- Conocimiento del riesgo,
- Reducción del Riesgo y
- Manejo de desastres.

La implementación de estos tres procesos misionales en los diferentes niveles territoriales es la manera de enfocar el SNGRD hacia el cumplimiento de su objetivo. Para facilitar la implementación de estos procesos, el SNGRD incluye cuatro componentes, a saber:

- La estructura organizacional,
- Los instrumentos de planificación,
- Los sistemas de información y
- Los mecanismos de financiación.

Para las entidades, instituciones y organizaciones interesadas en el desarrollo local es de fundamental importancia conocer el alcance y propósitos del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – PMGRD.

De manera similar se debe reconocer el SNGRD en lo que corresponde al nivel municipal: siendo el mismo objetivo, y para implementar los procesos se tiene al Alcalde como responsable directo quien cuenta con el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo como instancia de orientación y coordinación, más el Plan Municipal de Gestión del Riesgo, la Estrategia de Respuesta a Emergencias como instrumentos de priorización y gestión. Igualmente, la Ley establece el Sistema de Información y los Mecanismos de Financiación del nivel municipal.

Ley 1575 de 2012: *“por medio de la cual se establece la ley general de bomberos de Colombia.”*

Según lo visto, la normatividad colombiana tiene grandes frentes regulatorios y jurídicos los cuales la han llevado a posicionarse a nivel mundial como, una de las mejores legislaciones, la cuales no cabe desconocer que la mayoría de ella engloba un concepto atencionalista y muy general, lo que hasta el momento sigue siendo un cuello de botella para la aplicación de políticas públicas en cuanto a gestión del riesgo y gestión ambiental se refiere. Actualmente se identifican estos aspectos y con el esfuerzo conjunto de muchas organizaciones se elabora una legislación para todo tipo de tema de interés ambiental, el cual sea más específico y apunte a lo particular

Se considera entonces que es necesario elevar las nociones de riesgo y de su gestión al rango de principios transversales del Sistema, en reemplazo de aquellas de desastre y calamidad. Esta visión en efecto no significa que el Sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres se aparte de la meta original consistente en impedir, mitigar y enfrentar los desastres y las calamidades públicas en la medida de lo posible; pero si implica trasladar el enfoque principal del esfuerzo contra los desastres y calamidades a fases previas, en las que todavía se estén manejando los conceptos de vulnerabilidad y amenaza en lugar de desastre y reconstrucción. En conclusión, existe en Colombia una articulación entre las instituciones que el actual sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres amerita ajustes y adecuaciones con el fin de modernizarlo y armonizarlo con los principios de la Constitución de 1991, aunque se está trabajando en eso. Sus responsabilidades no están lo suficientemente bien definidas en aspectos como la rehabilitación y reconstrucción posdesastre y en temas tan importantes como la retención consciente y la transferencia de riesgos con fines de protección financiera. Actualmente sus responsabilidades sólo le permiten, por una parte, responder de manera incompleta a los desastres y, por otra, no se cuenta con instrumentos institucionales y económicos fuertes que le permitan intervenir eficientemente los riesgos existentes y futuros, mediante medidas de mitigación correctivas (compensatorias) y prospectivas efectivas.<sup>7</sup>

## **9.2 GESTION DEL RIESGO ACTUAL**

Una característica que distingue la Gestión del Riesgo frente a los enfoques que históricamente han conducido los procesos de intervención en situaciones de desastre, es la contundente relación que la misma establece con el tema de desarrollo. En estos términos puede entenderse la Gestión del Riesgo como *“... un parámetro y componente de la gestión del desarrollo, de la gestión del ambiente y la gestión global de la seguridad humana como condición imprescindible para el logro de la sostenibilidad”*. (Lavell et al, 2003)

---

<sup>7</sup> (Banco interamericano de desarrollo 2001)

En Colombia el tema ha tenido un gran desarrollo y su evolución y expresión en instrumentos y estrategias de intervención ha estado ligada a la dinámica de creación de nuevos direccionamientos y desarrollos teóricos en el ámbito latinoamericano, buscando un desarrollo conceptual, una caracterización de los componentes fundamentales en la calidad de vida y el valor que tienen los recursos naturales a la hora de ejecutar la gestión.

De esta manera la consecuencia entre el reconocimiento de esa estratégica relación entre riesgo y desarrollo y la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: *“Estado comunitario: desarrollo para todos” dentro del capítulo “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”, incluyó el componente “Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres”* el cual se estructura alrededor de cuatro ejes estratégicos:

- Identificación y Monitoreo del Riesgo, Información y Divulgación,
- Reducción del Riesgo (Prevención y mitigación),
- Desarrollo de Políticas y Fortalecimiento Institucional, y
- Reducción de La Vulnerabilidad Fiscal y Transferencia del Riesgo.

De manera amplia y en relación con el propósito general de la Gestión del Riesgo, la incorporación de estos cuatro ejes en el Plan, busca avanzar en la reducción y la prevención y control del riesgo en el territorio local, regional y nacional, bajo un enfoque de integración al logro de los direccionamientos que en materia de desarrollo se ha trazado el país.

Como resultado a la historia, experiencia y eventos sucedidos en los momentos de la gestión del riesgo, se establece desarrollar acciones que apunten hacia este lineamiento que se pueden clasificar de acuerdo a los siguientes tipos de gestión:

**Gestión Correctiva o Compensatoria:** Consiste en la búsqueda de mecanismos que permitan la reducción del riesgo ya existente y que es producto de procesos históricos de ocupación del territorio.<sup>8</sup>

**Gestión Prospectiva:** Se trata de la gestión como un acto de control de la conformación de situaciones de riesgo futuro. A diferencia de la gestión correctiva, la gestión prospectiva establece una relación inmediata y directa con los procesos de Planificación del Desarrollo al constituirse el riesgo en un factor a considerarse en el estímulo y promoción de nuevos proyectos.

---

<sup>8</sup> Departamento nacional de planeación - [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

**Gestión Reactiva:** Proceso a través del cual se busca dar una respuesta adecuada a los momentos de crisis y cuyo objetivo es minimizar los impactos asociados a dichas situaciones.<sup>9</sup>

### 9.3 GESTION Y LEGISLACION AMBIENTAL

*“La gestión ambiental es un proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y, garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio”<sup>10</sup>*

Enfatizando en el tema la Gestión Ambiental también decimos que generalmente se refiere a las acciones o actividades que, en forma consciente y dirigida a propósitos definidos, realice la sociedad y el estado para conservar, recuperar, mejorar, proteger o utilizar moderadamente el suelo y los recursos naturales, renovables o no, o para ocupar racionalmente un territorio transformándolo y adaptándolo de manera sostenible, englobando las dichas acciones dentro del marco conceptual hablado.

Dado el carácter transversal y aplicativo de la gestión ambiental, la diversidad de actores que participan en ella, y el enfoque público del uso de recursos, es importante definir qué es la gestión ambiental pública: *“Conjunto de acciones que lleva a cabo un Estado, por medio de las instituciones especializadas, como parte de la articulación de un proceso de decisión política, en determinadas condiciones políticas, de eficacia y legitimidad, con el fin de lograr los objetivos ambientales incorporados en el proyecto o propósitos políticos propuestos, en un momento determinado”<sup>11</sup>*

Estas acciones de carácter ambiental hacen parte de toda la acción del Estado, es decir, dentro de los propósitos nacionales se encuentran algunos que, o bien son puramente ambientales, o bien se incorporan en los objetivos y propósitos generales que han sido impuestos de otra índole, y se desarrollan a través de diversas estrategias, mecanismos e instrumentos creados por el Estado como parte de su conservación y búsqueda del desarrollo sostenible, y según el marco jurídico establecido para tal fin.

Entendiendo esto se puede concluir que las áreas normativas y legales que involucran la gestión ambiental son:

---

<sup>9</sup> Departamento nacional de planeación - [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>10</sup> Comunidad de medio ambiente. Disponible en: <http://www.rds.org.co/>

<sup>11</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Propuesta Organizacional Sistemas de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM). Bogotá D.C.: El Ministerio, 2002.

**1. La Política Ambiental:** Relacionada con la dirección pública y/o privada de los asuntos ambientales internacionales, regionales, nacionales y locales.

**2. Ordenación del Territorio:** Entendida como la distribución de los usos del territorio de acuerdo con sus características.

**3. Evaluación del Impacto Ambiental:** Conjunto de acciones que permiten establecer los efectos de proyectos, planes o programas sobre el medio ambiente y elaborar medidas correctivas, compensatorias y protectoras de los potenciales efectos adversos.

**4. Contaminación:** Estudio, control, y tratamiento de los efectos provocados por la adición de sustancias y formas de energía al medio ambiente.

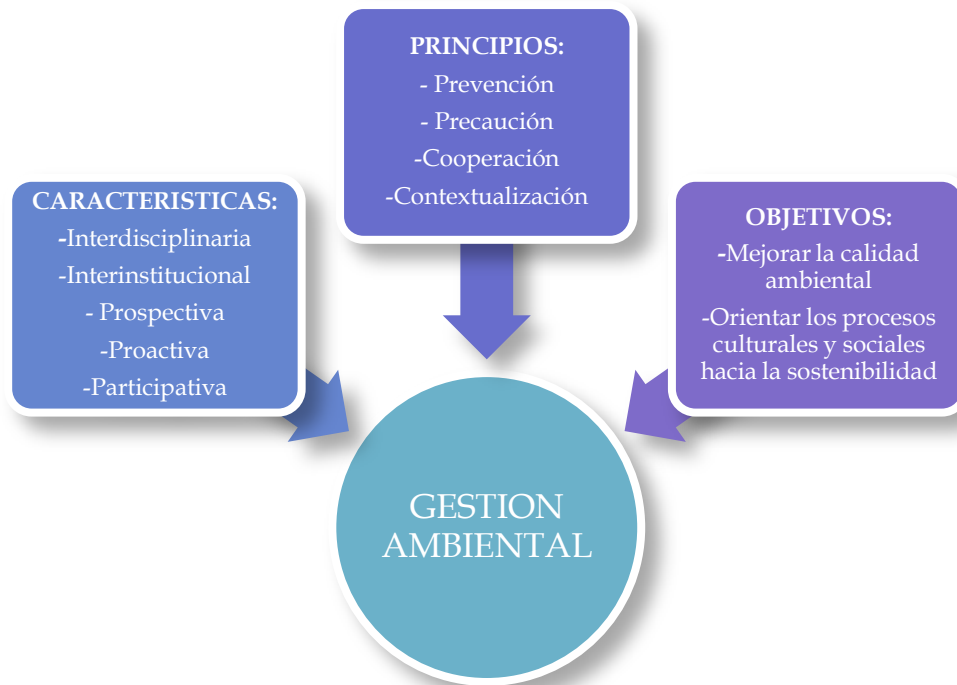
**5. Vida Silvestre:** Estudio y conservación de los seres vivos en su medio y de sus relaciones, con el objeto de conservar la biodiversidad.

