

# LA PLANIFICACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana



**LA PLANIFICACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA  
GARANTIZAR EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO**

Autores

**Diego Arturo Salazar Gómez cc 71.294.772**  
**María Yesenia Palacio Ruíz cc 1.017.191.535**

Asesor metodológico del trabajo de grado  
**Manuel Darío González Ruíz<sup>1</sup>**

Medellín Agosto de 2020

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana

---

<sup>1</sup> Abogado, especialista en Derecho Administrativo, Magíster en Ciencias Políticas, escritor y docente universitario

**RESUMEN**

Se recopiló información sobre la planificación del riesgo de desastres y su relación con un derecho constitucional<sup>2</sup>, se describe la pasividad del Estado, al vulnerarle a la comunidad el derecho de gozar de un ambiente sano, al no evitar eventos desastrosos planificando eficientemente el territorio, lo que deja como consecuencia afectaciones a las personas y al ambiente. Se trajo a colación varios sucesos ocurridos en Colombia, en los que no solo se causaron perjuicios materiales, sino también se perdieron vidas, pues el Estado en su afán de extenderse en algunos aspectos de política pública, hace caso omiso a protocolos exigidos por la ley, que infortunadamente son facultativos, convirtiéndose en el detonante de hechos de la naturaleza que pudieron preverse con una buena planeación.

Se determinó que el derecho a gozar de un ambiente sano, establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de 1991, es totalmente desconocido, no solo por las personas del común sino también por algunos operadores jurídicos, pues al relatar los resultados de un estudio de campo realizado a empleados, profesionales, amas de casa, estudiantes etc., se pudo concluir que este derecho lo relacionan netamente con la perturbación, haciendo que el mismo sea un derecho de los menos reclamados y más ignorado por la sociedad.

**Palabras clave:** derecho constitucional, derecho ambiental, gestión del riesgo de desastres, constitución ecológica, ordenamiento territorial, medio ambiente, prevención, responsabilidad del Estado.

**ABSTRACT**

The information was collected on disaster risk planning and his relation to a constitutional right, where the responsibility of the State is determined by violating the right to enjoy a healthy environment for citizens in disastrous events in which by their negligent actions cause damage to people and the environment, which with efficient territorial planning could have been avoided. Several events happened in Colombia, those who have been brought into coalition, which are not only material prejudices were caused, but lives were also lost, as the state in its desire to expand territorially ignores protocols required by law, which are fortunately optional in some cases, becoming in the trigger of events of nature that could be foreseen with good planning.

It was determined that the right to enjoy a healthy environment, established in Article 79 of the Colombian political constitution, is totally unknown, not only by ordinary people but also by legal administrators. Well, When reporting the results of a field study carried out, to employees, professionals, housewives, students, etc., it was concluded that this right clearly relates it to the disturbance, making it one of the rights least claimed and most ignored by society.

**Keywords:** constitutional law, environmental law, disaster risk management; ecological constitutional, development plan, environment, prevention, state responsibility.

---

<sup>2</sup> Artículos 78, 88 y 95 de nuestra Carta.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	1
Tema.....	2
Descripción del problema .....	2
Pregunta... ..	5
Justificación .....	5
Objetivo General.....	6
Objetivos Específicos.....	6
Marco Teórico.....	7
Diseño Metodológico.....	8
1. Planificación Territorial, Ambiental y el Riesgo de Desastres .....	9
1.1. Instrumentos de Planificación Territorial del Riesgo .....	10
1.1.1. Constitución Política de 1991 .....	12
1.1.2. Ordenamiento Territorial .....	15
1.1.3. Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas .....	20
1.1.4. Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.....	21
1.1.5. Plan de Desarrollo.....	24
1.2. Planificación Sectorial del Riesgo de Desastres .....	25
1.3. Consecuencias Generales por la Deficiente Planificación Territorial .....	27
2. Consecuencias, en Casos Puntuales, de la Deficiente Planificación del Territorio .....	34
2.1. Descripción General de los Casos Salgar y Mocoa .....	34
2.2. Planificación del Riesgo de Desastres en Salgar .....	37
2.3. Planificación del Riesgo de Desastres en Mocoa .....	41
3. Gestión del Riesgo y Derecho a un Ambiente Sano .....	49
3.1. Desconocimiento del Derecho Fundamental a “Gozar de un Ambiente Sano” .....	50
3.2. Herramientas y Normas para Evitar Catástrofes por Hechos de la Naturaleza .....	51
3.3. Corte Constitucional y el Derecho Fundamental de Gozar de un Ambiente Sano... ..	54
4. Conclusiones .....	59
5. Referencias Bibliográficas .....	62

**Lista de tablas**

Tabla 1. Tipos de planes de ordenamiento territorial.....	16
Tabla 2. Componentes de los POT.....	17
Tabla 3. Vigencia de los POT.....	17

## Lista de figuras

Figura 1. Gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio.....	12
Figura 2. POT vencidos por departamento.....	18
Figura 3. Mapa de amenaza del municipio de Salgar.....	38
Figura 4. Mapa sobre la conurbación del municipio de Mocoa y los ríos que lo circundan.....	45
Figura 5. Mapa de riesgos por inundación en el área urbana del municipio de Mocoa.....	46
Figura 6. Mapa de riesgos por avenida torrencial en el área urbana del municipio de Mocoa .....	47

## Introducción

Pretende esta monografía, describir de manera sucinta, los elementos que las entidades territoriales en términos de políticas públicas sobre planeación, omiten en la formulación de planes o programas que mitiguen o contrarresten el riesgo eventual en caso de ocurrencia de desastres con origen natural, en detrimento del derecho de protección medioambiental consagrado en nuestra carta y desarrollado en disposiciones normativas.

Colombia es un Estado Social de derecho<sup>3</sup>, en el cual prima, entre otros instrumentos de la axiología, el interés general sobre el particular, consagración protegida por la Constitución; donde están igualmente los derechos humanos, los cuales tienen la custodia como garantías fundamentales, con el respeto y aplicación de principios y valores constitucionales, que buscan proteger los derechos colectivos y del ambiente, cuyo desdoblamiento pretende que los habitantes del territorio colombiano, puedan gozar de un ambiente sano. Este derecho tiene un alcance muy amplio, por lo cual, en esta monografía, de tipo compilación, se abordará el problema de las consecuencias negativas hacia las personas, el ambiente y la infraestructura, que se dan por los eventos catastróficos causados por la degradación ambiental, generada, entre otras razones, por la deficiente planificación del territorio y el frágil proceso de aplicación Constitucional y legal que hacen los operadores responsables.

El presente trabajo parte de los insumos normativos, de las realidades descritas por los planes de gobierno y desarrollo de algunos sitios donde se ha tenido ocurrencia estos hechos de la naturaleza y de la descripción lamentable y no deseada de las consecuencias jurídicas, ambientales y sociales que generan estos hechos.

En primer lugar, describiremos el problema que planteó nuestra inquietud por este trabajo, la cual se inserta de manera sencilla el mismo título. Abordaremos el contexto de la planificación del riesgo de desastres en Colombia, de cara al ordenamiento territorial y ambiental, la armonía entre instrumentos y las graves consecuencias que el país ha enfrentado por la deficiente planeación del territorio.

En segundo lugar, describiremos las causas y consecuencias negativas de eventos catastróficos ocurridos en los municipios de Salgar en el departamento de Antioquia y Mocoa en el departamento de Putumayo, toda vez que estos siniestros, como ejemplo de muchos más, se hubieran podido evitar con una eficiente planificación ambiental y territorial.

En tercer lugar, describiremos las herramientas normativas con las que cuenta el país para proteger a las personas en torno a su vulnerabilidad a los fenómenos amenazantes de origen socio natural como garantía para la protección bajo el amparo del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano.

---

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Constitución Política.

Esperamos haber contribuido, desde la connotación que describe este trabajo, a generar una mayor sensibilización de uno de sus postulados de primer orden, que presenta nuestra Constitución, cual es la protección de la comunidad para gozar de un ambiente sano, pues no solo asiste al derecho del ciudadano a tenerlo, sino del Estado en protegerlo, para que podamos desde la ciencia del derecho contribuir a mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

## **Tema**

Elementos de la planificación territorial del riesgo de desastres y la protección de bienes jurídicos en el marco del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, de acuerdo a nuestra Constitución.

## **Descripción del problema**

Colombia es un país con una accidentada geografía, clima y un desarrollo urbano desproporcionado y poco regulado, que lo hace altamente vulnerable al impacto de los desastres con origen en la naturaleza, así como a los efectos del cambio climático, la poca o casi nula regulación de asentamientos urbanos en lugares no aptos, el abandono estatal en medidas que controlen procesos urbanos o asentamientos industriales que potencialmente pueden ser dañinos para el medio ambiente, entre otras, por causa de la deforestación descontrolada, la deficiente planificación ambiental del territorio, la minería y los altos índices de pobreza que obliga a que las comunidades construyan sus viviendas en zonas geológicamente inestables o en retiros de causas de aguas sin cumplir con los reglamentos del ordenamiento territorial, de construcción y de las demás normas que pretenden proteger el ambiente.

La degradación ambiental como una de las causas principales de los impactos negativos de los desastres, se configura como un fenómeno que el Estado no ha podido controlar, ni siquiera con las oportunidades que da la normativa ambiental de la ley 99 de 1993, en armonía con las normas de ordenamiento territorial como la ley 388 de 1997. Control que no se da puesto que, si bien las normas de ordenamiento exigen integrar la gestión del riesgo de desastres, estos preceptos terminan dejando la planificación a la voluntad política u obedeciendo a coyunturas, como es el caso de los planes de ordenamiento territorial, situación que se expondrá en el capítulo primero de la presente monografía.

Ahora bien, los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política de 1991 contemplan el derecho a gozar de un ambiente sano, en ella el artículo 79, en el cual se exhorta al Estado a proteger la diversidad e integridad del ambiente y a conservar las áreas de especial importancia, derechos de los que se puede pedir su protección a través de acciones populares, no obstante, sino se garantiza la integridad del ambiente, se pueden ver gravemente afectados unos bienes jurídicos de importancia, como lo son la vida y la salud, que hace que la protección se pueda dar en conexidad con el derecho fundamental a la vida, pero, si la vida se afecta negativamente como consecuencia de un desastre con origen en la naturaleza ¿qué ocurriría con la protección

constitucional?, esta afectación se daría por eventos como una inundación, una avalancha, empalizada, avenida torrencial, aluviones o un deslizamiento de masa de tierra, o los causados de manera más directa por el hombre como los incendios provocados, fenómenos amenazantes que se previenen directamente con una adecuada planificación ambiental y territorial, con esos instrumentos que la ley deja a voluntad política. Esta situación se expondrá en los capítulos siguientes de esta monografía.

Los desastres con origen en la naturaleza se materializan por la actividad descontrolada de una fuerza superior que se transforma en amenaza física, la cual genera potenciales peligros para los bienes jurídicos de la sociedad como la vida y la salud de las personas, la infraestructura pública y privada y el ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico. Eventos que si bien son ocasionados por factores naturales, estos se propician por la inadecuada utilización que el hombre ha hecho del entorno natural (suelo, tierra, vegetales, recursos hídricos, etc.), la alteración de los ecosistemas, la minería, la contaminación de los cuerpos de agua, la construcción desmedida sin cumplir reglamentos, la inadecuada disposición de residuos, entre otras causas.

En principio se podrá pensar que la planificación territorial, que está en cabeza de los alcaldes con subsidiariedad de las gobernaciones y la Nación, puede ser exigida por parte de los colombianos a través de la acción de cumplimiento del artículo 87 de la Constitución Política de 1991, no obstante, este derecho fue regulado en la ley 393 de 1997, la cual, en el párrafo del artículo 9, dice que esta acción no procede para “perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos” y por otro lado, como se expondrá en el primer capítulo, la ley autoriza al alcalde a no presentar al Concejo Municipal el proyecto de actualización de los planes de ordenamiento territorial si no lo considera necesario, entre otras, porque la formulación de dichos instrumentos requieren inversión. En consecuencia, teniendo de presente que la ley permite no actualizar los instrumentos de planificación territorial que deben incluir la gestión del riesgo de desastres, surge el interrogante: ¿no hay protección constitucional para el derecho a gozar de un ambiente sano cuando se trata del riesgo de desastres?, dado que por su origen ambiental tiene relación con este, luego se podría decir que operaría en este caso la acción popular del artículo 88 de la Constitución Política de 1991, sin embargo, vuelve y juega la misma premisa, ¿procederá a sabiendas de que la ley permite no actualizar los instrumentos de planificación territorial?.

En este sentido cobra importancia lo dicho por el legislador en la ley 388 de 1997, donde el artículo 24 señala “...El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. (...) En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana...”

Los eventos desastrosos generan impactos de muy alto costo, afectando la vida y la salud de las personas y en términos económicos aumentan la vulnerabilidad fiscal que se refleja en el aumento de la pobreza, Según el Banco Mundial, en Colombia, desde el año 1979 se “han ocasionado pérdidas que alcanzan los US\$ 7.100 millones (...). Entre 1970 y el 2011 se han registrado más de 28.000 eventos desastrosos (...). Además, durante el 2010 y el 2011, (...) se alcanzó una cifra equivalente a la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior”

(Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2012, p.3)<sup>4</sup>. En eventos relacionados con la naturaleza, en consecuencia, se puede afirmar que el fenómeno no es nuevo y que han sido los obstáculos de orden político, técnico o de intereses particulares entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar estos planes o hacer efectiva las políticas públicas desarrollo y normativas, que tienen los procesos de planificación del territorio, los que han impedido una verdadera garantía de protección a derechos fundamentales en conexidad con los derechos colectivos y del ambiente.