**6. Educación Ambiental:** Cambio de las actitudes del hombre frente a su medio biofísico, y hacia una mejor comprensión y solución de los problemas ambientales.

**7. Estudios de Paisaje:** Interrelación de los factores bióticos, estéticos y culturales sobre el medio ambiente.

### **CUADRO N°3: GESTION AMBIENTAL SOSTENIBLE:**

**Fuente:** elaboración propia



Como se observa en el cuadro, la gestión ambiental engloba conceptos netamente complejos, pero los cuales en su análisis tienen como objetivo la gestión ambiental sostenible, desde este punto se observa una correlación importante entre los conceptos de gestión del riesgo y gestión ambiental, todo esto en conjunto genera una necesidad normativa, la cual a partir de la conceptualización construye una visión jurídica y regulatoria.

Para destacar y ser breves en cuanto al conocimiento de la legislación del medio ambiente decimos que antes existían disposiciones que se referían a aspectos muy concretos del problema ambiental y a la creación de organismos para dichos fines. Después aparece una concepción más amplia y la regulación por sectores (flora, fauna, etc.). Este proceso se consolidó con la creación del INDERENA en 1968, como órgano rector de la gestión ambiental nacional.

La gran crisis ambiental del mundo motivó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para convocar a una conferencia sobre el tema, realizada en junio de 1972, en la que se adoptó una declaración de principios y se hicieron algunas recomendaciones a los países asistentes sobre los caminos a seguir para afrontar la crisis ambiental. (Francisco Perea 2007) <sup>12</sup>

Como consecuencia de la Convención de Estocolmo, el Congreso colombiano expidió la ley 23 de 1973 que concibió al medio ambiente como patrimonio común

<sup>12</sup> LEGISLACION BÁSICA AMBIENTAL - POR FRANCISCO ANTONIO PEREA VELÁSQUEZ - Abogado Ambientalista - 2007

de los colombianos y autorizó al ejecutivo para la expedición de un código de recursos naturales, el cual fue concretado en el decreto ley 2811 de 1974 que armonizó la legislación dispersa existente en el momento y colocó la gestión ambiental en cabeza del ejecutivo.

Este estatuto establece que el ambiente es patrimonio común y que el manejo de los recursos naturales es de utilidad pública e interés social. El código de recursos naturales también regula el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, los recursos del paisaje, la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, contra la acción nociva del hombre y los fenómenos naturales, los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, llamados elementos ambientales (residuos, basuras, desechos, desperdicios y el ruido, etc.) Este código ha sido reglamentado por los decretos 877 de 1976, en lo atinente a los recursos forestales, 1337 de 1978, en cuanto a la educación ambiental, 1415 de 1978, el cual crea la comisión conjunta de asuntos ambientales, 1541 de 1978, que reglamenta las aguas no marítimas, 1608 de 1978, sobre fauna silvestre, 1741 de 1978, en relación con las áreas de recursos hidrobiológico, 1715 de 1978, en cuanto a protección del paisaje, 2115 de 1978 en materia de permisos de aprovechamiento forestal, 2104 de 1983, en relación a residuos sólidos y el decreto 1594 de 1984 (derogado en casi su totalidad por el decreto 3930 de 2010), en lo referente al uso del agua y el vertimiento de residuos líquidos. Es importante destacar la ley 9 de 1979 (Código sanitario) que tiene como objeto preservar, y restaurar, las condiciones sanitarias relacionadas con la salud humana, el cual ha sido reglamentado por el decreto 1594 de 1984, mencionado anteriormente.

#### **9.4 MARCO LEGAL**

La Carta Constitucional define el carácter social del Estado y en este marco reconoce la protección del medio ambiente como principio fundamental y derecho colectivo. Allí, se establecen y sintetizan los elementos claves que hoy orientan el manejo ambiental del país: protección del ambiente; compromiso con la sostenibilidad y la eficiencia económica; control fiscal; participación ciudadana y respeto por la cultura.

***Instrumentos de la política pública y la normativa ambiental para alcanzar el desarrollo urbano sostenible en Colombia.***



- imagen disponible en:

<http://www.uninorte.edu.co/extensiones/IDS/Ponencias/ponencias/Pdf/Instrumentos%20de%20la%20politica%20publica%20y%20Normativos%20%20-%20Carlos%20Velasquez.pdf>

La Ley 99 de 1993 –Ley del Medio Ambiente, crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible )reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, entre otros.

El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, conjuntamente con el Presidente de la República en Colombia, es el ente encargado de formular la política ambiental, considerando este elemento como eje transversal para el desarrollo económico y social, el crecimiento y la sostenibilidad del país. Su visión apunta, entre otros, al desarrollo autosostenible y a la potencialización de las ventajas comparativas de la nación, para lo cual establece como directrices principales la planificación y administración eficiente por parte de las autoridades ambientales, la visión regional para el desarrollo sostenible y la consolidación de espacios de participación.

La ley 1450 de 2011, mediante la cual se formula el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, indica que “durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos: una sociedad a la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la



información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones”. Los aspectos ambientales relevantes de la ley se destacaran en los respectivos temas.

- Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010 – 2014

El plan nacional de desarrollo incorporó el capítulo VI. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO el cual contiene tres campos de acción:

- A. Gestión ambiental integrada y compartida,
- B. Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades seguras y
- C. Respuesta a la ola invernal 2010 - 2011

El literal B contiene la definición de objetivos y metas nacionales específicas en el campo de la gestión del riesgo, teniendo en cuenta que *“para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país resulta prioritaria la integración más efectiva del riesgo en las políticas, planes y proyectos y la ejecución de acciones orientadas a su conocimiento e intervención”*.

Estas metas son:

En cuanto a Prácticas de buen gobierno

- Asistencias técnicas a municipios para la incorporación del riesgo en POT. Llegar a 1.028 asistencias técnicas (MAVDT) (hoy Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible )
- CAR asistidas en la incorporación del riesgo en POMCA y PGAR. 30 CAR asistidas (MAVDT) (hoy Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible )
- Municipios asistidos en reducción de la vulnerabilidad por desabastecimiento de agua potable. Llegar a 600 municipios asistidos (MAVDT). (hoy Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible )
- Planes municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres formulados. Llegar a 790 planes formulados (UNGRD)
- Número de municipios asistidos en planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán. 41 municipios con plan de respuesta a emergencias por tsunami. 6 Municipios con plan de emergencias por huracán (UNGRD)
- Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres formulada y adoptada y marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD actualizados (UNGRD)

- Segunda fase del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres diseñado (DNP, UNGRD, MHCP, Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible)
- Estrategia de protección financiera ante desastres diseñada (MHCP, DNP, UNGRD)
- Política para el manejo de desastres recurrentes formulada (UNGRD, DNP)
- Política para la intervención de asentamientos en riesgo formulada, (UNGRD, DNP, MHCP, Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible)
- Política para el proceso de reconstrucción ante una situación de desastre nacional declarada, formulada (UNGRD, DNP)
- Para mejorar el conocimiento del riesgo: Estaciones adquiridas y mejoradas para alertas tempranas. Llegar a 367 estaciones (SGC, IDEAM)
- Mapas de amenaza elaborados
- Mapas de riesgos por incendios en la cobertura vegetal. 3 Mapas de riesgo por incendios en la cobertura vegetal a escala 1:100.000 para zonas críticas (IDEAM)
- Estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo formulada (UNGRD)
- Plan Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Riesgo implementado (UNGRD)
- Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres modernizado (UNGRD)
- Instrumentos metodológicos para la zonificación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito municipal diseñados e implementados (UNGRD).
- Criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública nacional definidos e incorporados (DNP)
- Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y el Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín adoptados y en implementación (UNGRD)

- Políticas de manejo del riesgo para el volcán Galeras y Nevado del Huila en implementación (UNGRD)



- imagen disponible en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3D&tabid=1238>

Existe un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población. “La degradación ambiental es un tema fundamental para el desarrollo de cualquier país, se encuentra ligado de manera inseparable y es causa de problemas asociados a la pobreza, el hambre, la inequidad de género y la salud, entre otros.” (Melnik et ál., 2005 en MAVDT 2009). Se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007:118).

Las estrategias de conservación tienen como finalidad la protección de la diversidad biológica y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan y contribuyen al bienestar humano y por consiguiente a sus procesos de desarrollo y crecimiento económico. Hoy, es clara la relación entre la conservación del patrimonio natural, el crecimiento de los diferentes sectores de la economía, la competitividad y la equidad social, por ende la relación mutua y no revelada de la gestión integral del riesgo de desastres desde todos los ámbitos hacia el desarrollo sostenible del medio ambiente.