Como ya se mencionó, los impactos negativos que generan los eventos adversos de origen socio natural sobre los elementos expuestos, podrían evitarse con la eficiente planificación del riesgo de desastre en los territorios adoptando políticas públicas serias, iniciativa que ya ha dado algunos pasos a través de la promulgación de la política pública nacional de gestión del riesgo de desastres a través de la ley 1523 de 2012, cuya integración en el ordenamiento ambiental y territorial se regula en el artículo 189 del decreto ley 019 de 2012, la cual trae a colación otras normas, como ley 388 de 1997 que hace referencia a los planes de ordenamiento territorial, el decreto ley 2811 de 1974 o código de recursos naturales, y la ley 99 de 1993 sobre política ambiental. No obstante, la planificación no ha sido efectiva, entre otras razones; por la desarticulación entre entidades públicas, como las entidades territoriales, las corporaciones autónomas regionales, las áreas metropolitanas, la autoridad nacional de licencias ambientales ANLA, entre otras; así como por la falta de políticas públicas y presupuesto.

Decisiones de orden cortoplacista que pretenden soluciones mediáticas no permiten elaborar planes a largo plazo que impacten en verdad sobre el territorio y el comportamiento de este, en términos del crecimiento y desarrollo urbano, comercial o industrial, dando soluciones necesarias y pertinentes para que el ambiente sano, la responsabilidad urbanística y la conducción del Estado en este sentido, puedan tener un verdadero sentido<sup>5</sup>.

Dado el planteamiento anterior, es dable decir que los desastres generan daños a los elementos tanto de la naturaleza, como los expuestos en ella y suponen un problema de salud pública que puede, por el actuar negligente y omisivo de la administración, generar a los asociados del Estado daño antijurídico, especialmente por falla en el servicio, según el informe “análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas”, “aunque la Constitución le asigna al Estado el deber de proteger a las personas (...), en el caso de desastres de origen (...) socio natural el Consejo de Estado ha dictado que el gobierno sólo se puede hacer responsable cuando haya daños causados por una acción u omisión” (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2012, p.292).

---

<sup>4</sup> El Banco Mundial en el año 2012, por solicitud del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, publicó el estudio “análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas”, con recomendaciones estratégicas, a causa de las grandes pérdidas sufridas por la ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010–2011, sobre el resultado de una evaluación integral de las políticas de gestión del riesgo.

<sup>5</sup> Basta mirar el plan de desarrollo y componente del ordenamiento en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde su promulgación y debate se hace por los próximos 50 años posteriores a su aprobación. Ver al respecto “Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060 / edición literaria a cargo de Mauricio Macri; Daniel Chain; Héctor Lostrí. -1a ed.- Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009”.

Para finalizar, en la presente monografía se desarrollará el tema en razón a concluir que independientemente de la ley, la Constitución es norma de normas y efectivamente hay una relación directa entre el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano con el derecho fundamental a la vida y que estos se deben garantizar, en parte, con la planificación del riesgo de desastres de origen socio natural en integración a los planes de ordenamiento territorial, de ordenación de las cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental, entre otros. Si bien la ley no es clara con la obligatoriedad de planeación, al haber derechos constitucionales que se ponen en riesgo, se puede decir que la acción de tutela, del artículo 86 de la Constitución Política de 1991, es un mecanismo adecuado de protección cuando se prevén potenciales de riesgo por amenazas de origen socio natural en los territorios cuyo evento desastroso sea inminente y se requieran tomar acciones inmediatas para proteger la vida y la salud de las personas, además de los bienes, tal como lo establece el artículo 2 *ibídem*, cuando habla de los fines esenciales del Estado como valores constitucionales.

De igual manera nuestra Carta consagra la Acción Popular como el mecanismo idóneo que permite, por parte de la ciudadanía exigir la "... protección de los derechos e intereses colectivos y difusos, en especial los relacionados con un ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, seguridad y salubridad públicas, (...) etc., (...) por poseer un carácter preventivo y restaurador de los derechos e intereses colectivos. "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible", artículo 2 de la ley 472 de 1998"<sup>6</sup>.

## **Pregunta**

¿Tienen protección constitucional las personas expuestas a fenómenos potencialmente amenazantes de origen socio natural?

## **Justificación**

De acuerdo a nuestra cuestión, es viable desarrollar el problema en una monografía tipo compilación, realizando un análisis de postulados de diferentes autores, incluidas las Altas Cortes de Colombia, en comparación con la Constitución, la ley e información sobre casos que ya se han presentado en el país y que han sido clasificados y analizados por diversos autores. Es importante realizar este trabajo, dado que los desastres son un tema actual que pone en peligro los bienes jurídicos tutelados por el insumo normativo que ofrece la Constitución y el resto de normatividad, y que el país se encuentra muy atrasado en materia de planificación urbana en la cual se busque reducir los riesgos y generar elementos de concientización que estén a la par de una resiliencia natural que le es propia a nuestra cultura cuando de salir adelante se trata. En este orden de ideas,

---

<sup>6</sup> Portafolio sobre acciones y mecanismo constitucionales en Colombia. Universidad La Gran Colombia. Bogotá 2015.

pretendemos justificar la importancia de fortalecer las garantías constitucionales del Estado, igualmente hacer un llamado a las autoridades quienes deben darle a la comunidad garantías respecto de la prevención y mitigación de fenómenos amenazantes, aprovechando las herramientas jurisprudenciales y la denominada “Constitución Ecológica”<sup>7</sup> de la cual se hablará en el capítulo primero. Toda vez que es importante para el país, entre otras, contribuir en la disminución del alto costo que los desastres generan, debate que puede darse ya que se cuenta con fuentes de consulta y antecedentes de estudios sobre el tema, además el derecho ambiental es el área propia del derecho que da los instrumentos para nutrir el análisis.

Así, los datos se proyectarán hacia la interpretación del comportamiento social y cultural en la actualidad, en concordancia con el ordenamiento jurídico, ya que es el comportamiento social el que determina la evolución del derecho, pero es deber del legislador adecuar esas conductas y encausarlas en una norma, de ahí viene precisamente la teoría tridimensional del derecho, de conducta, valor y norma. “Dondequiera que haya un fenómeno jurídico hay necesariamente un hecho subyacente (...); un valor que confiere determinada significación a ese hecho; y una regla o norma que representa la relación o medida que integra uno de aquellos elementos en el otro: el hecho en el valor” (Cabra, 2015, p.79)<sup>8</sup>.

## **Objetivo General**

Determinar las situaciones en las que el derecho a gozar de un ambiente sano, y sus consecuencias colaterales, se está vulnerando en Colombia por la deficiente planificación de los mecanismos de prevención del riesgo de desastres, así como el desconocimiento y falta de herramientas normativas para su protección.

## **Objetivos Específicos**

Contextualizar la planificación del riesgo de desastres en el ordenamiento ambiental y territorial, así como las consecuencias por su incumplimiento

Determinar los posibles mecanismos de protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano de cara a la planificación de la prevención del riesgo de desastre.

---

<sup>7</sup> Concepto jurisprudencial de reciente creación que indica que debe entenderse como la “conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que propugnan por su conservación y protección” se puede ampliar al respecto lo dicho en la Sentencia de la Corte C-431 de 2000.

<sup>8</sup> Marco Gerardo Monroy Cabra, Introducción al Derecho, Bogotá, Edit. TEMIS, 2015, pág. 79. “Los significados del derecho corresponden a tres aspectos básicos: un aspecto normativo (el derecho como ordenamiento y su respectiva ciencia); un aspecto fáctico (el derecho como hecho, o en su efectividad social e histórica), y un aspecto axiológico (el derecho como valor de justicia).

## Marco Teórico

Para el desarrollo de la monografía se analiza la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que hay respecto de la Acción de Tutela en torno a la jurisprudencia que la misma corporación ha desarrollado y denominado como la “Constitución Ecológica”, esto de cara a las normas jurídicas relativas al ordenamiento territorial, la política ambiental y la política de gestión del riesgo de desastres.

Se revisará el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Mundial<sup>9</sup>, del año 2012, en el cual se hace un análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, estudio elaborado en el marco del estado de excepción que declaró el presidente de la época, Juan Manuel Santos, por emergencia económica, ecológica y social por la alta vulnerabilidad fiscal y los graves impactos que generó el denominado fenómeno de la Niña<sup>10</sup> en el periodo 2010-2011.

De otro lado, evaluaremos los instrumentos de planificación territorial de los municipios de Salgar en el departamento de Antioquia y Mocoa en el departamento de Putumayo, vigentes en los años 2015 y 2017 respectivamente, dado que en esas mismas fechas se presentó en los dos municipios avenidas torrenciales con empalizadas y aludes que dejaron graves consecuencias y que según los instrumentos dispuestos para la prevención de desastres y analizados con posterioridad, se pudieron haber evitado con una eficiente planificación. De igual manera, la información emitida sobre las emergencias, por diferentes diarios, en las épocas respectivas, en especial la información emitida en los periódicos El Tiempo y El Espectador.

De igual manera consideraremos los diferentes actos administrativos emitidos por autoridades ambientales y territoriales, así como la posición de diferentes autores, entre los que están la Universidad Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Defensoría del Pueblo, la Corporación OSSO, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y doctrinantes como Julio Cesar Rodas Monsalve, Libardo Rodriguez, Fernando Galvis Gaitán, y documentos expedidos por las Naciones Unidas, entre otros.

---

<sup>9</sup> El Banco dentro de sus políticas, considera las que denomina Políticas Ambientales y Sociales para Proyectos. En lo pertinente tiene que “En agosto de 2016, el Banco Mundial adoptó un nuevo conjunto de políticas ambientales y sociales denominado Marco Ambiental y Social (MAS, ESF por sus siglas en inglés). Desde el 1 de octubre de 2018, el MAS se aplica a todas las nuevas operaciones de financiamiento para proyectos de inversión del Banco Mundial. Dado que los proyectos existentes seguirán rigiéndose por las Políticas de Salvaguarda, los dos sistemas funcionarán en paralelo por aproximadamente siete años”

<sup>10</sup> Según el Sistema de Informaron Medioambiental de Colombia –SIAC- indica que “en nuestro país se caracteriza por un aumento considerable de las precipitaciones (anomalías positivas) y una disminución de las temperaturas (anomalías negativas) en las regiones Andina, Caribe y Pacífica, así como en áreas del piedemonte de los Llanos orientales, mientras que en la zona oriental (Orinoquía y Amazonía), dichas variables tienden a un comportamiento cercano a lo normal, sin ser muy claro el patrón climatológico ante la presencia de un evento frío”. Tomado de <http://www.siac.gov.co/ninoynina> (Recuperado el 07-08-2020).

## Diseño Metodológico

Según Jürgen Habermas, autor de la teoría comunicativa, el enfoque de esta monografía será hacia el interés práctico, con el método de las disciplinas histórico hermenéuticas. En este orden de ideas, se proyectará el argumento del trabajo a partir de las ideas y postulados de autores, de cara al ordenamiento jurídico colombiano y a la jurisprudencia, en aras de interpretar un comportamiento social que afecta la convivencia comunitaria, para lograr una reflexión de esas soluciones que el derecho pueda ofrecer a ese contexto cultural.

El profesor Enrique Salcedo, de la Universidad Autónoma Latinoamericana ha desarrollado esta idea de la teoría comunicativa de Habermas, en el sentido de decir que este interés “surge de los imperativos de la forma de vida socio-cultural (...), donde la supervivencia de los individuos socializados está ligada a la existencia de un confiable entendimiento entre los seres humanos que comparten una comunidad de comunicación, lo que significa que las comunidades existen por el uso del lenguaje ordinario, cotidiano, se pueden comprender y entender a través de ese mecanismo” (Gutiérrez, 2005)<sup>11</sup>.

Así las cosas, el método indicado será el deductivo descriptivo, pues pretende una depuración de razones y circunstancias que animan entender como desde el corolario normativo estatal y su potestad en los llamados hechos del príncipe, se puede regular de tal manera que las consecuencias derivadas de un inadecuado comportamiento social, pueden llevar consecuencias en caso de emergencias medio ambientales.

---

<sup>11</sup> Hernando Salcedo Gutiérrez, pautas para la presentación del anteproyecto y el proyecto de investigación, UNAULA. “(...) Está más que probado que dependiendo de la idea de ciencia que usted comparta, de esa forma realizará su investigación, es decir, de la idea de ciencia que se tenga se mirarán los problemas a investigar. (...) Es posible argumentar desde Jürgen Habermas un modelo epistemológico que nos permita comprender la producción del conocimiento desde los INTERESES rectores del mismo. (...) Si el interés es PRÁXICO, estamos en el mundo de las disciplinas histórico-hermenéuticas (...)”.

## 1. Planificación Territorial, Ambiental y el Riesgo de Desastres

Colombia es un territorio que por su accidentada geografía, por factores políticos, económicos y sociales se ha visto enfrentada a una cantidad de hechos de emergencias, que en el transcurso de la historia, han ocasionado graves consecuencias al ambiente, a las personas y a la infraestructura. En la mayoría de estos eventos ha estado implicada la actividad de la naturaleza, donde en muchos casos ha tenido influencia los actos de los individuos.

Como hechos notorios se tienen los siguientes ejemplos: i) la avalancha<sup>12</sup> de Armero en el año de 1985, que si bien fue un evento de origen meramente natural, las consecuencias en pérdida de vidas se dieron por la incapacidad de las autoridades para generar alertas tempranas y evacuar en tiempo real a un gran número de damnificados que de haberlo hecho se hubiesen salvado sus vidas, como si se tiene hoy día para las comunidades asentadas en los alrededores del Volcán Galeras, el periódico El Tiempo, en su edición del 30 de marzo 2020, recordando el evento, menciona que fue “la segunda tragedia volcánica más mortal del siglo XX, (...) un tercio de la población (...), 20.000 personas, murió (...) por la avalancha (...) que generó la erupción del volcán Nevado del Ruiz (...)” (Arias, 2020), situación que científicos habían advertido por estudios previos realizados en el volcán y su entorno por posibles deshielos, según testimonios que se pueden consultar en la sentencia 6639 de junio 24 de 1994 del Consejo de Estado; ii) el terremoto de Popayán en el año 1983, que aunque también es un evento de origen natural, sus consecuencias se dieron por la alta vulnerabilidad estructural que había en la época por falta de políticas y normas de construcción sísmo resistentes; iii) el deslizamiento de tierra en Villatina en el municipio de Medellín en el año 1987, que se da por la deforestación y la ocupación ilegal del suelo; iv) la avalancha del río Páez en 1994; v) el terremoto de Murindó en 1992; vi) el terremoto del eje cafetero en 1999; vii) la erupción del Volcán Galeras en diferentes periodos de tiempo; viii) el fenómeno de la Niña en los años 2010-2011 que se considera el de mayor impacto en los últimos cien años en Colombia y que puso en riesgo la estabilidad económica del país, cuyas consecuencias se dieron por la falta de planificación ambiental y territorial en casi todo el país; ix) la avenida torrencial en el municipio de Salgar en el departamento de Antioquia en el año 2015; x) la avenida torrencial en el municipio de Mocoa en el departamento de Putumayo en el año 2017; entre otros eventos que causaron daños significativos al medio ambiente, a la vida y la salud de las personas, los medios de subsistencia y a los bienes del Estado.

Las anteriores situaciones que si bien son ocasionadas por fenómenos amenazantes de origen natural, estos se materializan por el uso irresponsable que el hombre ha hecho del suelo, el uso inadecuado y diferente para lo que la región permite, así como de la alteración de los ecosistemas, la práctica de la minería, asentamientos poblacionales sin cumplir con una mínima normatividad, entre otras causas.

---

<sup>12</sup> Una avalancha “es “una gran masa de nieve que se derrumba de los montes con violencia y estrépito”, según una de las acepciones de la Real Academia Española de la Lengua. Las avalanchas se caracterizan por el flujo rápido de nieve, rocas, hielo, tierra y otros materiales por una superficie inclinada (...). Ver en <https://www.geoenciclopedia.com/avalancha/> (Recuperado el 11-8-2020).

En este capítulo se abordará la planificación del riesgo de desastres, desde una mirada constitucional y legal, en donde hay responsabilidades que recaen en las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las entidades públicas y privadas que con su actividad puedan generar un riesgo potencial de desastre para la sociedad y el ambiente en su área de influencia y de probable afectación, y demás organismos del orden nacional, departamental o municipal a quienes corresponda. Se hará una relación sistemática de normas que exigen la planificación del riesgo de desastres y su integración en el ordenamiento territorial, ambiental y la protección que se requiere del derecho fundamental que toda persona tiene de gozar de ambiente sano. Esto son los elementos que abordaremos, como problemas jurídicos a plantear en los capítulos siguientes.

No obstante, en este trabajo, solo se abordará el tema de los instrumentos de planificación en relación al ordenamiento territorial, ambiental, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en lo que específicamente les corresponde a los municipios como entidad territorial encargada directamente de la prestación de servicios públicos, toda vez que en el capítulo 2 se analizaran dos casos puntuales de municipios de Colombia y las responsabilidades ambientales de las autoridades en cada uno, eventualmente se exponen las competencias de los departamentos, la nación y autoridades ambientales. Para contextualizar los casos, desde el punto de vista de la argumentación, se evaluará con más pertinencia las entidades territoriales municipales y los fenómenos a analizar será la inundación, el deslizamiento de tierra y la avenida torrencial.

La planificación del riesgo de desastres, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, se debe desarrollar siguiendo los principios de igualdad, protección, solidaridad social, auto conservación, participativo, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistémico, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y oportuna información. Esto con el propósito, de acuerdo a la misma norma, de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.<sup>13</sup>

### **1.1. Instrumentos de Planificación Territorial del Riesgo**

La política pública nacional de gestión del riesgo de desastres en concordancia con la política ambiental y las normas de ordenamiento territorial que expiden los municipios, establecen como una de sus regulaciones esenciales, la formulación e implementación de los instrumentos de planificación del riesgo de desastres que debe desarrollar la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, entre otras, para así garantizar la sostenibilidad del territorio y garantizar los objetivos de la política pública nacional de gestión del riesgo, estos son: conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres<sup>14</sup>.

El conocimiento del riesgo es la fuente de información que permite darle sentido y dinamismo a la planificación, toda vez que su propósito es que se identifiquen todas las amenazas que hay en

---

<sup>13</sup> Igualmente, la ley 388 de 1997, en los artículos 1 y 10 consagraba expresamente esta obligación de las autoridades.

<sup>14</sup> Ley 1523 de 2012, artículo 1.

el territorio del municipio; siendo la amenaza un aspecto o factor que con origen natural, o socio natural, o humano no intencional, o biosanitario, es previsible; de materializarse los peligros asociados, con probabilidad de generar daños, puede interrumpirse el normal funcionamiento de una comunidad; una vez identificadas las amenazas se identifican los elementos expuestos a ella, estos son, las personas, el ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico, y la infraestructura pública y privada; finalmente se realizan estudios básicos de amenaza y se priorizan las de mayor nivel de riesgo y vulnerabilidad, llevando esta priorización a la realización de estudios de detalle para aquellas amenazas más probables, información que se debe presentar en mapas a una escala y resolución específica que plantea el decreto 1077 de 2015, único reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Estos elementos priorizados se integran en escenarios de riesgo de desastre, para permitir hacer un diagnóstico fundado en los criterios de la administración para desarrollar planes y programas de que son los estudios básicos para la construcción de los POT territoriales<sup>15</sup>.

La reducción del riesgo es la consecuencia de formular medidas de intervención prospectiva para los escenarios de riesgo priorizados; para los cuales se formulan medidas de intervención en referencia a crear reglas de seguridad que sirvan para evitar emergencias en el futuro; así como medidas de intervención correctiva para mitigar impactos presentes que se están generando en contra de los elementos expuestos y; finalmente, la formulación de medidas de protección financiera, cuyo propósito esencial es la transferencia del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad fiscal del país.

El manejo de desastres responde a la formulación de planes de emergencia y contingencia, con una preparación especial para dar respuesta a los eventos desastrosos más probables, cuyos preparativos corresponden a los escenarios de riesgo caracterizados y priorizados en la formulación de planes y programas a partir del conocimiento diagnosticado que se tiene en condiciones delimitadas de tiempo, modo y lugar.

Los instrumentos de planificación del territorio son herramientas para dinamizar el desarrollo, las cuales deben integrar los elementos necesarios para garantizar, entre otras, los servicios públicos esenciales para la comunidad. Uno de estos elementos son los instrumentos de gestión del riesgo de desastres, los cuales dependen de unas fuentes que le dan armonía con los demás instrumentos, por ejemplo, el plan de ordenamiento y manejo de cuenca hidrográfica POMCA debe darle línea al plan de ordenamiento territorial y ambos darle línea al plan municipal de gestión del riesgo de desastres, para luego ejecutarlos en los planes de desarrollo. Las principales fuentes que deben armonizar la gestión del riesgo de desastres en el territorio municipal son:

- a. La Constitución Política de Colombia de 1991.
- b. Las fuentes internacionales.
- c. El ordenamiento territorial.
- d. El ordenamiento ambiental.

---

<sup>15</sup> Al respecto es claro el legislador cuando lo exige en el artículo 2.2.2.1.3.1.3 del decreto 1077 de 2015 “...De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, ...”

e. La gestión territorial del riesgo de desastres.

A continuación, se presenta un gráfico que da cuenta de la relación entre la Constitución, las fuentes internacionales, el ordenamiento del territorio y la gestión territorial del riesgo de desastres:

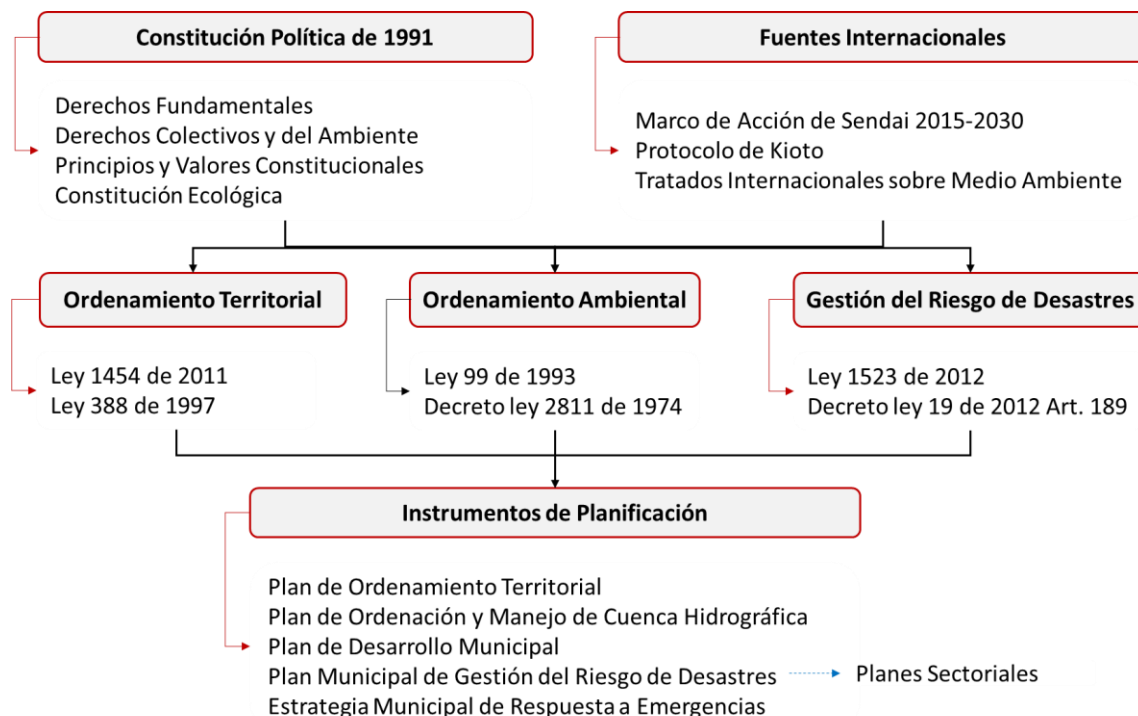


Figura 1. Gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio. Adaptado de UNGRD (2015).

### 1.1.1. Constitución Política de 1991

La Constitución Política de Colombia de 1991 determina preceptos superiores que garantizan la sostenibilidad del Estado social de derecho, principios y valores constitucionales. El artículo 2 establece entre los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y mantener la integridad territorial<sup>16</sup>. La Corte Constitucional de Colombia, precisó en la sentencia T-154/13, Magistrado Sustanciador Nilson Pinilla Pinilla:

<sup>16</sup> El texto completo del artículo segundo superior dice: “ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, “en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud”. Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros.

Este precepto es de gran relevancia, en el entendido que las autoridades deben garantizar la protección territorial en todos sus aspectos, para sostener la vida de todos los asociados, en efecto, hay una relación importante con el artículo 79 de la Constitución Política de 1991<sup>17</sup>, dado que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, situación que automáticamente, y como lo dicen los dos artículos en comento, vinculan a la comunidad en las decisiones que se tomen con respecto al territorio y que la pueda afectar.

De igual forma y atendiendo lo dicho por la Corte Constitucional, el derecho ambiental colombiano acoge las disposiciones que en esta materia dicta la comunidad jurídica internacional, por ello en el contexto de la gestión del riesgo, una fuente importante es el marco de Sendai<sup>18</sup> para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, el cual se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai Japón el día 18 de marzo del año 2015. De acuerdo a las Naciones Unidas, UNISDR (2015):

El Marco de Sendai (...) presenta (...) marcado énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres (...), la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales (...). (p.5)

La necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo (...). (p.5)

---

<sup>17</sup> Correspondiendo al título de los derechos, y del capítulo de los derechos colectivos.

<sup>18</sup> Se denomina Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030). Es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres y aprobado por la Asamblea General de la ONU en junio de 2015.

A propósito de los compromisos internacionales en materia de reducción de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y adaptación al cambio climático, en el portal de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2019) se informó:

Como parte de los compromisos de país al acoger políticamente los lineamientos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Colombia se configura como uno de los primeros países del mundo que se encuentran vinculados al cumplimiento de este proceso, al reportar y validar los indicadores en gestión del riesgo de desastres en la plataforma de monitoreo de Naciones Unidas, para el período 2005-2018.

(...)

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) está otorgando una alta prioridad a la responsabilidad de la estimación de daños y pérdidas en cada uno de los sectores y territorios más vulnerables y afectados por los desastres. Esto como una herramienta de reporte nacional e internacional para la definición de responsabilidades de los principales sectores que influyen en el desarrollo sostenible del País.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por equidad”<sup>19</sup> evidencia la articulación sistémica del componente de gestión de riesgo de desastres. Así como los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, de manera armónica, en una línea específica denominada “Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático”.

El derecho a un ambiente sano es un principio constitucional que actúa en sistemático con otros principios constitucionales, enmarcados en la denominada “Constitución Ecológica”, la Corte Constitucional la conceptualiza, en la sentencia T-411/92 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, donde se compilan como sigue, los artículos que tienen relación directa con esta nueva estructura que la jurisprudencia quiere rescatar:

Preámbulo (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación

---

<sup>19</sup> Puede ampliarse en el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf> (Recuperado el 8-8-2020).

de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

En ese orden de ideas la Constitución Política de 1991 como norma de normas, plantea en la Constitución Ecológica preceptos irrefutables que exigen del Estado proteger la vida, honra y bienes de los habitantes y en general observar en todas sus actuaciones los principios y valores constitucionales del Estado Social de Derecho, con la protección especial del medio ambiente, dado que es un recurso y un proveedor de servicios ambientales esencial para el nacimiento, desarrollo y protección de la vida.