## 9.5 POLITICA DE GESTION DEL RIESGO (LEY1523 DE ABRIL DE 2012)

Se define la Política de la Gestión del Riesgo, como un compromiso de Estado, desde lo nacional a lo territorial, incluyendo estructura, dirección, control, planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, inclusión del riesgo en la planificación e inversión pública, financiación, situación jurídica ante los desastres o calamidades, régimen especial, en fin, una estructura que se pretende ambiciosa para enfrentar los eventos naturales, incluido el cambio climático, como los humanos no intencionales.

También las políticas públicas responden a necesidades complejas que no tienen un comienzo específico y personifican dinámicas que no tienen causales específicas o dinámicas claras. Así, al probar que este tipo de políticas solucione de manera efectiva incoherencias complejas que no tienen una causa particular, a su vez, generan otras problemáticas. Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder certificar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Pero si, por el contrario, la política tiene una orientación sectorial, difícilmente los problemas serán solucionados.

Se destaca la importancia que significa para Colombia la adopción de una política pública referente a la gestión del riesgo que define los lineamientos para la actuación a partir del conocimiento, la reducción del riesgo y la respuesta en caso de desastre. Se establece la gestión del riesgo como responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano

Según Germán Vargas Lleras ex ministro del interior *“la presente ley se construye como una herramienta para superar las debilidades del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (SNPAD), las cuales quedaron evidenciadas con la ola invernal que atravesó el país en el año 2010 y que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica con ocasión del impacto del fenómeno de La Niña, que tuvo como fundamento la insuficiencia de los medios de acción del Estado para prever y afrontar emergencias colectivas y graves, la debilidad del SNPAD y de su organismo coordinador, así como la carencia de mecanismos eficientes y eficaces de financiación, los instrumentos legales con los que contaba SNPAD, no permitieron recaudar los recursos, ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional y en general de orden legal, necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, lo cual tuvo como resultado el reconocimiento de la caducidad del esquema vigente para enfrentar situaciones de anormalidad colectiva y de la necesidad urgente y prioritaria de su renovación”*.

El innovador modelo del SNPAD que se estructura con esta ley busca, entre otras, el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas, por ser estos la primera línea de gestión del riesgo de desastre y de reacción ante la actualización de ese riesgo, además adopta el

nuevo prototipo en materia de tratamiento de desastres y calamidades, en la que ve el desastre como riesgo no manejado o mal manejado y como resultado de problemas no resueltos del desarrollo y no como evento impredecible que se impone sobre el hombre y la sociedad, por lo que esta ley conceptualiza los fundamentos sobre los cuales se proponen las acciones institucionales, fortaleciendo explícitamente la reducción del riesgo de desastres como se ve en el cuadro n°3 (prevención-mitigación), la transferencia de pérdidas (aseguramiento y protección financiera) y la recuperación de las comunidades afectadas (rehabilitación y reconstrucción), transformando el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy centrado en la atención de emergencias, en un Sistema orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos.

Mediante esta ley entonces se realiza un cambio paradigmático que reconoce las ventajas de anticipar la ocurrencia de desastres y de fortalecer las comunidades expuestas.

### **CUADRO N°3: GESTION DEL RIESGO (FUENTE: ELABORACION PROPIA)**



Por su parte y concordante con el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política que dispone: *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos, libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, el Sistema se erige como la articulación de las entidades del Estado, el sector privado y la comunidad con el propósito fundamental de proteger la vida, los bienes, la cultura de la comunidad y un ambiente sano en donde se procure un desarrollo sostenible”*.

En conclusión, La ley refleja el cambio de pensamiento, concepto e ideología en materia del tratamiento de los desastres: realiza el cambio de una concepción de gestión pública de los desastres a una gestión del riesgo de desastres, que incluye el pasado concepto y la inscribe en un contexto más amplio de actuación sobre el desarrollo de la sociedad y de su calidad de vida para estudiar, conocer, monitorear, divulgar, intervenir y asegurar el riesgo de desastres y para asumir también las tareas coherentes a la emergencia tales como la preparación, la

atención, la rehabilitación y la reconstrucción. Siendo así reconoce que la gestión del riesgo de desastres tiene relación con el tratamiento del medio ambiente, la protección de los ecosistemas existentes en el país y con la utilización del territorio rural y urbano. No existirá una protección efectiva de la población y del equipamiento que la sostiene si no se vinculan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante el Sistema Nacional, las autoridades y los instrumentos para la gestión ambiental y la gestión territorial.

## **10. DESARROLLO DEL TRABAJO**

### **10.1 INCIDENCIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS ASUMIDAS EN EL PAIS REFERIDAS A LOS RECURSOS NATURALES, ESPECIALMENTE LA LEY 1523 DE 2012 Y SU RELACIÓN CON EL DECRETO 2811 DE 1974.**

#### **“LA GESTION DEL RIESGO DEBER SER ENTENDIDA COMO UN TEMA TRANVERSAL AL DESARROLLO”**

En el ejercicio de empezar a analizar nuestra temática es necesario hablar de dos temas de importancia relevante actualmente en nuestro país; es el caso de la gestión del riesgo y la gestión ambiental (desarrollo sostenible y sustentable), las cuales contemplan dentro de sus principios algunas similitudes y además no han

sido llevadas a primer plano dentro de nuestras metodologías para la ejecución de políticas públicas.

Así mismo la Gestión Ambiental contempla y desglosa de manera organizada todos los semblantes que ajustan el entorno humano y el espacio natural en su interacción con las diferentes acciones de origen antrópico (proyectos de infraestructura, actividades productivas, etc.), en cuanto lineamientos que introducen transformaciones significativas al mismo, estas novedades se denominan impactos ambientales y aplican al contexto particular de cada acción, donde su identificación, evaluación, prevención, mitigación y compensación se constituye en el objeto de la gestión ambiental.

La gestión ambiental en nuestro país es un área de fijación reciente, comienza en iniciativas de empresas privadas, las cuales en su afán de integrar acciones de orden ambiental en los procesos de gestión de proyectos exploran este campo.

En el campo público, solo con la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993, se inicia la fase más reciente del proceso de organización institucional para la gestión ambiental urbana regional en el país. Con base en los nuevos principios constitucionales, la Ley 99 de 1993 redefinió la naturaleza y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y creó las entidades responsables de la gestión ambiental en los grandes centros urbanos. (Ministerio de ambiente 2002)<sup>13</sup>.

También durante los años 90's, en Colombia se formularon una serie de estrategias ambientales para la gestión urbana que en este análisis se recogen y desarrollan, siendo así que las últimas administraciones establecieron directrices orientadoras en esta materia y llegaron a diseñar programas concretos como los de "Mejores Ciudades" y "Calidad de Vida Urbana".

Como podemos observar en el cuadro N°4 De igual manera, la gestión ambiental apunta a la necesidad de optimizar la calidad de vida para la población, tanto individual como colectivamente. Con esto el punto de partida es de la base fundamental de que las ciudades y su medio ambiente se componen en factor de calidad de vida para la población, y esencialmente en factores de competitividad para la ciudad y la región en la que se ubica y con la que se concierne. También las soluciones a los problemas ambientales urbanos se potencian desde la gestión social, promoviendo la participación real y efectiva de las entidades, quienes deben estar correctamente informadas y formadas para el efecto.

También es necesario comentar que la Gestión Ambiental *"es el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la Sostenibilidad, a la construcción de valores y*

---

<sup>13</sup> Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial 2002

*actitudes amigables con el medio ambiente y revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica”<sup>14</sup>*

#### **CUADRO N°4: LA GESTION AMBIENTAL (FUENTE: ELABORACION PROPIA)**



Además de lo explicado anteriormente y lo observado en el cuadro N°4, es preciso que el análisis de la problemática ambiental cubra un amplio espectro de temas que se refiere no sólo a los recursos naturales, su calidad, uso y aprovechamiento, sino de manera especial a los siguientes temas:

- Calidad de vida urbana y rural.
- Uso y aprovechamiento del suelo.
- Uso y aprovechamiento de los recursos construidos.
- Desarrollo de infraestructuras, transporte y servicios.
- Practicas institucionales y culturales.
- Patrones de producción, disposición y consumo.
- Consumo e intercambio de energía y recursos.
- Análisis de vulnerabilidad y riesgos.

<sup>14</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Ley 1523 de 2012 Política y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - 2012



Los procedimientos para aplicar el concepto de planificación, al igual que las interposiciones respecto a la problemática del riesgo, se han emprendido desde una mirada sectorial, o mirada independiente. Este miramiento se encontraba bastante lejos de la verdadera aplicabilidad conceptual integral, donde para su conocimiento se requiere una mirada que conjugue interrelaciones, interdependencias, entre las distintas facetas que configuran un contexto. Por esta razón, el pensar en la gestión ambiental en los procesos de planificación se debe introducir el concepto transdisciplinar, teniendo en cuenta el embrollo de relaciones que entre ellas se lleva a cabo. Además parte de entender el medio ambiente como ese sistema que relaciona al hombre con el medio natural y los perciben ambos como parte de un todo.

Es así con base en la política colombiana de gestión del riesgo (ley 1523 de abril del 2012) y apoyando los procesos de desarrollo transversal del país, se trabaja conjuntamente con organizaciones a nivel nacional para la aplicabilidad de los conceptos de manera integral, que permitan cambiar la mirada sectorial a una mirada global; otro aspecto importante en la política, son las condiciones dinámicas que definen la interacción entre el desarrollo y la gestión del riesgo, que requieren de la aplicación de planes, programas, proyectos de inversión pública y privada, los cuales a su vez tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, estos deberán incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres, cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión, con el objetivo de propiciar la gestión, conservación y uso sostenible y equitativo del patrimonio natural, particularmente en procesos de ordenamiento territorial, es allí donde se encuentran inmersos los conceptos del aprovechamiento de los recursos naturales, el alcance de la gestión del riesgo y el objetivo del desarrollo sostenible.