El derecho ambiental es la rama del derecho público que regula las relaciones del Estado y los particulares con el medio ambiente, la protección de los ecosistemas y recursos ambientales, a través de políticas de orden superior con fuente en la Constitución. El tema de la gestión del riesgo de desastres es, por tanto, propio del derecho ambiental, por lo que este trabajo hace énfasis en la política y el sistema nacional ambiental. “El concepto de ambiente se haya concretado (...) por el calificativo de sano, con lo que se vincula a la noción de salud, (...) desde la perspectiva (...) de un relativo bienestar social” (Rodas Monsalve, 2001, p.42).

De ahí la importancia del artículo 79 de la Carta. Como dice el portal de Formación Ciudadana y Constitucional de la Universidad de Antioquia “el ambiente no es solo la suma de una serie de elementos que encontramos en él, sino el inmenso conjunto de relaciones que se pueden presentar entre estos elementos, como son: los seres humanos, los ecosistemas, los animales, las plantas, las bacterias, los hongos, el agua, el aire, el suelo, los paisajes, las ciudades con todas sus creaciones culturales, los minerales y la energía. Por esta razón es que cuando hablamos de las ciencias ambientales, necesariamente recurrimos a entender la realidad como un sistema integral funcional complejo”<sup>20</sup>.

### **1.1.2. Ordenamiento Territorial**

La ley 1454 de 2011, establece normas sobre ordenamiento territorial, y da competencias a la Nación y a las entidades territoriales, diciendo que los departamentos establecen directrices y estrategias de ocupación y de ordenamiento físico-territorial, definen políticas sobre asentamientos humanos, entre otras facultades precedidas de unos principios rectores. Por su parte, la ley 388 de 1997 es la que determina los elementos que debe contemplar un plan de ordenamiento territorial, que según el artículo 9 “se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Respecto de la concertación se menciona que:

---

<sup>20</sup> Ver al respecto [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/articulo\\_79.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/articulo_79.html) (Recuperado el 16-08-2020).

Estas se llevan a cabo con la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente para asuntos exclusivamente ambientales, dentro de su competencia (ley 99 de 1993) y dispondrá de treinta días para objetar, total o parcialmente por razones técnicas fundadas en estudios previos. El alcalde, por medio de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de plan y someterlo al Consejo de Gobierno (art, 24 *ibíd.*). (Gaitán, 2019, p.225)

Además, es importante mencionar que el proyecto de plan de ordenamiento territorial se somete a consideración del Consejo Territorial de Planeación. Según el artículo 25 de la ley 388 de 1997, “el proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional (...), será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el Concejo deberá contar con la aceptación de la administración”, y el artículo 26 dice que si “transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto”. Ahora bien, de acuerdo al inciso 2 del artículo 12 de la ley 810 de 2003, los Concejos Municipales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde, pero si la corporación no aprueba en noventa días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.

Los planes de ordenamiento territorial se clasifican según el número de habitantes, como sigue:

*Tabla 1. Tipos de Planes de Ordenamiento Territorial*

<b>Tipo de Plan</b>	<b>Le Corresponde a :</b>
Plan de Ordenamiento Territorial POT.	Distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT	Municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
Esquema de Ordenamiento Territorial EOT	Municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Nota: creación propia a partir de datos obtenidos en la ley 388 de 1997.

La clasificación que le da la norma a los planes de ordenamiento territorial tiene como propósito disminuir la exigencia de contenido en los PBOT y EOT, según la complejidad en la ocupación de los territorios, estableciendo los mínimos, según lo indicado en los artículos 16 y 17 de la ley 388 de 1977 respectivamente.

Los planes de ordenamiento territorial tienen los mismos componentes, uno general, el urbano y el rural. Para el POT se considerarán los siguientes contenidos:

Tabla 2. Componentes de los POT

Componente	Contenido
General	Objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
Urbano	Políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
Rural	Políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Nota: creación propia a partir de datos obtenidos en la ley 388 de 1997.

El artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la ley 902 de 2004 y su reglamento del artículo 5 del decreto 4002 de 2004, establece que los planes de ordenamiento territorial definen su vigencia, pero de acuerdo a unos lineamientos que la misma norma da, la revisión y ajuste se dará a lo sumo en un periodo de doce años y los Concejos Municipales por iniciativa del alcalde podrán revisarlos (contenidos de largo, mediano y corto plazo) al inicio del periodo constitucional del burgomaestre. La ley 388 prevé para las revisiones que:

Deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

En la siguiente tabla se exponen los tiempos de vigencia para el plan de ordenamiento territorial:

Tabla 3. Vigencia de los POT

Componente del Plan	Vigencia
Contenido estructural de largo plazo	Doce (12) años.
Contenido urbano de mediano plazo	Ocho (8) años.
Contenido urbano de corto plazo Programas de ejecución	Cuatro (4) años.

Nota: creación propia a partir de datos obtenidos en la ley 388 de 1997.

La norma de la ley 388 de 1997, permite que luego del vencimiento del plazo, el plan de ordenamiento territorial siga vigente si no se ha revisado y ajustado. A su vez, el decreto 402 de 2004, reglamentario de los artículos 15 y 28 de dicha ley, modificados por la ley 902 de 2004, establece que el alcalde puede adelantar la revisión del plan en cualquier momento por razones de excepcional interés público, que entre otras están las de la declaratoria de desastre o calamidad pública.

De las normas citadas se puede deducir que si bien el plan de ordenamiento territorial está sujeto a normas que especifican su contenido, estos podrán ser revisados y actualizados por voluntad del alcalde, además, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, y no por un plazo perentorio que establezca la ley.

En el año 2018 (abril), 916 municipios del país de un total de 1.103, tienen vencido sus respectivos POT.



*Figura 2.* POT vencidos por departamento. Tomado de: [https://imgcdn.larepublica.co/i/1200/2018/03/28185012/Eco\\_POT\\_Pag4-Lunes.jpg](https://imgcdn.larepublica.co/i/1200/2018/03/28185012/Eco_POT_Pag4-Lunes.jpg)

La gestión del riesgo de desastres debe considerarse en cada uno de los componentes del plan de ordenamiento territorial, planificando a partir del conocimiento del territorio y de las dinámicas de uso del suelo urbano y rural, así como de los servicios ambientales, las áreas de protección de ecosistemas y, en general, del ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico.

Al decir del artículo primero de la ley 388 de 1997 son objetivos del ordenamiento territorial “(...) la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes” y, (...) la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”. Respecto de los asentamientos en alto riesgo, el artículo 56 de la ley 9 de 1989 modificado por el artículo 5 de la ley 2 de 1991, exhortó a los alcaldes a formular el “(...) inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”. Luego la ley 388 de 1997 en sus artículos 12, 13 14 y 15 exige que los planes de ordenamiento territorial incluyan:

- a) El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales (...).
- b) La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
- c) La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales (...); así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
- d) (...) el señalamiento de (...) los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.
- e) Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados (...).

En su momento, el plan nacional de desarrollo 2010-2014, adoptado por la ley 1450 de 2011, en su artículo 218 estableció un plazo de dieciocho meses al entonces llamado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy dividido en dos ministerios<sup>21</sup>, para formular una metodología para que los municipios y distritos del país suministraran la información necesaria para conformar el inventario nacional de asentamientos en riesgo de desastres, guía que fue publicada en el año 2014. No obstante, el inventario nacional nunca se concretó.

Inventariar los asentamientos en alto riesgo era de vital importancia, no solo para planificar el uso del suelo y dictar las normas administrativas de expansión, sino también para delimitar y zonificar las áreas con condición de amenaza y de riesgo, a partir del inventario, que además debía elevarse a la cartografía básica y temática a partir de estudios de detalle, con escalas y resoluciones detalladas en cada asentamiento en alto riesgo. Estos asentamientos son “los que se encuentran localizados en una zona de alto riesgo, cuya condición ha sido identificada a través de un estudio o informe técnico. Estos asentamientos pueden ser de origen formal o informal” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia / Banco Mundial, 2014, p.14). Al decir del artículo 2.2.2.1.3.1.3 del decreto 1077 de 2015, las áreas con condición de amenaza y de riesgo se definen como:

**Áreas con condición de amenaza**, son las zonas o áreas del territorio municipal zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca en la revisión o expedición de un nuevo POT la

---

<sup>21</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Vivienda a partir del año 2011.

necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales para permitir su desarrollo.

**Áreas con condición de riesgo**, corresponden a las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas, así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.

Para tener un acercamiento real a los diferentes fenómenos que causan directa o indirectamente un riesgo en nuestro país, es importante evaluar lo que ha descrito la universidad Nacional de Colombia, sede Manizales como los lugares más propensos a riesgos de cualquier naturaleza que hay en nuestro país. Este es un insumo de mucho valor para tomar determinaciones en cuanto a la vulnerabilidad territorial y humana en cuanto se diseñen políticas sobre los POT municipales<sup>22</sup>.

De acuerdo al decreto 1077, al incorporarse la gestión del riesgo de desastres al ordenamiento territorial se debe elaborar un estudio básico y otro detallado a partir de la priorización que arroje el primero, esto se hace por fenómeno amenazante, que según la norma que se cita, entre los fenómenos se encuentran las amenazas de origen socio natural con probabilidad de inundaciones, deslizamientos y avenida torrenciales. Se dictan las especificaciones mínimas de cada estudio y se establecen las escalas de trabajo para la cartografía.

Una vez se caractericen los asentamientos de alto riesgo se debe delimitar y zonificar las áreas con condición de amenaza y de riesgo, lo que debe permitir tomar decisiones sobre si una determinada zona es, según el artículo 2.2.2.1.3.2.2.5 ibídem, de alto riesgo mitigable o no mitigable. Es mitigable cuando se pueden realizar intervenciones correctivas que permitan hacer un uso restringido del suelo y no mitigable cuando desde el punto de vista técnico no se puede hacer uso del suelo identificado y se debe planificar la reubicación de asentamientos y establecer medidas especiales de intervención prospectiva y de protección ambiental, entre otras.

### **1.1.3. Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas**

El artículo 2.2.3.1.1.3 del decreto 1076 de 2015, define la cuenca hidrográfica como “(...) el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

El artículo 316 del decreto ley 2811 de 1974 define la ordenación de una cuenca hidrográfica como “la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos”.

---

<sup>22</sup> Ampliar en <http://www.bdigital.unal.edu.co/1699/1/gonzaloduqueescobar.20089.pdf> (Recuperado el 16-08-2020).

De acuerdo al artículo 2.2.3.1.1.4 del decreto 1076, para planear las cuencas hidrográficas en Colombia, se establece una clasificación así:

1. **Áreas Hidrográficas:** corresponden a las cinco macrocuencas o áreas hidrográficas del país: Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico, que son objeto de planes estratégicos, instrumentos de planificación ambiental de largo plazo con visión nacional y constituyen el marco de formulación, ajuste, y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planeación, gestión y seguimiento existentes en cada una de ellas (...). (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental - Centro de Documentación, 2014, p.16)
2. **Zonas Hidrográficas:** corresponden a las definidas en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia, las cuales son el espacio para monitorear el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre éste tienen las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. El instrumento de planificación de las zonas hidrográficas es el programa nacional de monitoreo recurso hídrico. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental - Centro de Documentación, 2014, p.16)
3. **Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente:** corresponden a las cuencas objeto de ordenación y manejo, definidas en el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, en las cuales se formularán e implementarán los planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA). (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental - Centro de Documentación, 2014, p.16)
4. **Microcuencas y Acuíferos:** corresponden a las cuencas de orden inferior a las subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente que no hagan parte de un POMCA, así como, los acuíferos prioritarios; estos serán objeto de planes de manejo ambiental. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental - Centro de Documentación, 2014, p.16)

En lo dispuesto por el artículo 2.2.3.1.5.6 del decreto 1076 de 2015, el POMCA “se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 388 de 1997”. En consecuencia, la entidad territorial deberá coordinar con la Corporación Autónoma Regional y/o el Área Metropolitana respectiva, como autoridades competentes para formular e implementar los planes de manejo de cuenca hidrográfica, en lo pertinente, la información para el conocimiento que sirva de referencia, según la caracterización de los medios biótico, abiótico y socioeconómico y los respectivos estudios de zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en la cuenca, para regular la gestión del riesgo de desastres en la porción geográfica que corresponda al municipio que debe revisar y actualizar el plan de ordenamiento territorial.

#### 1.1.4. Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres

El plan territorial de gestión del riesgo de desastres corresponde a un instrumento de planificación que debe formular el municipio y que es responsabilidad del alcalde como director del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su territorio, según la ley 1523 de

2012, denominado plan municipal de gestión del riesgo de desastres, el cual debe estar en armonía con el plan departamental de gestión del riesgo de desastres en cabeza del gobernador y a su vez en concordancia con el plan nacional de gestión del riesgo de desastres.

El plan municipal está regulado en el artículo 37 de la ley 1523 de 2012, aunque aún no está reglamentado, no obstante, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo UNGRD tiene entre sus funciones coordinar el sistema nacional, según el acto de su creación como unidad administrativa especial y descentralizada, lo cual lo hace mediante el decreto ley 4147 de 2011, en el cual publicó la “guía para la formulación del plan municipal de gestión del riesgo de desastres en el año 2012”, mismo año en el que según la ley 1523 de 2012 se vencía el plazo de noventa días que tenían los alcaldes de Colombia para formular el plan, dado que esta ley se promulgó el 24 de abril del año 2012 y a partir de esa fecha iniciaba el conteo del plazo<sup>23</sup>.

El plan municipal de gestión del riesgo de desastres, por sugerencia de la UNGRD, debe considerar dos elementos principales. En primer lugar, un capítulo donde se formula una caracterización general de escenarios de riesgo de desastre y en segundo lugar donde se establece un nivel programático. En el primer capítulo se deben caracterizar todos los escenarios de riesgo de desastre del municipio, que según el nivel de vulnerabilidad de los elementos expuestos a cada amenaza y del nivel de riesgo de cada fenómeno amenazante, el alcalde, previo concepto del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD, toma la decisión de priorizar los escenarios con mayor necesidad de intervención, para lo cual enfocará el nivel programático donde se establecerá el plan de acción de intervención correctiva, intervención prospectiva y de protección financiera. Cada uno de estos frentes de actividades deben contar con presupuesto.

El CMGRD es un órgano creado por la ley 1523 de 2012 y entre sus funciones está asesorar al alcalde en materia de gestión del riesgo de desastres. Está dividido en los comités de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, cada uno está integrado por instituciones públicas y privadas que tengan interés en el territorio municipal o que realicen alguna actividad económica en el mismo y que su objeto permita participar en actividades de gestión del riesgo de desastres, como ejemplo de estas organizaciones están: los despachos de la alcaldía, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM, la Corporación Autónoma Regional respectiva, el Área Metropolitana respectiva, la empresa de servicios públicos domiciliarios, las Empresas públicas y privadas que con su actividad puedan generar riesgo de desastre en el municipio, entre otras.

Cada municipio debe nombrar un coordinador del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre que actuará bajo el fenómeno de la delegación administrativa y será nombrado por el alcalde, por lo general, los alcaldes delegan las actividades de gestión del riesgo en un secretario

---

<sup>23</sup> El artículo citado establece: “Artículo 37. Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta. Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley”.

de despacho, no obstante, los municipios que tengan más de doscientos cincuenta mil habitantes<sup>24</sup>, por exigencia de la ley 1523, deberán crear una oficina de gestión del riesgo cuyo responsable tenga la calidad de secretario de despacho, un ejemplo de esto sería el director de la Dirección Administrativa de Gestión del Riesgo de Desastres DAGRD de Medellín, cuya entidad es la oficina que coordina la gestión del riesgo en el municipio, no obstante, para la creación de estas oficinas se requiere modificar la estructura de la administración municipal en las localidades que no las tengan, lo que implica que el alcalde presente un proyecto de acuerdo al respectivo Concejo Municipal.

El CMGRD deberá asesorar al alcalde en la toma de decisiones respecto de la formulación y posterior implementación del plan municipal de gestión del riesgo de desastres, para ello, es imperativo zonificar el riesgo de desastre y la vulnerabilidad de los elementos expuestos a partir de la información contenida en el plan de ordenamiento territorial, el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica y cada plan de manejo ambiental de las microcuencas y acuíferos, por lo que se hace necesario la articulación de la autoridad territorial municipal con el departamento, las autoridades ambientales y con las entidades públicas y privadas que realizan actividades en el territorio que pueden causar riesgo potencial de desastre para la sociedad y el ambiente.

Para este propósito se requerirá de un presupuesto, que para antes de la entrada en vigencia de la ley 1523 era imposible, dado que la ley no autorizaba cuentas específicas para gestión del riesgo, situación que no permitía que los alcaldes ejecutaran actividades programáticas de reducción del riesgo de desastre, con intervenciones correctivas, prospectivas y de protección financiera, lo cual hacía que aumentara la vulnerabilidad fiscal del país por los costos elevados de los desastres y la recuperación post desastre, pues los burgomaestres solo tenían a la mano la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta del artículo 42 de la ley 80 de 1993, la cual limitaba a la administración hacer uso de ella solo cuando la emergencia era inminente y para “el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas (...)”, figura que es de aplicabilidad para celebrar contratos estatales de forma directa sin acudir a las convocatorias públicas.

No obstante, la ley 1523 trajo la figura de la calamidad pública, la cual puede ser declarada por el alcalde aun antes de que el evento sea inminente y podrá poner en movimiento el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres para acciones de reducción del riesgo, siempre y cuando esté creado mediante acuerdo del Concejo Municipal y tenga recursos, de lo contrario podrá, en los mismos términos de la calamidad pública, intervenir la Gobernación respectiva bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad de que trata el artículo 288 de la Constitución Política de 1991. A su vez, si las entidades territoriales no pueden financiar la gestión del riesgo de desastres, ni siquiera bajo la declaratoria de la Calamidad Pública de los artículos 57, 58 y 59 de la ley 1523 de 2012, la nación podrá apoyar a través del fondo nacional de gestión del riesgo de desastres, creado como fondo nacional de calamidades por el artículo 1 del decreto 1547

---

<sup>24</sup> Parágrafo primero del artículo 29 de la ley 1523 de 2012.

de 1984, modificado por el artículo 70 del decreto ley 919 de 1989, y que el artículo 47 de la ley 1523 de 2012 denominó Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres permitiéndole soportar financieramente la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres.

Ahora bien, en caso de una situación de grave calamidad y que las entidades territoriales no pueden intervenir técnica y financieramente, el Presidente de la Republica, previo concepto del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, podrá declarar el desastre municipal, departamental o nacional de los artículos 56 y 59 de la ley 1523 y, en una situación mucho más extrema, previa firma de todos los Ministros, podrá declarar un Estado de Excepción por emergencia económica, ecológica y social del artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

Las cuentas denominadas para el financiamiento de la gestión del riesgo, pueden tener a su vez cinco subcuentas denominadas conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres, recuperación y protección financiera.

Es importante que el lector tenga en cuenta que para que un candidato presente un plan de gobierno al escrutinio electoral, debe incluir de carácter obligatorio, lo que indica la Guía para candidatos y ciudadanía para elecciones de autoridades territoriales, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional en el año 2011. Al respecto indica: “cada departamento, distrito y municipio debe tener sistemas de información sectoriales; son obligatorios los sistemas en educación, salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico. El Sistema de Información Geográfica para la planeación y el ordenamiento Territorial”.<sup>25</sup>

Lo anterior se convierte, en caso de ser elegido el candidato, en su plan de desarrollo, lo que abordaremos a continuación.

### **1.1.5. Plan de Desarrollo**

De acuerdo al artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al alcalde presentar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo sobre el plan de desarrollo, y a esta corporación según el numeral 2 del artículo 313 ibídem, aprobarlo.

De acuerdo al artículo 31 de la ley 152 de 1994, “los planes de desarrollo de los municipios estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten los Concejos, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la ley”.

Es muy importante que el plan de desarrollo del municipio contemple una parte estratégica dirigida a darle movimiento al desarrollo ambientalmente sostenible, que con el plan de

---

<sup>25</sup> Se puede ampliar en el siguiente enlace:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guía%20orientaciones%20programa%20de%20gobierno.pdf> (Recuperado el 8-8-2020).

inversiones le de vida a la protección ambiental y a la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial, así como en el ordenamiento ambiental del territorio, inspirando en los planes departamental y nacional de desarrollo.

En consecuencia, el plan de desarrollo del municipio se convierte en el instrumento que en el mediano y corto plazo puede articular los instrumentos de planificación del riesgo de desastres y asignarle presupuesto. La ley 1523 de 2012 le dio un plazo de un año, a partir de su promulgación, a las entidades territoriales para revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal que no hayan incluido aun la gestión del riesgo y, los artículos 39, 40 y 41 ibídem, regulan la integración de los planes de desarrollo con los demás instrumentos anteriormente mencionados:

**Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo.** Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

**Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación.** Los (...) municipios (...) deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y, por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines (...).

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan (...).

**Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.** Los organismos de planificación (...) municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

## 1.2. Planificación Sectorial del Riesgo de Desastres

Las entidades públicas y privadas que realizan una actividad económica en un territorio específico, con la cual pueden generar riesgo de desastre para la sociedad y el ambiente y que se aprovechan de servicios ambientales, como generadores de riesgo y de vulnerabilidad para los elementos expuestos a las amenazas endógenas y exógenas, deberán planificar el riesgo de desastre para su área de influencia y la de probable afectación, la cual deberán articular con los instrumentos de planificación territorial.

La gestión del riesgo de desastres se orienta a la administración de eventos adversos de tipo físicos y que potencialmente resulten ser peligrosos, como un tipo específico que ha evolucionado de manera considerable, en términos de la planificación, desde que se promulgó en el país la política pública nacional de gestión del riesgo a través de la ley 1523 de 2012, norma que ha establecido que la responsabilidad recae en todos los habitantes del territorio y en las personas naturales y jurídicas que realicen una actividad específica que genere riesgos, responsabilidades en el ámbito de las competencias que para cada quien exija la Constitución y la ley.

La economía de la sociedad posindustrial no se aleja de la necesidad jurídica ni moral de planificar los riesgos, bajo nuevos retos de la sociedad de riesgo moderado, dado que en las nuevas formas de vida es imperativo verificar la posibilidad de evitar los daños asociados a la rutina normal de las personas, sobre todo si estos ponen en peligro el orden público, ecológico, económico y social del país. En ese orden de ideas, todos los actores de la sociedad son responsables de algún modo, dado que, de la economía, la industria, la ciencia, la tecnología, entre otras, los beneficiados son todos los habitantes del territorio, tanto productor, comercializador, como el consumidor final de bienes y servicios, claro está, cada quien, con una responsabilidad ineludible respecto de la vida y el medio ambiente, ideas que han sido desarrolladas en la jurisprudencia, en especial en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia SC002-2018, radicación n° 11001-31-03-027-2010-00578-01, magistrado ponente Ariel Salazar Ramírez.

De la “teoría del riesgo creado”, aceptada por Colombia desde el punto de vista jurisprudencial, se infiere, que quien pone el riesgo debe controlarlo en la medida de la previsibilidad de los resultados, así como asumir todas las consecuencias derivadas de la materialización de sus peligros. Los riesgos son diversos, ya sean estos ambientales, jurídicos, económicos, de desastres, laborales, entre otros, para lo que las organizaciones tienen un deber legal con la sociedad y el ambiente en la medida de las actividades y la peligrosidad de las tecnologías que usen para desarrollar su proyecto económico, beneficioso para la sociedad que se encuentra expuesta a los riesgos que se producen, por lo que se exige de estas entidades el deber legal de protección de las personas y demás elementos que habitan en sus áreas de influencia o de probable afectación, así como de los factores y recursos ambientales indispensables para sostener los ecosistemas y la supervivencia del hombre.

El ordenamiento jurídico colombiano ha ido siendo más concreto en materia de planificación, regulando la actividad de las organizaciones en la medida de exigirles la formulación e implementación de un plan de gestión del riesgo de desastres, mediante el cual llevaran a cabo los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres en función de las personas; el ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico y; en la infraestructura; elementos expuestos a las amenazas endógenas y exógenas que afectan el área de influencia de una determinada actividad y que integra el escenario con variables de vulnerabilidad y riesgo puestas por la propia actividad económica del particular o de una empresa industrial y comercial del Estado o de una Sociedad de Economía Mixta. El plan de gestión del riesgo de las entidades públicas o privadas que con su actividad pueden generar riesgo de desastre para la sociedad o el ambiente debe consultar el orden normativo y técnico prescrito por los instrumentos de planificación territorial, como lo son los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, entre otros.

El área de influencia de una actividad económica determinada es la “zona en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2018, p.18). Estas actividades pueden o no estar sometidas al requisito de licencia ambiental, en todo caso, la planificación del riesgo de desastres deberá observar normas de carácter sectorial, en especial las del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Como ejemplo se tiene, los preceptos exigidos en el capítulo 5 del título 1 de la parte 3 del libro 2 del decreto 1081 de 2015, único del sector de la Presidencia de la República, adicionado por el artículo 1 del decreto 2157 de 2017 que reglamenta el artículo 42 de la ley 1523 de 2012, en concordancia con las normas del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, estas son, el artículo 57 de la ley 99 de 1993 modificado por el artículo 223 de la ley 1450 de 2011 y el artículo 178 de la ley 1573 de 2015, en lo referente a los estudios de impacto ambiental (EIA) reglamentado por el decreto 2041 de 2014, compilado en el decreto 1076 de 2015, quien en su artículo 14 exige la realización de planes de contingencia según los términos de referencia emitidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, así como la obligatoriedad de realizar análisis de riesgo y plan de contingencia según el numeral 9 del artículo 21 del decreto 2041.

En este orden de ideas, las entidades en su área de influencia, bajo la responsabilidad de los representantes legales de dichas organizaciones, deben identificar los elementos expuestos, caracterizar los escenarios de riesgo posibles, priorizarlos y cartografiarlos para establecer en ellos a partir del contexto del proyecto, ya sea en la fase de construcción o de operación, el nivel de riesgo y de vulnerabilidad de estos elementos, para luego establecer medidas de intervención correctiva y prospectiva así como de protección financiera en el proceso de reducción del riesgo y finalmente establecer para cada escenario un plan de emergencia y contingencia en el proceso de manejo de desastres, instrumentos que obligatoriamente y por disposición de las normas antes mencionadas se deben presentar a las entidades territoriales y a las autoridades ambientales con jurisdicción en el área de influencia de sus actividades.

### **1.3. Consecuencias Generales por la Deficiente Planificación Territorial**

En primer lugar no debemos perder de vista que los planes territoriales (departamentos y municipios) es un mandato legal que corresponde a que las autoridades, dentro de su autonomía, deben elaborar dichos planes. Así lo manda el artículo 31 y ss. de la ley 152 de 1994.

El impacto que producen los desastres genera un costo económico y social muy alto para el país, según la base de datos de Des-Inventar (2011) “en la mayoría del territorio nacional los registros históricos de pérdidas que predominan son causados por inundaciones”<sup>26</sup> y, según un estudio hecho por el Banco Mundial “en los últimos 40 años se han visto afectadas más de un

---

<sup>26</sup> Al respecto ver el documento denominado Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia de Ana Campos y otros. Ver en <http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf> (Recuperado el 8-8-2020).

millón de viviendas asociadas a la ocurrencia de diferentes fenómenos, el 73% por inundaciones, el 7% por sismos, el 5% por deslizamientos y el 15% por otros fenómenos” (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2012).