Ya teniendo un poco más claro esta similitud que indiscutiblemente existe entre la gestión ambiental y la gestión del riesgo se puede analizar las dos normativas macro que desarrollan estos conceptos, tratando al mismo tiempo de inferir el conocimiento que podemos extraer de esta legislación, y al mismo tiempo relacionando la metodología por la cual se van creando las leyes en nuestra nación.

Para empezar a ejemplificar el modelo de política pública, se recurre a uno de los encuentros más representativos en materia de medio ambiente, el cual dentro de sus objetivos relaciona el medio ambiente y la implementación de cumplimiento públicos, En la Conferencia de Naciones Unidas llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, se construyó el concepto de desarrollo sostenible como política a implementar en los países y en menor escala en las ciudades, aunque dicha política como tal, mostraba solo un marco general de actuación, hizo un gran énfasis en el tema de la participación en la gestión ambiental.

A nivel local se ha trabajado en el cambio de visión hacia el medio ambiente, esto, debido a que el mejoramiento ambiental hace parte de una política nacional, como

lo sabemos, el entorno está compuesto de muchos aspectos que al ser integrados definen y evalúan la gestión ambiental de una región, uno de estos aspectos es el manejo de los recursos naturales, y una de esas formas es el cuidado del componente físico-biótico, inducido en el caso de análisis a la gestión del riesgo, dichos procedimientos han cambiado la cultura y el modo de pensar de la nación, puesto que hoy en día tenemos una gran estrategia en el ámbito de prevención y queriendo trabajar y ahondar aún más en el manejo de desastres y posdesastres.

Para ejemplificar esta situación anteriormente explicada tenemos como ejemplo un caso específico/local, en Manizales en el 2005, se venía desarrollando un proyecto, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y desarrollado por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, con el fin de construir indicadores para la gestión del riesgo, instrumento que tendría aplicación directa al caso Manizales y daría cuenta de los progresos en cuanto a la medición de la gestión del riesgo y analizaba el cómo esta estrategia evaluaba la reducción de la vulnerabilidad en la población, todo esto obtenido con la implementación de dicha propuesta.

*“Aunque el método pueda ser redefinido o simplificado en el futuro, esta aproximación es muy novedosa debido a que permite la medición de la gestión de riesgos y su efectividad. El nuevo plan de acción del BID para la reducción de desastres en Latinoamérica y el Caribe y los artículos de las nuevas estrategias del país para el desarrollo de asistencia realizada por los tomadores de decisiones del banco y de los países, han estado basados en resultados y análisis de estas evaluaciones”<sup>15</sup>*

Este índice tiene la ventaja de estar compuesto por medidas que forman directamente conjuntos de decisiones/acciones específicas de grupos con resultados deseables.

Ahora para desglosar de una manera didáctica y sencilla la normatividad en cuanto a gestión del riesgo y el nuevo enfoque que se tiene actualmente y para la desarrollar este concepto tomaremos del resumen que realizó la unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres, el recuadro del resumen que ellos utilizan para ilustrar de manera actualizada este tema.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Índice para medir el desempeño de la gestión de riesgos – 2006 – revista internacional de ingeniería de estructuras.

<sup>16</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - **Ley 1523 de 2012 Política y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - 2012**

Organización para la Gestión	Conocimiento del Riesgo	Reducción del Riesgo	Preparación y Ejecución de la Respuesta	Preparación y Ejecución de la Recuperación
			Decreto 1355 de 1970 Código Nacional de Policía	
			Decreto 1547 de 1984 Fondo Nacional de Calamidades	
	Ley 46 de 1988 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres			
	Ley 9 de 1989 Reforma Urbana			
	Decreto-Ley 919 de 1989 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres			
	Ley 2 de 1991 Modifica Ley de Reforma Urbana			
	Ley 99 de 1993 Sistema Nacional Ambiental			
Ley 152 de 1994 Planes de Desarrollo		Ley 115 de 1994 Educación		
		Decreto 1743 de 1994 Educación Ambiental	Decreto 969 de 1995 Red de Centros de Reserva	
			Decreto 2190 de 1995 Ordena PNC Hidrocarburos	
	Ley 322 de 1996 Sistema Nacional de Bomberos			
		Ley 388 de 1997 Ordenamiento Territorial		
	Ley 400 de 1997 Norma Sismo Resistente			
			Decreto 2211 de 1997 Fondo Nacional de Bomberos	
	Decreto 2340 de 1997 Incendios Forestales			
	Decreto 33 de 1998 Requisitos Sismo Resistencia NSR-98			
	Decreto 93 de 1998 Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres			
	Decreto 879 de 1998 Reglamentación POTs			
		Decreto 1521 de 1998 Manejo de Combustibles E. de Servicio		
			Decreto 321 de 1999 PNC Hidrocarburos	
	Ley 472 de 1998 Regula las acciones populares y de grupo			
				Decreto 2015 de 2001 Licencias Posdesastre
	Documento CONPES 3146 de 2001 Estrategia para Consolidar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres			
	Ley 715 de 2001 Sistema General de Participaciones			
		Decreto 1609 de 2002 Transporte de Mercancías Peligrosas		
	Documento CONPES 3318 de 2004 Financiamiento del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a Desastres Naturales			
	Decreto 4002 de 2004 Revisión POT por Desastre o Riesgo			
	Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.			
			Decreto 3696 de 2009 Modifica Red Centros Reserva	

## **CUADRO N°5 GESTION DEL RIESGO UN COMPONENTE DE LA GESTION DEL DESARROLLO.<sup>17</sup>**

Es preciso aclarar que todo está dentro del marco de la ley 1523 del 2012, es decir en esta ley ya se desglosa la gestión del riesgo en tres partes:

- Conocimiento del riesgo
- Reducción del riesgo
- Manejo de Desastres. Incluye la preparación y ejecución de la respuesta , y la recuperación( rehabilitación y reconstrucción)

De esto se debe partir para el análisis de dicha ley y el cual va directamente relacionado en “ALGUNOS ASPECTOS” en cuanto se refiere al decreto ley 2811 de 1974, y el cual parte en dos la historia de la legislación ambiental colombiana.

### **10.2 EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.**

La Constitución de 1991, consagró 49 artículos a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, situación que le mereció el calificativo de Constitución ecológica, por parte de algunos tratadistas. Dentro de estas normas constitucionales podemos destacar las siguientes: la propiedad privada tiene una función ecológica, según el artículo 58; el derecho a un medio ambiente sano y a la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectarlo, artículo 79; la obligación del Estado de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, artículo 80, el deber del estado de intervenir en la economía para preservar un ambiente sano, para el logro del cual puede también limitar las libertades económicas y la obligación de formular una política ambiental del desarrollo, artículo 333 y 334; la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, artículo 87; el derecho fundamental de la libertad de investigación, artículo 27; la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos al cargo del Estado; El derecho al acceso al conocimiento, a la ciencia a la técnica y a los demás bienes y valores culturales , entre otros. (Guía ambiental UPME 2013)<sup>18</sup>

### **10.3 DESGLOSE DECRETO LEY 2811 DE 1974**

Ahora volviendo al tema para seguir analizando se realizara de manera didáctica un desglose del decreto ley 2811 de 1974 para así poder analizarlo de una manera más profunda y poder concluir acerca de las similitudes y diferencias que se encuentran entre estos dos tipos de legislación.

---

<sup>17</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Ley 1523 de 2012 Política y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - 2012

<sup>18</sup> NORMATIVIDAD AMBIENTAL Y SANITARIA – disponible en

[http://www.upme.gov.co/guia\\_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm](http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm)

**DECRETO LEY 2811 DE 1974**

<b>AGUA</b>	<b>SUELO</b>	<b>AIRE</b>	<b>RESIDUOS</b>	<b>FAUNA Y FLORA</b>	<b>OTROS</b>
Decreto 1594 de 1984 – reglamenta usos del agua y residuos líquidos – derogado en su gran mayoría por decreto 3930 de 2010	Ley 388 de 1997 Ordenamiento territorial y uso del suelo	Decreto 948 de 1995 Protección y control en calidad del aire.	Decreto 2695 de 2000 Reciclaje	Decreto 877 de 1976, en lo atinente a los recursos forestales	Decreto 1337 de 1978, en cuanto a la educación ambiental
Decreto 1541 de 1978 Reglamentación de las aguas no marítimas	Ley 607 de 2000 Creación, funcionamiento y operación de UMATAS	Decreto 002 de 1982 Calidad de aire.	Decreto 1609 de 2002 Transporte de mercancías peligrosas	Decreto 1608 de 1978, sobre fauna silvestre	Decreto 1415 de 1978, el cual crea la comisión conjunta de asuntos ambientales
Ley 373 de 1997 Ahorro y uso eficiente	Decreto 2655 de 1988 Código de Minas	Decreto 903 de 1998 Quemadas abiertas.	Decreto 1713 de 2002 Residuos sólidos	Decreto 1715 de 1978, en cuanto a protección del paisaje	Decreto 1449 de 1977 - recursos naturales renovables
Decreto 3440 de 2004 tazas retributivas por utilización de agua.	Decreto 2181 de 2006 – planes parciales	Decreto 979 de 2006 Modifica la norma general de aire.	Ley 430 de 1998 Residuos Peligrosos	Decreto 2115 de 1978 en materia de permisos de aprovechamiento forestal	Ley 1450 de 2011 – Plan de desarrollo 2010 - 2014
Decreto 1681 de 1978, en relación con las áreas de recursos hidrobiológico	Decreto 436 de 2006 – disposiciones planes parciales	Decreto 2787 de 1980 – reglamenta parcialmente el decreto ley 2811		Decreto-Ley 1608 de 1978 - Regula la preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre.	Decreto 2151 de 1979 – Funciones Inderena
Decreto 1640 de 2012 - planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos	Decreto 1052 de 1998 Disposiciones referentes a las licencias de construcción y urbanismo			Decreto 2372 en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman	Decreto 3083 de 2007 – cargue en los puertos de recursos no renovables.