Estas situaciones generan graves daños y perjuicios a los elementos expuestos a los fenómenos amenazantes; estos son, las personas, el ambiente, la infraestructura y los medios de subsistencia. Ahora bien, la materialización de los fenómenos amenazantes es altamente probable por cuanto la actividad humana a ocupado el suelo sin aplicar un sistema de planificación responsable, haciendo que la mayor cantidad de amenazas en los territorios sean de origen socio natural, por los impactos que se generan sobre los ecosistemas, en los medios biótico, abiótico y socioeconómico. Las amenazas de origen socio natural potencian los fenómenos amenazantes que analizados en un escenario de riesgo específico sus posibilidades intervienen en la ecuación del riesgo socio natural, el cual se define como el “riesgo de origen geofísico e hidrometeorológico (de procesos como los deslizamientos, inundaciones y sequías), cuya probabilidad de ocurrencia ha incrementado respecto a la condición natural debido a las actividades humanas que sobreexplotan o degradan suelos y otros recursos naturales” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2018).

Según la Terminología sobre gestión del Riesgo de desastres y fenómenos amenazantes, el escenario de riesgo se define como:

(...) fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017, p.24)

En este orden de ideas, en el escenario de riesgo de desastres convergen la amenaza, los elementos expuestos a esa amenaza (personas; ambiente en los medios biótico, abiótico y socioeconómico; infraestructura y medios de subsistencia) y el territorio influenciado por esa amenaza. Estos elementos se llevan a la cartografía básica y temática, en los términos señalados en las leyes 9 de 1989, 2 de 1991, en la que las modifica, ley 388 de 1997, de ordenamiento territorial, y en la ley 99 de 1993, política ambiental, para luego identificar y valorar la vulnerabilidad y el riesgo de esos elementos expuestos, con el propósito de crear criterios para tomar decisiones sobre la aceptación del riesgo de desastres que permitan priorizar los diferentes escenarios caracterizados, en los términos preceptuados en la ley 1523 de 2012, política pública nacional de gestión del riesgo de desastres, e integrarlos en el ordenamiento territorial según lo ordena el artículo 189 del decreto ley 019 de 2012, así, el ordenamiento territorial debe contar con un nivel programático que se armonice con los diferentes planes de desarrollo territoriales que se vayan dando durante su vigencia.

La principal problemática que se vive hoy en Colombia y que hace que aumente la vulnerabilidad fiscal del país debido a las constantes pérdidas económicas por los desastres, es la negligencia y omisión de las entidades territoriales en la planificación, y por su parte, la de las

autoridades ambientales en la fijación y cumplimiento de normas sobre planificación ambiental, además de la poca voluntad política para integrar las estrategias con los planes de desarrollo en cada periodo de los tres niveles de gobierno. Ejemplo de esto son los eventos que año tras año se presentan en las comunidades de las riveras del río Atrato, desde el municipio de Quibdó en el departamento del Chocó hasta su desembocadura en el Golfo de Urabá y que se agudizan durante fenómenos climáticos extremos como el fenómeno del Niño y de la Niña. Con esto se hace referencia a las inundaciones que tienen lugar en las comunidades asentadas en los territorios de los municipios de Riosucio, El Carmen del Darién y Bojayá en el departamento del Chocó, así como los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte en el departamento de Antioquia, que a pesar de que los eventos son cíclicos y recurrentes las autoridades locales, regionales y el mismo Gobierno Nacional no hacen nada para reasentar las poblaciones y planificar el territorio.

En el análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012) indicó que “se tiene certeza sobre períodos de ocurrencia de los fenómenos de (...) La Niña desde 1950, por lo que se puede afirmar que continuarán presentándose en el futuro. (...) Si no se toman las acciones pertinentes, las afectaciones y pérdidas seguirán en aumento” (p.50).

De otro lado, el estudio realizado sobre la gestión del riesgo de desastres en Colombia el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012), precisó que:

La ocurrencia del fenómeno de La Niña 2010-2011 produjo la inundación de grandes extensiones de terreno. En mayo del 2011, el área de inundación en el país correspondía a 2'091.819 hectáreas, las cuales están asociadas a 1.488 eventos independientes. Teniendo como base la matriz de Evaluación de daños del fenómeno de La Niña 2010-2011 de la Dirección General de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, las inundaciones y los deslizamientos, como principales fenómenos, han afectado aproximadamente a unas 3'310.000 personas, y ocasionado 447 muertes, 524 heridos y 72 desaparecidos. Las afectaciones en viviendas a nivel nacional son del orden de 8 mil destruidas y 354 mil averiadas. (p. 191).

De acuerdo al Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC- el llamado fenómeno de la Niña produjo en conjunto, para el año 2010-2011 pérdidas de 11.2. billones de pesos (2,2% del PIB) “Al evidenciar los impactos de la ola invernal, el país identificó por medio del PND 2010-2014 la necesidad de formular e implementar planes territoriales y sectoriales de adaptación al cambio climático con el objetivo de estar mejor preparados ante los impactos y las oportunidades asociadas con el cambio climático. Fue así, como a 2014, el 50% del territorio nacional contaba con planes formulados y los cinco sectores priorizados por la ola invernal, salud, energía, vivienda, transporte y agricultura avanzaron en la formulación de sus planes sectoriales”<sup>27</sup>.

Como propósito de este trabajo, se precisará más sobre la problemática de planificación respecto de la vulnerabilidad de los elementos expuestos a los fenómenos amenazantes por deslizamiento, inundación y avenida torrencial, por causa de normas ambientales débiles en el aspecto de la planificación territorial y ambiental, dado que las normas jurídicas, si bien exigen a los alcaldes y autoridades ambientales elaborar estudios detallados en los medios biótico, abiótico

---

<sup>27</sup> Ver mane en <http://www.siac.gov.co/climaticovulnerabilidad> (Recuperado el 17-08-2020).

y socioeconómico, no exige su cumplimiento en un periodo de tiempo que sea perentorio, incluso, el cumplimiento se condiciona a la disponibilidad de presupuesto y a la voluntad política en los territorios, en consecuencia, es muy poca la caracterización y priorización de escenarios de riesgo de desastre en el país. Por su parte en el estudio del Banco Mundial sobre el análisis de la gestión del riesgo de desastres, se dice:

El Servicio Geológico Colombiano y el Ideam han adelantado investigaciones para obtener los mapas nacionales de amenaza; no obstante, muy pocos de estos mapas han sido tomados en cuenta como insumos para identificar proyectos específicos de otros niveles de detalle en las regiones o para la planificación de proyectos de infraestructura. Por otra parte, no se han incorporado a normas nacionales como base que permita guiar el desarrollo de estudios de mayor alcance. (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2012)

Los deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales, se clasifican en los ocasionados por amenazas de origen socio natural, es decir, están asociadas a ecosistemas en los que se impactan el medio biótico, abiótico y socioeconómico, en todos sus componentes. Las entidades responsables del Estado deben evitar tales perjuicios, que son previsibles, ordenando adecuadamente el territorio, dado que la Constitución y las leyes así lo exigen, tales como la normativa ambiental en Colombia, decreto ley 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales, la ley 99 de 1993, política ambiental, la ley 388 de 1997, ordenamiento territorial, entre otras, como ya se ha indicado.

Según el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012), “se tiene que los fenómenos de origen hidrometeorológico se caracterizan por generar impactos más localizados, pero de alta frecuencia, lo cual de manera acumulativa en el tiempo significa pérdidas incluso mayores a las ocasionadas por los eventos geológicos” (p.35). La inundación, avenida torrencial y los deslizamientos de tierra son, en efecto, fenómenos hidrometeorológicos. Los perjuicios que se han causado por estos eventos se pudieron evitar con una adecuada planificación pública, descentralizada y eficiente, más aun considerando que generan altos costos para el Estado, toda vez que las entidades públicas deberán responder patrimonialmente por falla en el servicio, adicional, se deberá atender la emergencia por ser un problema de orden público, restableciendo los servicios públicos interrumpidos, garantizando el albergue para los damnificados, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública, entre otros.

Como ejemplo se tiene el caso de reubicación y reconstrucción del municipio de Gramalote en el departamento de Norte de Santander, el cual se destruyó a finales del año 2010 por causa de una falla geológica<sup>28</sup> en donde incidió la grave ola invernal de la época. En consecuencia, se hace indispensable tomar el control de la gobernabilidad a fin de contribuir con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, de salvaguardar la vida y la salud de las personas, los bienes y proteger el medio ambiente, siendo así, las entidades territoriales y demás autoridades responsables las obligadas a planificar en colaboración de sus socios todos los procesos necesarios para garantizar el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, como objetivos esenciales que debe ejecutar el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Según Rodríguez (2013):

---

<sup>28</sup> Se estimó, para la época que la reubicación costaría unos 350 mil millones de pesos.

“La vida de todos los Estados está sujeta a la existencia de unas condiciones mínimas que le permitan a la organización jurídica estatal ofrecer a sus miembros la posibilidad de vivir correcta y normalmente en comunidad. Es el llamado orden público. Tradicionalmente se ha dicho que esas condiciones mínimas están constituidas por la tranquilidad, seguridad y salubridad que deben existir en toda comunidad para su buena marcha. De manera que el Estado debe tomar las medidas necesarias para evitar que se presenten fallas en esas condiciones o, por lo menos, para impedir que las fallas se prolonguen cuando ya se han presentado. (p.98)

La seguridad pública. Se refiere a la prevención de accidentes de diverso tipo y de flagelos humanos y naturales, como incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que a la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. (p.652)

En Colombia la situación aún no se resuelve de raíz, y por ello el país en materia de gestión del riesgo de desastres se encuentra en un círculo vicioso, dado que, volviendo al caso de las comunidades asentadas a la rivera del río Atrato, por ejemplo, las emergencias son eventos cíclicos que se repiten cada cierto tiempo, es decir, para el caso de las inundaciones “es necesario regular los períodos de retorno para los cuales se deben diseñar y construir los diferentes proyectos y definir los criterios mínimos para las obras de protección y control de inundaciones” (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2012, p.141), y si no se elimina la causa, cada vez los costos serán mayores, en este caso en particular, la solución sería reubicando las comunidades, dado que la amenaza no es mitigable, pues como se dijo están asentadas en una zona de retiro natural del río, la cual este inunda en época de invierno. El código de recursos naturales, decreto ley 2811 de 1974, estima una protección especial a los retiros de las cuencas en Colombia, franjas en donde no es posible construir.

Otro ejemplo son los terremotos, que se materializan de la amenaza sísmica, la cual, según el numeral 2 de la ley 400 de 1997 se define como “el valor esperado de futuras acciones sísmicas en el sitio de interés y se cuantifica en términos de una aceleración horizontal del terreno esperada, que tiene una probabilidad de ocurrencia dada en un lapso de tiempo predeterminado”. Se presentan por actividad en placas tectónicas y fallas corticales, no obstante, a diferencia de los fenómenos amenazantes de deslizamiento, inundación y avenida torrencial, para este caso si se cuenta con normas jurídicas que obligan de manera perentoria la elaboración de estudios de detalle que obliga a los territorios a caracterizar la microzonificación sísmica, que permite valorar el nivel de riesgo y de vulnerabilidad de los elementos expuestos, y los constructores deben obedecer dichos estudios y normas de construcción.

El problema, recae en que la mayoría de las construcciones en Colombia, hechas antes de la vigencia de la norma, no son sismo resistentes, aún no se cumple a satisfacción con lo previsto en el reglamento sismo resistente NSR 10 introducido por el decreto 926 de 2010 modificado por los decretos 092 de 2011 y 945 de 2017, por lo que las edificaciones son altamente vulnerables a los sismos, situación de vulnerabilidad física que se da de manera significativa en las ciudades y grandes urbes como Medellín, Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla, entre otras. Vulnerabilidad que actualmente no se mitiga, ya sea porque las autoridades no hacen cumplir el reglamento de construcción o porque los particulares no cumplen los reglamentos y burlan los procedimientos emitidos por las autoridades para obtener las licencias de construcción o se valen de artimañas para engañarlas, un ejemplo de esto es el siniestro que se presentó en el municipio de Medellín, hecho

notorio, cuando el 12 de octubre del año 2013 colapsó la torre seis del edificio Space en el barrio El Poblado, dejando víctimas mortales, que a diferencia de lo que se ha dicho hasta el momento, en este caso puntual, el responsable es un particular que con su actividad negligente e imprudente puso en grave peligro los bienes jurídicos protegidos y tutelados por la Constitución y la ley (la vida, el patrimonio económico, los bienes públicos etc.), no obstante, hay concurrencias de culpas entre el particular que violó reglamentos de construcción y la Administración, dado que controlar la construcción y el cumplimiento de los términos objeto de la licencia de construcción es responsabilidad de las curadurías, que aunque estas sean entidades privadas cumplen funciones públicas.

Otro ejemplo, son los eventos desastrosos, como los ocurridos en los municipios de Salgar en el departamento de Antioquia los días 17 y 18 de mayo del año 2015 y en el municipio de Mocoa en el departamento de Putumayo el 31 de marzo del año 2017. En Salgar, el evento se desencadenó por la inundación precedida de desplazamiento de grandes volúmenes de agua con material rocoso y empalizadas de la quebrada La Liboriana, la cual fue represando en un punto determinado el volumen de agua no controlado debido a la precipitación lluviosa y los cultivos sin control en sus riveras por personas inescrupulosas de la región, situación que se había pronosticado en el Esquema de Ordenamiento Territorial años atrás y aun así ninguna autoridad hizo nada para evitarlo. En Mocoa, el evento se generó por razones similares, por el desbordamiento de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, eventos que fueron pronosticados años atrás por expertos y autoridades ambientales, no obstante, no se hizo nada para prevenirlo. Estos dos casos en particular, se analizarán en el capítulo dos de la presente monografía.