<b>AGUA</b>	<b>SUELO</b>	<b>AIRE</b>	<b>RESIDUOS</b>	<b>FAUNA Y FLORA</b>	<b>OTROS</b>
Decreto 1729 de 2002 – sobre cuencas hidrográficas	Decreto 4065 de 2008 - urbanización			Decreto 622 de 1977 – sistema de parques nacionales	Decreto 1337 de 1978 – Servicio nacional ambiental y educación en básica primaria y secundaria.
Ley 373 de 1997 - se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.	Decreto 1319 de 1994 - Reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización				
Ley 79 de 1986 – por el cual se prevé a la conservación del agua	Decreto 879 de 1998, Artículo 11 - Reglamentación de planes de ordenamiento territorial				
Decreto 2858 de 1981 – aprovechamiento de aguas					
Resolución 1508 de 2010 - se establece el procedimiento para el recaudo de los recursos provenientes de las medidas adoptadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico					

**CUADRO N°6. DECRETO LEY 2811 Y SUS SOPORTES. FUENTE: ELABORACION PROPIA**

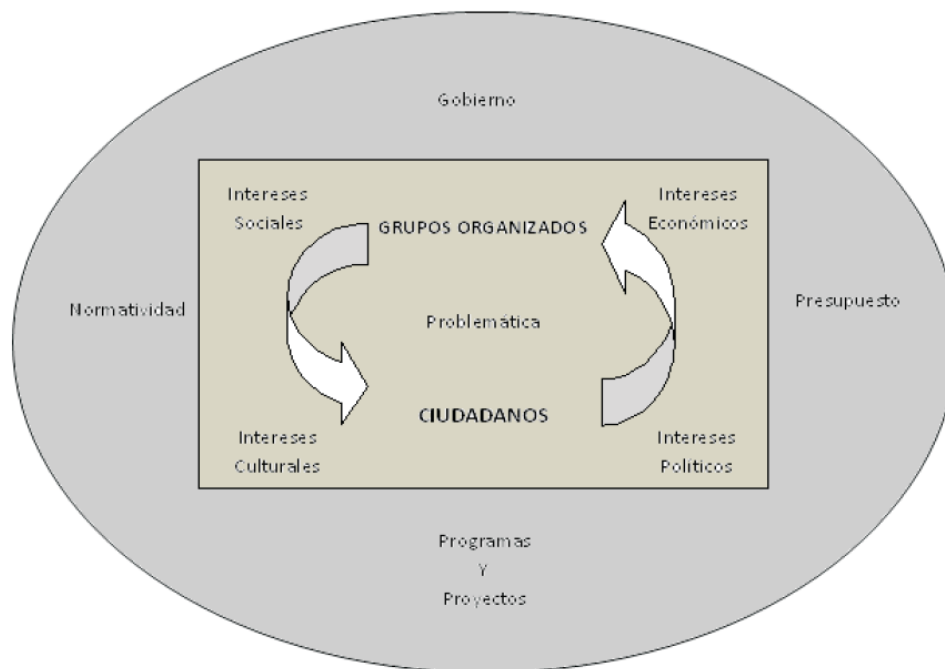
En el marco del dimensionamiento del alcance que tiene el decreto de recursos naturales, observamos que una de las características para la elaboración y ejecución de políticas públicas, es la transdisciplinariedad de conocimiento e integralidad de los conceptos que se deben desarrollar dentro de las mismas, es decir, una de las relaciones fundamentales entre la política de la gestión del riesgo y la norma de recursos naturales es su dimensionamiento, tanto en el contexto como en la sociedad objetivo.

#### 10.4 POLITICA PÚBLICA

Definimos que toda política pública tiene dos dimensiones: una espacial y otra temporal. La extensión espacial la vuelve aplicable en un lugar y no en otros, en todo caso que manifiesta a condiciones económicas, sociales, culturales y políticas sobresalientes en el sitio de la aplicación. La dimensión temporal la hace adaptable en un momento definitivo y aprueba que se la compare con la de otro momento. Las políticas públicas tienen intenciones definidas que, en términos generales, se pueden resumir así:

- Están definidos por las demandas sociales existentes
- Poseen un ciclo de atención y unos recursos
- Están en función del ánimo y capacidad del gobernante por percibir dichas demandas sociales, procesarlas, priorizarlas e incluirlas en su agenda de gobierno.
- Unos resultados específicos

En este caso resumimos los conceptos necesarios para sacar adelante el tema de las políticas públicas en el siguiente cuadro, lo que estimula aun más la similitud existente entre los recursos naturales, la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible.



**CUADRO N°7. Desafíos teórico – prácticos de la política pública (Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos 2010)**

El análisis de todo lo que hemos dicho y observado se puede hacer en dos direcciones desde el decreto ley 2811 de 1974 hacia la ley 1523 del 2012 o viceversa pues las dos tiene un coeficiente de relación alto debido a los conceptos que se manejan en estos dos tipos de legislación.



**CUADRO N°8. Dirección de Análisis en cuanto a recursos naturales y gestión del riesgo. FUENTE: ELABORACION PROPIA**

Extrayendo y analizando que en el decreto – ley 2811 de 1974 al ser tan antiguo y precario el conocimiento del medio ambiente, pero, aun así pensando en un desarrollo sostenible, se quiso comenzar a implementar procedimientos y mecanismos que apuntaran a que dicho instrumento normativo pudiera ser una política pública, pero al transcurrir los años, el avance tecnológico, la integralidad y complejidad de los conceptos, esta ley se fue volviendo en sus conductas sancionables, muy ambigua y amplia, lo que hizo casi imposible su aplicación, es decir las dimensiones espacial y temporal ya no cobran el mismo sentido ni la misma rigurosidad que en su momento proyectaba, pero aun así estimuló y proyectó la legislación ambiental colombiana.

En este caso el decreto y la ley, le dan importancia relevante a la organización de todas las técnicas disponibles, a nivel nacional, regional o municipal, es decir, los recursos naturales son el objetivo vital de dichas normas y la ejecución de la política pública de gestión del riesgo y la política ambiental serán función del gobierno nacional, gobierno seccional y gobierno municipal así como también otras entidades públicas especializadas.

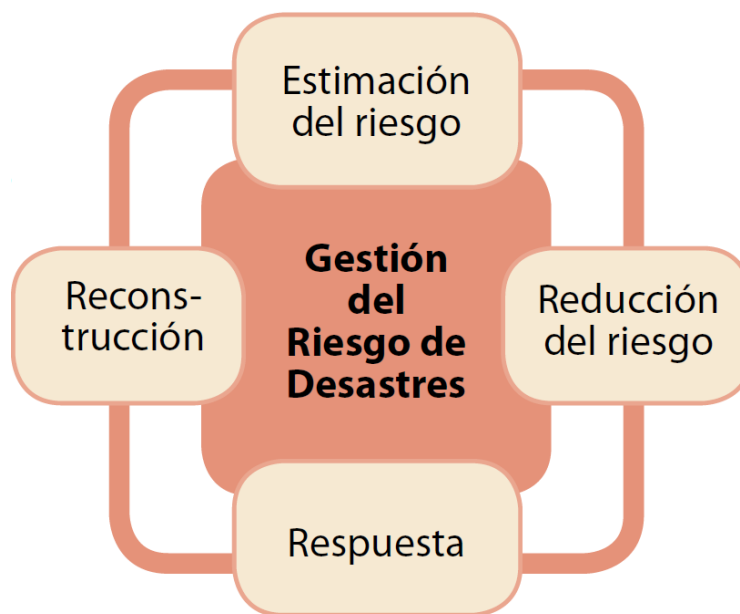
Por otro lado la educación sigue siendo un tema primordial a pesar del intervalo del tiempo que existe entre los dos complejos normativos, como estrategia no estructural en cuanto a la minimización de impactos ambientales y así mismo a la gestión del riesgo, esta observación sigue un patrón de aplicabilidad normal, pues no se califica el hecho de que sea política sino que en muchos caso el tema ya es de aplicabilidad; también se destaca la relación de los documentos en cuanto a recursos económicos para la preservación ambiental y es acá donde se debe ser



claro, pues la gestión del riesgo es un concepto netamente ambiental, debido a que sobre este se dispone el manejo de los recursos naturales para que no afecten la calidad de vida de los habitantes de cierto espacio (según la constitución política el centro objetivo de las normas debe ser el humano) estos recursos económicos más allá de que la nueva normativa fue ajustada, no tienen aplicabilidad a la hora de la manifestación de alguna metodología, es decir, los recursos siguen siendo camuflados para las necesidades políticas del estado y no para las necesidades de los habitantes.