Como ya se ha dicho, los impactos negativos que generan los eventos adversos de origen socio natural sobre los elementos expuestos, podrían evitarse en muchos casos con una planificación adecuada del riesgo de desastres en los territorios, integrándolo en los planes de ordenamiento territorial, en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, en los planes de manejo ambiental de microcuencas y en los planes de desarrollo, aprovechando este último para establecer planes de ejecución y presupuesto. En este orden de ideas, se contribuiría en la reducción de la vulnerabilidad fiscal del país, la disminución de pérdida de vidas y en menor número de procesos de mitigación y de impacto ante desastres de origen natural.

Una de las razones por las que la administración aún no tiene incorporada en su totalidad la gestión del riesgo de desastres en la planificación territorial, es la falta de políticas públicas y normativa que no solo obligue a formular planes de ordenamiento territorial e incorporar el riesgo de desastre, sino que obligue su revisión y actualización en un plazo perentorio, su interrelación con otros instrumentos y un presupuesto definido, haciendo uso de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, por parte de alcaldes y gobernadores con otras entidades responsables, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales, las Áreas Metropolitanas, el IDEAM, el Servicio Geológico Colombiano, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otras, además de observar el principio de precaución de que trata el numeral 6 del artículo 1 de la ley 99 de 1993 y el numeral 8 del artículo 3 de la ley 1523 de 2012, que en síntesis, previene cuando se encuentra una causa probable o hay serios indicios de un peligro, no se requiere de resultados científicos para que las autoridades actúen, esto con el propósito de coordinar todos los recursos para llevar a cabo en los territorios el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Es así como la doctrina ha clasificado en tres grandes grupos los casos de riesgo medio ambiental en nuestro país:

- a. Libre acceso a los recursos naturales: existen diversas actividades que no poseen una vigilancia o acompañamiento del estado colombiano y han provocado graves problemas ambientales, como son: la minería ilegal, la tala de bosques ilegal y las actividades relacionadas con el narcotráfico
- b. Falta de inversión estatal: en Colombia la inversión estatal y el acompañamiento en algunos temas ambientales es casi nula, como por ejemplo en el tratamiento de aguas residuales domésticas, el manejo de residuos sólidos y el aprovechamiento de estos y en la contaminación y el manejo de los recursos renovables y no renovables y,
- c. La falta de información en la población: gran parte de la población colombiana desde hace mucho tiempo desconoce sobre la contaminación y el daño ambiental del país, principalmente en pueblos y zonas aisladas donde no se cuenta con una educación básica, por lo tanto, la mayoría de personas no son conscientes del daño que muchas actividades hacen al ecosistema. En este punto es donde se centra el análisis que continua en nuestra exposición.

## 2. Consecuencias, en Casos Puntuales, de la Deficiente Planificación del Territorio

Se realizará un análisis de información recopilada referente a dos casos puntuales en los que el derecho a un ambiente sano se vulneró debido al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las autoridades administrativas que ejercían competencias en la planificación ambiental y territorial de las zonas afectadas por dos eventos adversos de origen natural y por la magnitud que originaron las emergencias que afectaron gravemente el normal funcionamiento de la comunidad, generaron graves daños al ecosistema y/o más lamentable, se perdieron vidas.

El primer caso es lo ocurrido en el municipio de Salgar departamento de Antioquia en el mes de mayo del año 2015. Según el decreto 035 de 2015, por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Salgar Antioquia, el día 18 de mayo de ese año, se presentó una creciente en la quebrada La Liboriana, afectando gravemente el casco urbano y rural del municipio. De acuerdo al reporte de las Autoridades, la avalancha, cobró la vida de 63 personas y dejó a su paso una grave afectación en viviendas, predios anegados, zonas incultivables, servicios públicos, puentes e infraestructura en general, gravemente deteriorada.

El segundo caso es lo ocurrido en el mes de marzo del año 2017 en el municipio de Mocoa departamento de Putumayo. Según el decreto 599 del 6 de abril de 2017, por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa Putumayo, el día 31 de marzo de ese año, Mocoa fue sorprendida por la creciente de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, así como de algunas de sus quebradas afluentes, cuya avalancha, acabó con la vida de 273 personas, dejó heridas a 262 más, afectó 300 familias, 25 viviendas y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes.

### 2.1. Descripción General de los Casos Salgar y Mocoa

En los municipios de Salgar y Mocoa se presentó una avenida torrencial de considerables proporciones, por la velocidad de desplazamiento y la carga de agua, lodo, material rocoso y empalizadas. Hunger et al. (2001) refiere que una avenida torrencial<sup>29</sup> “es un flujo muy rápido a extremadamente rápido de detritos saturados, no plásticos (...), que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada”, situación que se vivió en los municipios mencionados por las características de los eventos. Los informes de las autoridades locales, departamentales y nacionales, así lo definen. Cabe resaltar que la emergencia está relacionada con una cadena de eventos multi amenaza, en los que una causa efectos en las otras, para los casos en particular, a partir de deslizamientos e inundaciones se generaron eventos con características de avenida torrencial, en ambos casos. El deslizamiento es un evento comprendido en el fenómeno amenazante denominado movimiento en masa, que se define como “todo movimiento ladero abajo de una masa de roca, de detritos o de tierras por efectos de la gravedad

---

<sup>29</sup> En el año 2017 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres publicó “la terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes”. Dice que la avenida torrencial es “uno de los movimientos en masa más peligrosos debido a sus características de ocurrencia súbita, altas velocidades y grandes distancias de viaje.

(Cruden, 1991). Algunos movimientos en masa son lentos, a veces imperceptibles y difusos; en tanto que otros pueden desarrollar velocidades altas (...)” (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017, pág. 39).

Lo ocurrido en el municipio de Salgar fue una avenida torrencial, según se indica en el informe de Asesoría Técnica emitido por el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia, DAPARD (2015), con fecha de cierre del 25 de mayo de 2015:

En la noche del 17 de mayo de 2015 (...) se presentaron lluvias continuas y fuertes en la parte Norte de las cimas que conforman Los Farallones del Citará; cordillera que constituye la divisoria de aguas del río San Juan en el suroeste Antioqueño, el cual fluye hacia el Oriente y el río Atrato que drena sus aguas hacia el Occidente. Hacia las 00:20 horas se intensificaron las lluvias (...), alcanzando un pico a eso de las 1:25 horas del día 18 de mayo de 2015 (...), el cual perduró hasta las 2:02 horas (...). (p. 3)

Las fuertes lluvias presentadas en la noche del 17 y la madrugada del 18 de mayo, dieron origen a la ocurrencia de numerosos movimientos en masa en la parte alta de la cuenca, los cuales se concentraron en los drenajes de pendientes muy elevadas (...) y se desplazaron con gran velocidad hasta la parte baja de la cuenca donde cambian las condiciones de las altas pendientes, haciéndose un poco más suaves. (p. 7)

Con el cambio de inclinación de las pendientes en la cuenca, los fluidos cargados con abundantes sedimentos adquirieron un poder destructor socavando y removiendo grandes volúmenes de materiales que a medida que avanzaban cuenca abajo iban aumentando su poder destructor. Así se inició la avenida torrencial (...). (p. 8)

De igual forma, lo ocurrido en el municipio de Mocoa fue una avenida torrencial, según la parte motiva del decreto 599 de 2017 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa departamento de Putumayo (2017):

(...) la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, (...), informó que según sobrevuelos (...) y varios estudios efectuados en la zona, se concluye que las características de los suelos (...), la geología estructural (...) y topografía del terreno (...), el cambio de uso de suelo (...) y la precipitación extrema presentada, desencadenaron movimientos en masa en la parte alta y media de las microcuencas de los ríos Sangoyaco y Mulato y las quebradas Taruca, Conejo y Almorzadero, lo que posiblemente provocó el represamiento y colmatación de los cauces principales de las fuentes hídricas mencionadas, generando una avenida torrencial con flujo de lodos y detritos de gran volumen y significativo aporte de material vegetal (...). (p.1)

Las fuertes precipitaciones, la variabilidad climática, los fenómenos de origen hidrometeorológicos, entre otros factores, fueron causas relevantes que originaron el fenómeno natural que ocasionó la tragedia en los municipios de Salgar y Mocoa. El evento se puede catalogar como adverso físico peligroso, amenaza que tiene origen socio natural, es decir, el hombre al modificar los ecosistemas de una forma no sostenible e incumpliendo un mínimo de normas técnicas y jurídicas, hace que aumente la probabilidad de que se materialicen los fenómenos amenazantes. El evento adverso se define como:

Peligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación o transformación ambiental y/o de intervención humana en los ecosistemas. Ejemplos de estos pueden encontrarse en inundaciones y deslizamientos resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad, por procesos de deforestación y deterioro de cuencas (...). Las amenazas socio-naturales se crean en la intersección del ambiente natural con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos naturales en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generan con el Cambio Climático Global son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza socio-natural (...). (Lavell, 2007.). (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017, p.39).

El mal uso que el hombre le ha dado al suelo, la destrucción de los ecosistemas, la variabilidad climática y el cambio climático son factores que potencian el nivel daños que estos fenómenos amenazantes de origen natural pueden generar.

Si bien Colombia no contribuye significativamente a los gases efecto invernadero que incentivan el calentamiento global, su territorio es una zona afectada considerablemente con los efectos que el fenómeno genera, lo que significa que la adaptación y la debida planificación ambiental y del territorio, con estrategias y políticas públicas serias de gestión del riesgo, serán compromisos insoslayables que tendrán que ser estudiados por el derecho, en especial, en proporción a satisfacer el derecho constitucional a un ambiente sano, Lozano Picón et al. (2010) indica que “el cambio climático y el calentamiento global generan una crisis múltiple en la medida en que se afectan los recursos naturales y el medio ambiente, pero al mismo tiempo genera un impacto socioeconómico aun no cuantificable o medible” (p.439).

En consecuencia, la afectación que generan los eventos adversos asociados al clima ponen en grave peligro los bienes jurídicos de la vida y la salud de los colombianos, como ocurrió con los eventos desastrosos en los municipios de Salgar Antioquia y Mocoa Putumayo. El CONPES 3700, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011), al referirse sobre la problemática del cambio climático en Colombia, indica que “(...) no se ha integrado (...) dentro de los procesos de planificación e inversión de (...) los territorios. (...) Trae como consecuencia pérdidas económicas (...), así como un aumento en la vulnerabilidad del país y una baja capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos. (p.5)

En este orden de ideas, la adaptación a los fenómenos amenazantes con origen en la naturaleza en relación al comportamiento del hombre, no solamente se deben describir en normas jurídicas de carácter general, sino que se deben convertir en verdaderas políticas públicas y que sea imperativa la exigencia en la implementación de estrategias que permitan darle dinamismo y poner en movimiento los instrumentos de planificación ambiental y territorial que involucren la gestión del riesgo de desastres para la reducción de las consecuencias sobre los sistemas ambientales, los medios de subsistencia, la infraestructura y las personas.

En consideración a lo anterior, la planificación del riesgo de desastres está dirigida directamente a buscar la reducción a través de medidas de intervención correctiva y prospectiva que posibiliten la protección de las personas y del medio ambiente, como lo preceptúa el artículo 40 de la ley 1523 de 2012, que exige que se contribuya al desarrollo sostenible mediante la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento y en los planes de desarrollo de los

municipios, de forma coherente, con lo regulado en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. En consecuencia, hay una relación directa de la ocurrencia de desastres de origen socio natural con el aprovechamiento económico de los ecosistemas y en general de los servicios ambientales, con el agravante de la minería y la ocupación ilegal del suelo.

Para el caso de los eventos ocurridos en los municipios de Salgar y Mocoa, no solo era un deber legal para las autoridades tomar todas las medidas necesarias para mitigar los efectos de las avenidas torrenciales, sino que su obligación iba más allá, desde el precepto constitucional de garantizarle a los habitantes el derecho a un ambiente sano. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012) había advertido que “factores como la variabilidad climática y el déficit en los procesos de ordenamiento territorial a nivel rural y urbano conducen a que la susceptibilidad a fenómenos como las inundaciones y avenidas torrenciales estén aumentando”. (p.36)

## 2.2. Planificación del Riesgo de Desastres en Salgar

En el municipio de Salgar, la emergencia que se presentó en mayo de 2015 fue declarada como calamidad pública en los términos de los artículos 57, 58 y 59 de la ley 1523 de 2012. Esta emergencia su hubiera podido prevenir por parte de las entidades territoriales y de la autoridad ambiental si estos hubiesen cumplido con su responsabilidad legal de planificar el territorio.

El Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Salgar Antioquia fue adoptado por el acuerdo municipal 063 del 18 de junio de 2000, el cual estableció en su artículo 21 las zonas de protección para prevenir situaciones de inundación:

Artículo 21. Suelo de Protección: Corresponde a aquellas zonas que por sus características físicas (...) requieren de una reglamentación especial para su protección, conservación o recuperación.

Estas zonas son:

(...)

2-Zonas de retiro (...) fajas laterales a las quebradas y cañadas, que, según el código de los recursos naturales, debe comprender una sección de 30 metros a lado y lado del cauce desde la cota máxima de inundación (...). Estas normas se aplican para todas las fuentes del suelo rural y urbano. Para el caso de la quebrada la Liboriana en el casco urbano (...), éstos retiros se deben precisar en el mediano plazo, ya que algunos sectores de estas franjas de retiro se encuentran habitados por pobladores.

(...)

5-Zonas de amenaza alta por inundación: (...). La zona de la cabecera municipal donde desemboca la quebrada la Liboriana en el río Barroso, que en épocas de invierno se incrementa la posibilidad de que los cauces de estas fuentes aumenten, inundando este sector.