Uno de los puntos que desde un concepto de integralidad se pudo mejorar después del decreto ley 2811, fue cambiar el pensamiento atencionalista que se manejaba desde esa época en la que dicha norma fue expedida y se pasó a un concepto completo y transdisciplinar, paso a ser preventivo, a gestionar antes de afrontar un desastre, es decir, como anteriormente se decía, ahora la gestión del riesgo cumple tres etapas, que se soportan y de complementan entre sí, como lo son: Conocimiento del riesgo, reducción del Riesgo y manejo de desastres, pues decreto de recursos naturales es muy específica en casos de atención y no de prevención. (Ver cuadro N°8)

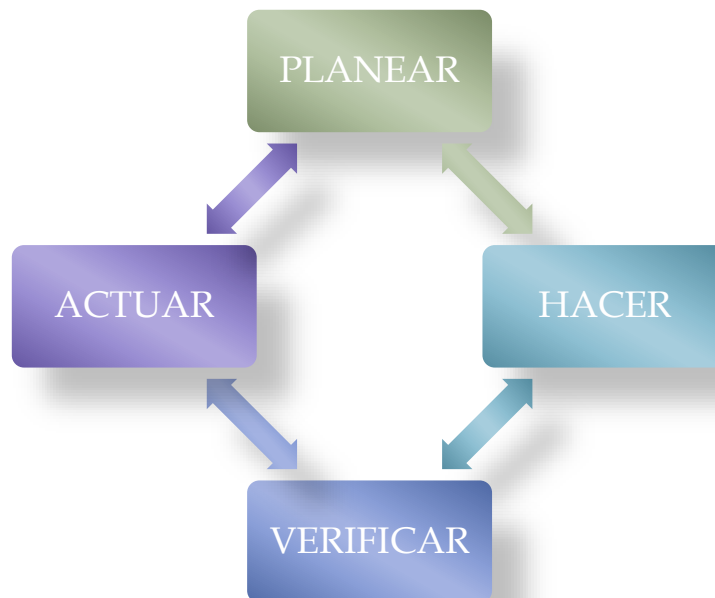
**CUADRO N°9: PROCESOS EN LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES**  
(Fuente: Gestión del Riesgo de Desastres Para la planificación del desarrollo local  
Primera edición, diciembre de 2009)



Uno de los problemas más grandes que se tiene en la normativa ambiental de Colombia y en muchas situaciones de todos los órdenes sectoriales, es la comunicación y el manejo de la información, estos conceptos desde años atrás han venido tomando importancia y se han destacado como una estrategia eficiente de parte de los entes especializados hacia las personas y viceversa, puesto que

esta permite o agilizar los procesos o desviarlos de su enfoque principal de una manera muy fácil, entonces en este caso en el que los dos complejos normativos, hacen énfasis especial, es en la comunicación, con la creación de los sistemas de información ambiental y de gestión del riesgo, los cuales no deben ser tanto teóricos sino prácticos y retomar la importancia que tienen para la nación, puesto que estos sistemas de información y comunicación están completamente caídos ya sea porque no existen o porque si existen son inaccesibles, por ende el verdadero desafío que se debe tener de ahora en adelante es la formulación, implementación y seguimiento de una metodología que permita ser eficientes y eficaces a la hora de aplicar las políticas públicas y hacer que estas leyes sean de orden específico y no general.

Mejorando estas estrategias comunicativas y apuntando al desarrollo de otros tópicos de vital importancia se avanzara mucho y se optimizaran los procesos de gestión, que en ultimas es el fin último de este decreto y esta ley, ahora bien, se debe tener profundamente claro que dentro del decreto ley 2811 de 1974 en uno de su primeros artículos están estipuladas las reglas para el manejo de los recursos naturales, algo que esta netamente relacionado con la gestión del riesgo pues en el decreto de recursos naturales se tienen los pasos a seguir y en la ley de gestión del riesgo se deben estipular los pasos a ejecutar.



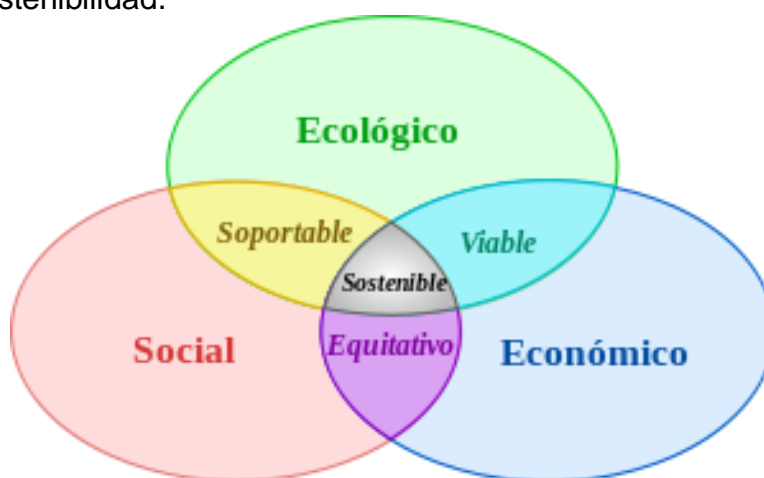
**CUADRO N°10. Estrategia general para la aplicación de las políticas públicas. FUENTE: ELABORACION PROPIA**

Como lo vimos en el cuadro decreto ley 2811 y sus soportes. (Ver cuadro n°5) el decreto de recursos naturales hace un énfasis especial en el manejo de las aguas, y con suficiente razón, ya que también estipulan el argumento del cuidado del recurso de la vida, es allí donde esta ley se torna de manera sorprendente a un concepto mucho más actual como lo es la prevención y control, concepto

medianamente manejado en el recurso suelo, sobre el cual se tienen planes de conservación y protección, lo cual fue desarrollado en la gestión del riesgo y fue particularizado para no desgastar las zonas de recuperación, algo que se debió manejar con todos los demás temas que se desarrollaron en dicho decreto.


Teniendo esto en cuenta y si lo analizamos se genera cierto desbalance en la aplicabilidad y la coherencia de la normativa ambiental y de riesgos pero es necesario decir que uno de los temas más importantes que se debe tener en cuenta a la hora del manejo de los recursos naturales y la gestión del riesgo es la responsabilidad de cada una de las partes implicadas en dicho proceso, puesto que, en la expedición de esta normativa se es claro con las funciones de cada parte y en la cual estas relacionadas directamente; sabemos que el estado tiene cierta parte de la responsabilidad pero cabe destacar que la mayor parte del compromiso esta en cada uno de los habitantes que habitan cierta región, porque es deber de todos colaborar con las autoridades en la conservación y el manejo adecuado en cada uno de los elemento que aprovechamos (agua, aire, suelo, flora, fauna etc.)

En general, argumento, que desde un punto de vista direccionado desde el decreto ley 2811 de 1974 a la ley 1523 del 2012, se especificaron muchos temas de vital importancia y se siguió una metodología en la cual se priorizaban los términos, de acuerdo a la necesidad o a la problemática actual de esos momentos, es decir se hizo énfasis en lo que se necesitaba para aquella época, y los cuales fueron estimulados a desarrollar gracias a todo el conocimiento generado y desarrollado en la ley de gestión del riesgo, a pesar de que en el decreto en ningún momento se trató el tema de riesgos de una manera específica si se tocaron algunos tópicos que al parecer en esos años encaminaban a la normativa ambiental hacia el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, entre ellos a continuación los esquematizamos en una relación donde siempre el objetivo único es la sostenibilidad.



**CUADRO N°11. Concepto Integral de desarrollo sostenible<sup>19</sup>**

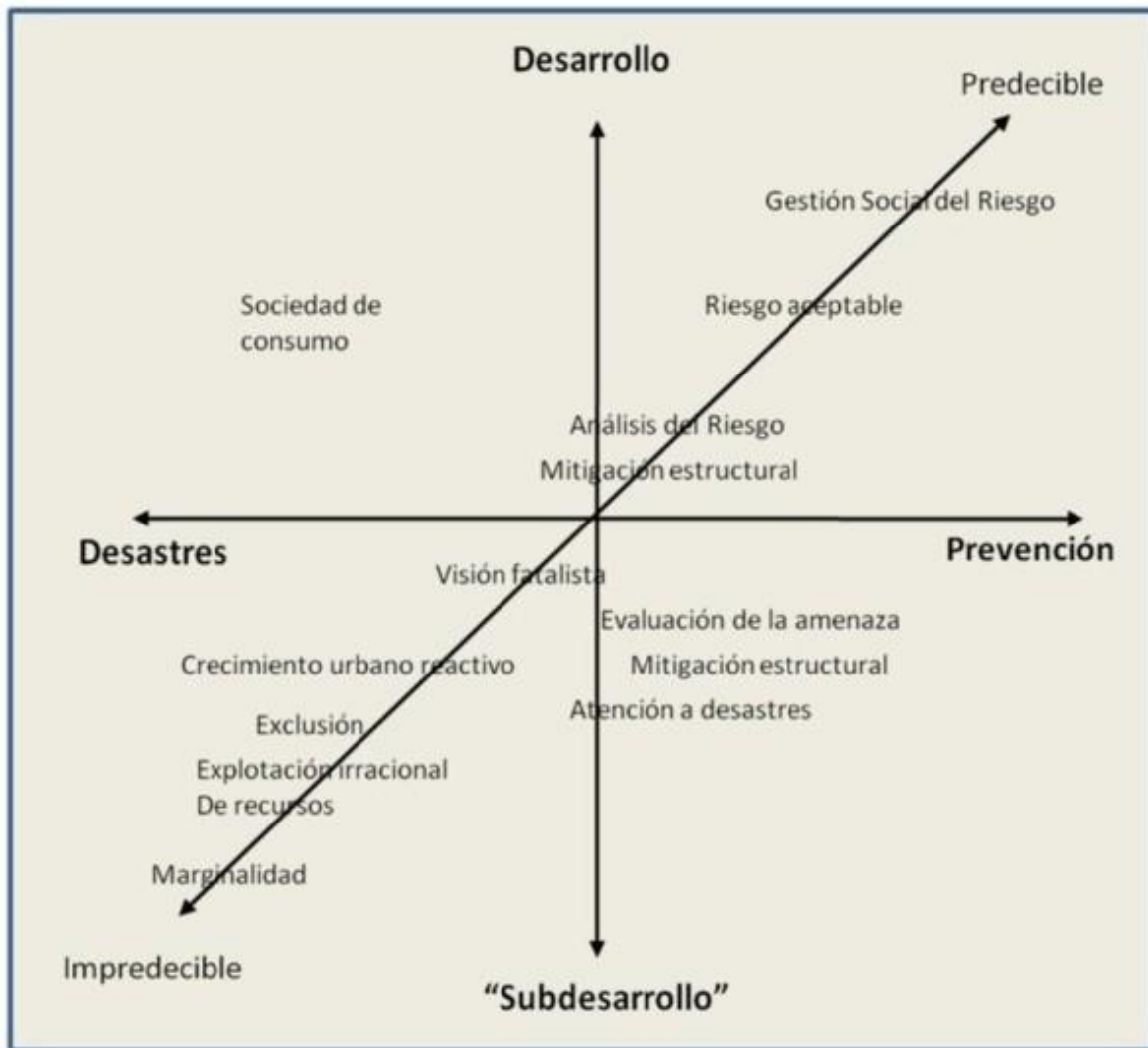
<sup>19</sup> Imagen extraída de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](https://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible)



El análisis que va en dirección ley 1523 del 2012 a el decreto-ley 2811 de 1974, no muestra excesivas similitudes como el análisis anterior, puesto que, esta nueva norma contiene diferentes conceptos y casualmente deja de lado muchos otros, lo que lo convierte en un poco más específico pero pone de lado otros temas de vital importancia. Para empezar esta relación que guardan estos dos complejos normativos, se debe estrictamente a que la gestión del riesgo es un tema construido integralmente de conceptos ambientales, administrado por el hombre y claramente es mencionado en la ley de gestión del riesgo donde se expone y se argumenta que la gestión del riesgo es un tema de carácter transversal al desarrollo, gestión ambiental y planificación del territorio, con responsabilidad de todas las partes, tanto del gobierno como de los habitantes que la componen, también al ser una ley tan reciente toma y expone conceptos nuevos en el desarrollo ambiental, como lo es el desarrollo sostenible y sustentable, las políticas sociales y el cambio climático, todo esto priorizando las necesidades sociales.

En este sentido, una concepción del riesgo fundamental o exclusivamente al papel establecido por el evento natural, desplaza el diseño de políticas públicas hacia la construcción de obras de infraestructura orientadas a disminuir el impacto del evento y no a identificar las condiciones sociales, políticas, económicas o institucionales que hacen a las comunidades vulnerables ante ese evento en particular.

Dicho de otra forma, la concepción social de riesgo y el análisis de la vulnerabilidad de la población tocan necesariamente el ámbito político y el equilibrio local de fuerzas y distribución de recursos, donde surgen forzosamente asuntos estratégicos y sensibles de los intereses de los grupos poderosos; "mientras que la introducción, por ejemplo, de un sistema de alerta contra ciclones es un proceso políticamente neutral, probablemente no sea éste el caso de muchos de los métodos para reducir la vulnerabilidad. Los controles de uso del suelo para evitar la urbanización de laderas y los patrones legales de propiedad de la tierra para permitir a las familias mejorar la seguridad de sus casas, son un par de procesos típicos que pueden amenazar los intereses de los poderosos" (Davis y Cory, 1996). Definitivamente, "hay diversos factores que contribuyen al riesgo social por amenazas naturales, incluyendo aquellos que están relacionados a cómo son manejadas las amenazas naturales por la región o la nación donde vivimos" (Dwyer *et al.*, 2004).



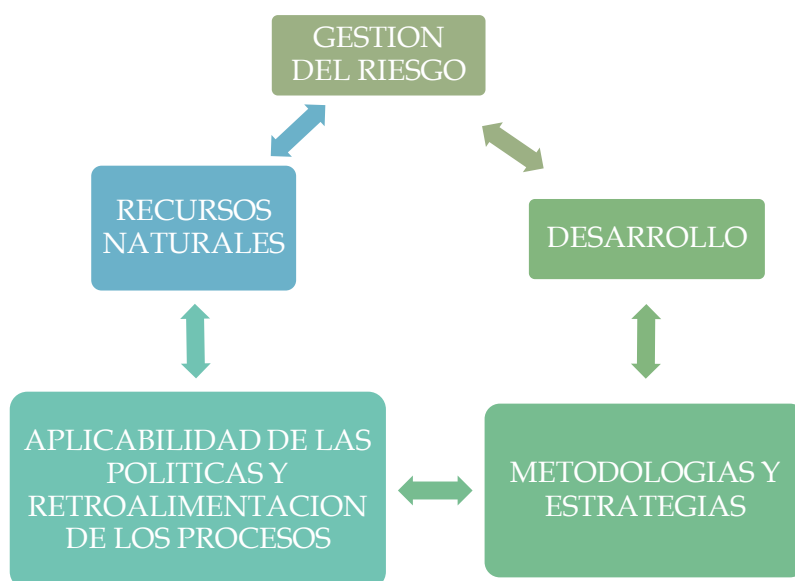
**CUADRO N°12. Condiciones dinámicas que definen la interacción entre el desarrollo y la gestión del riesgo<sup>20</sup>**

En el cuadro N°12, se describen los escenarios positivos y negativos, predecibles e impredecibles, que modelan las condiciones dinámicas para alcanzar el desarrollo, estos aspectos están clasificados en cuadrantes que simulan situaciones, como por ejemplo: al explotar irracionalmente los recursos naturales, la cual es una práctica de subdesarrollo, se tiene como resultado un desastre, ya sea de tipo natural o antrópico y por el lado contrario tenemos una escena, donde, se efectúan acciones prospectivas el cual es un concepto nuevo, que le apunta a

<sup>20</sup> Imagen extraída de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000100008&script=sci_arttext)

la prevención y por ende es un practica de desarrollo, es necesario aclarar que la evaluación de una amenaza, la mitigación estructural y la atención de desastres que están en un cuadrante diferente, hacen parte del tratamiento de riesgos, pero es un concepto poco estratégico generado en procedimientos de subdesarrollo.

En este sentido la ley de gestión del riesgo, innova conceptos pero deja de lado las normas que lo rigen, es decir, la ley 1523 de 2012 apunta hacia una nueva visión, que desarrolla integralmente el concepto de gestión (que no es errada) pero no es completa en cuanto a su magnitud, porque es esta gestión la que depende del desarrollo ambiental y para que la gestión del riesgo este incluida en todos los temas en forma transversal, debe ser amplia y le debe dar mayor valor a los recursos naturales, por esta razón la ley de gestión del riesgo no apunta en parte a la visión que tiene el decreto ley 2811, de ser general abarcando el manejo de los recursos naturales y dictando disposiciones para su debido tratamiento, eso sí, ni tan amplia ni tan ambigua, y es lógico porque decíamos que se generó nuevo conocimiento, pero se debe plantear una nueva visión contemplando el riesgo como un concepto netamente involucrado en el entorno ambiental y su interacción con el ser humano y desarrollarlo en contexto a sus percepción principal como lo es la gestión del riesgo y su análisis en el agua, aire, suelo y en mayor importancia a la fauna y flora y los impactos antrópicos que se pudiesen llegar a generar.



**CUADRO N°13. Dinámica propositiva de los recursos naturales y gestión del riesgo. FUENTE: ELABORACION PROPIA**

Como se observa en el cuadro, los recursos naturales, la gestión del riesgo y los procesos de planificación, enfocados hacia el desarrollo sostenible, forman parte de un ciclo, el cual debe ser en dirección de mejora continua, analizando los aspectos con una visión global pero siempre particularizando en diferentes aspectos de relevancia, es allí donde se encuentra la verdadera relación, podría ser que cada proceso evolucionara de una manera optima individualmente en el

tiempo, pero se perdería el foco, el cual apunta a un estado de desarrollo, que tiene como principio el ser humano y por ende su objetivo es la relación de mutualismo entre el hombre y el entorno ambiental.

En conclusión, desde la sucesión de concepciones-acciones, planteada por los procesos de mejora continua, que va desde las visiones de desarrollo (ideales), pasando por los sistemas institucionales y los modelos (Estado y sociedad), hasta su misma instrumentalización (planes, programas y proyectos sectoriales), puede ampliarse o reducirse la gestión del riesgo en cada etapa de su progresión. Así, modelos de desarrollo y su propia implementación, en un proceso consciente o inconsciente, pueden incrementar la eficiencia de los modelos y políticas de gestión del riesgo y la gestión ambiental de las comunidades. No obstante, conscientemente es posible lograr, con una cuidadosa planeación, cambiar la visión de la gestión del riesgo, desarrollarla y renovarla, porque cada elemento tiene un principio y el tema de la gestión del riesgo es de carácter social-ambiental en cuanto al cuidado de los recursos naturales y es allí donde se deben implementar nuevas estrategias.

Siguiendo el hilo argumentativo expuesto por Lavell (2008), es pasar de una gestión compensatoria (correctiva) a una gestión prospectiva, no solo del riesgo, sino del desarrollo; no se trata de reparar las imperfecciones que se han ido consolidando, en la implementación del modelo, sino en crear, condiciones presentes y futuras para que dichas fallas no se sigan dando. En últimas, se trata de tener conciencia que así como las acciones del hombre configuran una construcción social del riesgo, estas mismas pueden garantizar también una construcción social del desarrollo, a favor de la reducción de desastres.

## 11. CONCLUSIONES

Como parte del análisis final se debe partir de un conjunto de conclusiones generales, la cual a su vez está constituida por los temas anteriormente señalados y analizados; por ende la elaboración de este documento arroja como resultado final que:

1. Los temas como el manejo de recursos naturales, el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo son temas netamente ambientales y relacionados directamente con las actividades humanas es decir, el concepto de sostenibilidad se ha ampliado, ya que no se dirige solo al impacto del desarrollo en el entorno ambiental, sino también al del ambiente sobre el desarrollo, involucrando las consecuencias humanas, sociales y económicas. Su gestión debe ser autónoma y descentralizada, a cargo de la autoridad local del territorio en riesgo y contar con la participación informada y activa de sus actores principales.
2. Desde un punto de vista direccionado desde el decreto ley 2811 de 1974 a la ley 1523 del 2012, se especificaron muchos temas de vital importancia y se siguió una metodología en la cual se priorizaban los términos, de acuerdo a la necesidad o a la problemática actual de esos momentos, es decir se hizo énfasis en lo que se necesitaba para aquella época, en esos años encaminaban a la normativa ambiental hacia el mejoramiento del manejo de los recursos naturales.
3. En el otro sentido, la ley de gestión del riesgo, desarrolla nuevos conceptos pero deja de lado las normas que lo rigen, es decir, la ley 1523 de 2012 apunta hacia una nueva visión, que desarrolla integralmente el concepto de gestión (que no es errada) pero no es completa en cuanto a su magnitud, porque es esta gestión la que depende del desarrollo ambiental y para que la gestión del riesgo este incluida en todos los temas en forma transversal, debe ser amplia y le debe dar mayor valor a los recursos naturales por ende se debe plantear una nueva visión contemplando el riesgo como un concepto netamente involucrado en el entorno ambiental y su interacción con el ser humano, por ende el concepto integral desarrollo sostenible debe estar inmerso en el marco de la gestión del riesgo, resultado de la gestión ambiental y de los nuevos lineamientos de una nueva visión, una política integral.
4. Desde la sucesión de concepciones-acciones, puede ampliarse o reducirse la gestión del riesgo en cada etapa de su progresión. Así, modelos de desarrollo y su propia implementación, en un proceso consciente o inconsciente, pueden incrementar la eficiencia de los modelos y políticas de gestión del riesgo y la gestión ambiental de las comunidades.
5. El punto clave para la objetividad y el éxito de las políticas públicas, para la regulación de la norma ambiental y el cumplimiento de los derechos



constitucionales, está en establecer un modelo teórico-práctico que permita pasar lo ideal a lo real, es decir optimizar, crear e innovar metodologías de aplicabilidad de la norma desde un papel a lo casos cotidianos, fortalecer el agente de cambio, pues es en la cultura ambiental donde está la meta del desarrollo sostenible y el manejo de los recursos naturales.

De manera específica y desglosando las conclusiones anteriormente mencionadas se describen a continuación otros temas relevantes y a los cuales se concluye:

- Iniciativas como la desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo– BID que preparó un programa de 4 indicadores de gestión del riesgo (IDD: Índice de Déficit por Desastre, IDL: Índice de Desastres Locales, IVP: Índice de Vulnerabilidad Prevalerte, IGR: Índice de Gestión del Riesgo) en 14 países de Latinoamérica, pueden convertirse en una herramienta que facilite a los tomadores de decisiones a nivel nacional el acceso a información esencial que les permita proponer y desarrollar acciones más efectivas desde una perspectiva económica y social, además de ayudar a integrar la gestión del riesgo de desastre en el concepto de medio ambiente, desarrollo sostenible y el manejo de recursos naturales.
- La importancia del reconocimiento, por parte de las autoridades, de que la gestión del riesgo de desastre es un tema que debe integrarse en forma permanente y sistémica a una política de desarrollo sostenible. Si ocurre esto, se produce una visión de conjunto de la problemática ambiental, generando una consideración sectorializada de los problemas: contaminación, salud, recursos naturales, saneamiento básico, gestión territorial.
- Los avances más importantes en materia de prevención y reducción de los efectos negativos que provocan los fenómenos de la naturaleza, sean de origen natural o inducidos por la actividad humana, se han logrado a partir de la decisión política de las autoridades de incorporar en la institucionalidad del Estado el concepto de gestión del riesgo y el manejo de los recursos naturales, así como también instrumentos y actividades que permitan conocer y manejar los riesgos que cada comunidad enfrenta.
- Tanto en el caso de la gestión del riesgo como en el de recursos naturales y el del desarrollo sostenible, interviene el concepto de vulnerabilidad en relación a la reducción del riesgo de desastres. Este concepto está asociado e inmerso a los conceptos mencionados, porque es la vulnerabilidad la que impide la puesta en marcha del mejoramiento continuo y es allí donde se puede enfrentar desde diferentes enfoques la gestión del riesgo, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, ello es fundamental porque disminuir la vulnerabilidad es disminuir índices negativos sociales y económicos, apuntando a reducir el riesgo y aumentar la resiliencia.

- La gestión del riesgo y el manejo de los recursos naturales se debe abordar desde la perspectiva de la orientación institucional, desde la planificación, para poder desarrollar y valorar su propósito, esto se logra desde una debida aplicación de las políticas públicas, es decir, definir las concepciones, procesos y formas de llevarlo a la práctica, al accionar de cada uno de los conceptos integralmente concebidos, ya que estos temas deben ser de fácil contextualización y deben ser prospectivos, correctivos y reactivos.
- En diferentes ámbitos locales, regionales y nacionales, existe un conjunto de instrumentos de gestión que apoyan la aplicación de la gestión del riesgo, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, por ejemplo el plan de ordenamiento territorial con un enfoque integro es un instrumento que ayuda a optimizar la normatividad.
- Se resalta la importancia para la sociedad, de un fuerte y contundente compromiso en adaptación para alcanzar objetivos establecidos de desarrollo en las próximas décadas, debido a la demanda conceptual que genera la gestión ambiental, lo cual implica una gran demanda de recursos humano y personal capacitado, apuntando a la generación de nuevo conocimiento y a la optimización de las metodologías para la debida gestión del riesgo, desarrollo sostenible y el uso de los recursos naturales.
- La gestión del riesgo, los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo tienen el potencial de aumentar, mantener o disminuir los riesgos y aumentar el nivel de resiliencia y las desigualdades sociales que generan vulnerabilidad. Por eso es imprescindible incluir en las políticas y planes de gestión de riesgo el enfoque transversal al desarrollo y el manejo de los recursos naturales, para atender las distintas vulnerabilidades a que se expone el entorno ambiental, asignando los recursos económicos necesarios.
- Las condiciones basadas en gestión del riesgo y desarrollo sostenible no deben ser de índole normativo, jurídico y regulatorio, es necesario que el alcance retome la perspectiva de cuidado de los recursos naturales y por ende realizar acciones prospectivas no regulatorias.

## 12.RECOMENDACIONES

- Priorizar por parte de los gobiernos locales su acción ambiental, su conceptualización integral y sus metodologías de aplicación de políticas públicas, en los diferentes ámbitos de gestión: político, social, económico y tecnológico.
- Es indispensable en los procesos de gestión del riesgo, como concepto que hace parte del entorno ambiental y para alcanzar interiorizar el concepto de desarrollo sostenible, promover y fortalecer mecanismos de planificación participativa en los gobiernos locales, priorizando la acción comunitaria en procesos de desarrollo sostenible.
- Promover de manera simple pero organizada y objetiva una articulación orgánica de estructuras, programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno, instituciones o sectores en sistemas nacionales de gestión del riesgo y el manejo de los recursos naturales.
- Desarrollar programas nacionales de formación ambiental para municipios, en sus diferentes planos y ámbitos de acción local, pública, empresarial o comunal.
- Es de vital importancia, pero principalmente para la elaboración de un concepto integral que apunte al desarrollo sostenible, el fortalecer la capacidad institucional de los municipios, es decir optimizar sus recursos humanos, financieros y particularmente tecnológicos - para una adecuada gestión ambiental.
- En lo normativo, es importante impulsar el cumplimiento y la continuidad de los avances logrados, habrá que trabajar para lograr una mayor aplicabilidad de las mismas y trabajar en el concepto de cultura ambiental, que en ocasiones estanca los procesos nacionales, departamentales y locales de la gestión del riesgo y el manejo de los recursos naturales.
- Se requiere en algunos casos resolver los enfrentamientos y barreras entre las competencias sectoriales que existen por falta de integración de las normas a cada sector, en este caso, el instrumento que mejor podría ayudar sería el plan de ordenamiento territorial con enfoque en la gestión del riesgo, el manejo de los recursos naturales y la aplicación del concepto integral de desarrollo sostenible.

### 13. BIBLIOGRAFIA:

- Red de estudios sociales en prevención de desastres en América latina, la red. disponible en internet: <http://www.desenredando.org>.
- Sistema de gestión de desastres de información, desinventar. disponible en internet: <http://www.online.desinventar.org>
- Sistema nacional para la prevención y atención de desastres. disponible en internet: <http://www.sigpad.gov.co>.
- La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública para la prevención y mitigación de desastres (1982 – 2008)
- sancionada ley que adopta política nacional de gestión del riesgo de desastres 25 de abril 3:07 pm, disponible en: <http://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/>
- 16 aspectos a tener en cuenta con respecto a la nueva ley de gestión del riesgo en Colombia (ley 1523 / 2012), miércoles 6 de junio. disponible en: <http://www.redsalvavidas.org/>
- Ley 1523 del 2012
- Decreto – ley 2811 de 1974
- Departamento nacional de planeación, disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pWe6xuYO5b0%3D&tabid=1238>
- Marco Normativo ambiental, disponible en: <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/colombia>
- Información para la gestión del riesgo de desastres – estudios de caso en cinco países, disponible en: [http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/4/42314/Colombia\\_case\\_study.pdf](http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/4/42314/Colombia_case_study.pdf)
- Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia - ministerio del medio ambiente dirección general ambiental sectorial grupo de gestión urbana y salud - Gerardo vina vizcaíno, Santiago Villegas yepes, Guillermo león Ruiz victoria y Orlando Sáenz zapata
- NORMATIVIDAD AMBIENTAL Y SANITARIA. disponible en: [http://www.upme.gov.co/guia\\_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm](http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm)

- Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos - Santiago Arroyave Álzate - octubre 20 del 2010 - Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín.
- DWYER, A.; ZOPPOU, C.; NIELSEN, O.; DAY, S. & ROBERTS, S. Quantifying social vulnerability: a methodology for identifying those at risk to natural hazards. Canberra: Geoscience Australia, Australian Government, 2004.
- DAVIS, I. y CORY, A. Modelos de desarrollo y vulnerabilidad. En: MANSILLA, E. (ed.). Desastres, modelo para armar. Lima: La Red eds., 1996, p. 72-84.
- LAVELL, A. Una visión de futuro: la gestión del riesgo. San José de Costa Rica: inédito, 2008.
- Comunidad de medio ambiente. Disponible en: <http://www.rds.org.co/>
- M. Carreño – O. Cardon – Mabel C. Marulanda – Alez H. Índice para medir el desempeño ambiental de la gestión de riesgos – 2006 – revista internacional de ingeniería de estructuras.