Del acto administrativo se evidencia que para la quebrada la Liboriana se había identificado una zona de retiro de treinta metros para la zona rural, para la urbana se dijo que se precisarían en el mediano plazo, lo que significa que se debía regular en un acto posterior, no obstante el Esquema de Ordenamiento Territorial no precisó los tiempos a los que correspondería el mediano plazo, pero si se hace remisión a la norma de la ley 388 de 1997, el mediano plazo para el componente

urbano correspondería a ocho años, es decir, teóricamente se debió fijar la franja de retiro en el año 2008, no obstante el programa de ejecución nunca se materializó, planeación que se hacía importante para poder precisar la acciones a emprender para reubicar a la población urbana en un sitio seguro previniendo así la tragedia anteriormente descrita, toda vez que los habitantes del área urbana fueron quienes sufrieron las mayores consecuencias del evento desastroso.

El acuerdo número 012, por medio del cual se adopta el plan de desarrollo municipal 2012-2015 “salgar...con responsabilidad”, advirtió que el INGEOMINAS, hoy Servicio Geológico Colombiano, en su estudio de zonas de riesgo geológico, detalla que toda el área urbana se encuentra en una zona de alto riesgo por estar ubicada en un área influenciada por las dinámicas hidrológicas de la quebrada La Liboriana”. No obstante, no se evidencia en el plan de inversiones un programa definido de reasentamiento de comunidades asentadas en áreas de alto riesgo no mitigable por la carencia de estudios de detalle y caracterización del escenario de riesgo de desastre multi amenaza inundación, deslizamiento y avenida torrencial. Hasta la ocurrencia de la avenida torrencial, ninguna autoridad administrativa del municipio planea identificar mecanismos para lograr los retiros legales en zonas urbanas y rurales del municipio.

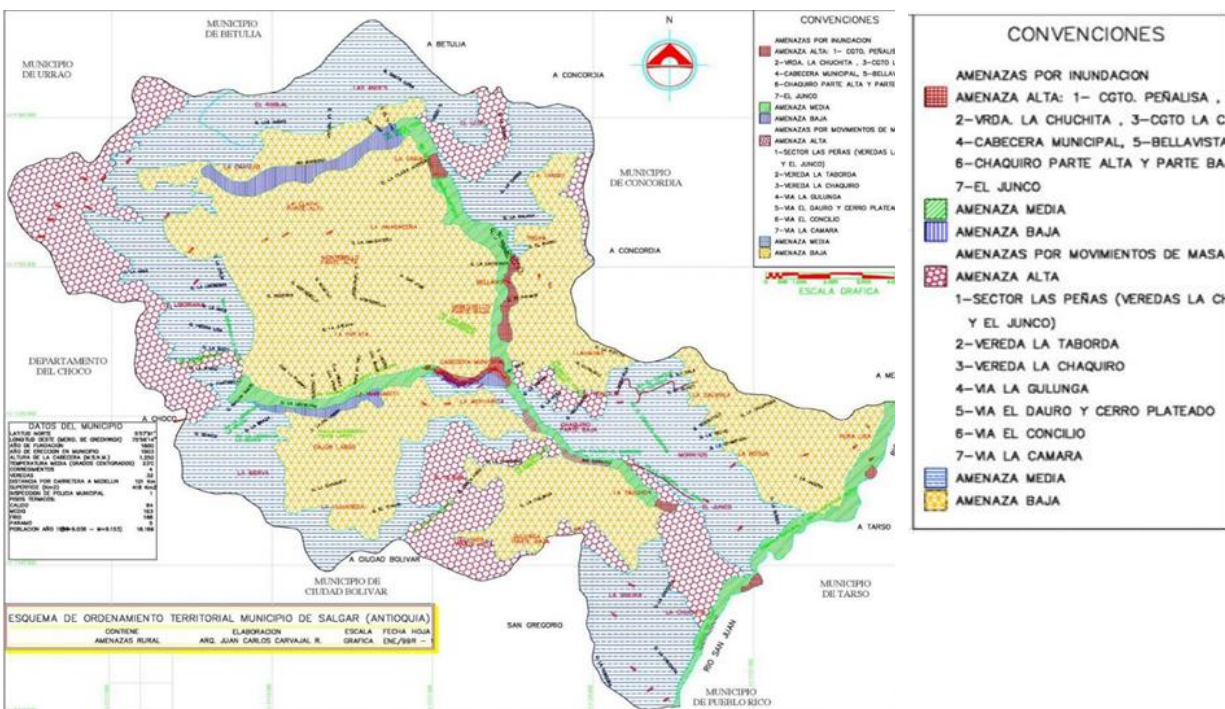


Figura 3. Mapa de Amenaza del municipio de Salgar. Tomado de: <https://lasillavacia.com/elblogueo/blog/nadie-nos-va-devolver-los-muertos-el-bien-publico-invisible-50383>

Estas zonas de retiro se hacen relevantes en la planificación ambiental del territorio, dado que no solo configuran un hito de ordenación de las cuencas, sino que también garantizan los bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, toda vez que el literal “d” del artículo 83 del decreto ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece que entre los bienes del Estado está la “(...) faja paralela a la línea (...) del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho”. De igual manera se había predicho que en la cabecera municipal donde desemboca la quebrada La Liboriana y el Rio Barroso

había una probabilidad de inundación, amenaza que se expuso en el artículo 60 del citado acuerdo 063:

Artículo 60. Zonas de Amenaza Alta por Inundación y por Movimientos de Masa: Son las áreas cuyos suelos han perdido las propiedades físicas de estabilidad, productividad y presentan características desfavorables para la localización de asentamientos humanos. A esta caracterización pertenecen las siguientes zonas:

Zonas de amenaza alta por inundación: Localizadas en (...) la zona de la cabecera municipal donde desemboca la quebrada la Liboriana en el río Barroso, zonas que en épocas de invierno se incrementa la posibilidad de que los cauces de estas fuentes aumenten, inundando los sectores aledaños a estas zonas.

Como se puede observar, el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Salgar tenía identificado el fenómeno amenazante que entre los días 17 y 18 de mayo de 2015 acabó con la vida de 63 personas, dejando personas heridas, cientos de damnificados sin hogar, sin servicios públicos e infraestructura pública y privada destruida.

Si bien la catástrofe en este municipio inicio aguas arriba, donde hubo también víctimas, deslizamientos y viviendas destruidas, el lugar mencionado en el acuerdo indica que en el sitio definido como de alto riesgo se evidencio la negligencia administrativa de las autoridades municipales.

En consecuencia, el siniestro le era previsible a las autoridades, no obstante, aunque el fenómeno amenazante estaba identificado en el ordenamiento territorial, el instrumento no contaba con un nivel programático que permitiera cumplir el plan de ejecución, a tenerse en cuenta según los requisitos de ley que exigen que se lleven a cabo las etapas: preliminar, diagnóstico, formulación, instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación. El ordenamiento territorial de Salgar se formula como un instrumento que se encuentra documentado, con la descripción de un nivel programático deficiente donde se había establecido la necesidad de un plan de manejo para recuperar y proteger la quebrada La Liboriana en el casco urbano, razón de ello lo dan los artículos 80 y 198 del acuerdo 063:

Artículo 80. Zona de Tratamiento y Protección: Son las áreas de amenaza alta, riesgo no mitigable y las franjas de retiro de 30 metros a lado y lado de la cota máxima de inundación de la quebrada la Liboriana (...) en la cabecera municipal.

Tratamiento: Protección y mejoramiento del Espacio Público

Uso Principal: Reforestación protectora de cauces.

Uso Restringido: Vías, redes de servicios públicos y los Usos Recreativos en cuanto se refiere a actividades al aire libre, tales como escenarios deportivos y/o culturales.

Uso Prohibido: Los usos Residencial (R), Institucional (In), Industrial (I), Comercial (C), y en general todos los usos que implique construcción de obras civiles complejas.

(...)

Artículo 198. Programa de Ejecución: El plan de ejecución para el año 2000 del presente Esquema de Ordenamiento Territorial es el siguiente:

Componente Urbano

Medio Ambiente

Proyectos:

1-Recuperación y manejo (...) quebrada la Liboriana en el casco urbano. Comenzando con un plan de manejo en el corto plazo y desarrollando éste en el mediano plazo.

## 2-Obras de protección en ambas márgenes de la quebrada la Liboriana en el casco urbano.

En ese orden de ideas, la administración municipal 2012-2015 debió, en cumplimiento del artículo 18 de la ley 388 de 1997, integrar el Esquema de Ordenamiento Territorial con el Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos con plan de inversiones, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 189 del decreto ley 019 de 2012, en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial:

Artículo 189. (...) Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

Este artículo se encuentra reglamentado por el decreto 1807 de 2014 compilado en el decreto 1077 de 2015, único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. Así, el numeral 1 del artículo 2.2.2.1.3.2.2.7 del decreto 1077 de 2015 establece entre las medidas de intervención que “(...) en las zonas donde se define que el riesgo es no mitigable se deben identificar en detalle las viviendas y construcciones que serán objeto de reasentamiento, además de las obras de estabilización necesarias para evitar que aumente la influencia del fenómeno en estudio”.

En el Esquema de Ordenamiento Territorial de Salgar se habían identificado franjas de retiro en la quebrada la Liboriana, que se catalogan como áreas de amenaza alta y riesgo no mitigable, tal como se colige del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Salgar, el cual se proyectó hasta el año 2017 y puede ser consultado bajo el nombre Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres<sup>30</sup>.

En consecuencia, si bien la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial sería de manera gradual según lo definido en la ley 1523 de 2012, en el decreto ley 019 de 2012 y su reglamento del decreto 1807 de 2014, por el grave peligro que corría la comunidad y el ambiente, atendiendo al principio de precaución, las autoridades territoriales y ambientales se encontraban en la obligación de hacer el ajuste de planificación de manera inmediata, toda vez que el principio en mención, regulado en el numeral 6 del artículo 1 de la ley 99 de 1993 como principio ambiental, estipula que “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”, y a su vez la ley 1523 de 2012 establece lo propio sobre el principio de precaución en el numeral 8 de su artículo 3, como principio de la política pública de gestión del riesgo:

Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo

---

<sup>30</sup> Ver al respecto el enlace <http://www.salgar-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20Municipal%20de%20Gestion%20de%20Riesgo.pdf> (Recuperado el 17-08-2020).

en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

Lo anterior en concordancia con el artículo 10 de la ley 388 de 1997, que establece como determinantes de superior jerarquía, “(...) tener en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así como las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales (...). Igualmente, el artículo 311 de nuestra Carta, la ley 1523 de 2012, el decreto 019 de 2012 que dan cuenta de la obligatoriedad y responsabilidad de su elaboración.

### **2.3. Planificación del Riesgo de Desastres en Mocoa**

El municipio de Mocoa adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial mediante el acuerdo del Concejo Municipal 036 de 2000, con una revisión en el año 2002 y otra en el año 2008 que se adoptó mediante el acuerdo municipal 028 del mismo año, el cual tenía una vigencia de doce años, es decir, debía actualizarse en el año 2012 y no se hizo, más aún, para el año 2017 cuando se presentó la emergencia aún no se había actualizado y no se había incorporado la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial en los términos del artículo 189 del decreto ley 019 de 2012 y su reglamento según el artículo 2.2.2.1.3.1.1 y siguientes del decreto 1077 de 2015.

El artículo 112 de la ley 388 de 1997 estableció la figura del expediente urbano que, según la norma, consiste en “un sistema de información (...) que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial (...), conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial (...)”. Para este propósito, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia COPORMAZONIA, celebraron un contrato interadministrativo en el año 2009, para prestar asistencia técnica en el proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, entre los cuales se revisó el del municipio de Mocoa, cuyo informe hace apreciaciones importantes respecto de los riesgos y omisiones en el componente urbano, entre los cuales se menciona que se:

Define las amenazas para el área urbana y se presenta una descripción de las mismas, señalando su localización, pero no se realiza la identificación específica de las poblaciones afectadas por las amenazas, es decir, no se realiza un registro de las familias y viviendas que se encuentran en las zonas de amenaza y riesgo. En el componente urbano se presentan algunos de los resultados de estudios anteriores sobre amenazas aplicados a temáticas específicas (inundaciones). Sin embargo, no se dice que la información relacionada se tuvo en cuenta para la delimitación y zonificación de las amenazas presentadas. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA, 2009, p.30)

La emergencia ocurrida en marzo del año 2017 afectó gravemente al ambiente, las personas<sup>31</sup>, las viviendas, la economía, los servicios públicos, la infraestructura pública, entre otras afectaciones en la zona rural y la zona urbana, esta última sufriendo gran afectación, tanto así que el Gobierno Nacional debió declarar el desastre y posteriormente un estado de excepción por emergencia económica, ecológica y social<sup>32</sup>, generándose graves daños al desarrollo sostenible de la región. Esta situación era previsible, no obstante, las autoridades no planificaron ni ejecutaron las acciones necesarias en los instrumentos que el ordenamiento jurídico prevé para tal fin. Así, el informe, en el que se evalúa el plan básico en mención, expone que para los componentes urbano y rural:

Se definen proyectos prioritarios de corto, mediano y largo plazo en el tema de amenazas y riesgos. Los proyectos definidos abarcan los tres plazos según se plantea en el Programa de ejecución del componente urbano, pero no se definen recursos ni entidades responsables de su ejecución o fuentes de financiación. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA, 2009, p.31)

El mapa de Riesgos para el área urbana del municipio de Mocoa, no determina el tipo de riesgo, es decir si es el Riesgo Total (cuya estimación en la práctica es demasiado compleja), o Riesgo Específico (sujeto a un tipo de amenaza; por ejemplo, riesgo por deslizamientos, riesgo por inundación, (...), etc.). Además, no presenta con claridad las convenciones que diferencian la categorización del riesgo; apenas es posible distinguir las zonas de riesgo alto. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA, 2009, p.33)

A nivel rural, se presenta la identificación de la amenazas y zonas de riesgo para cada centro nucleado, pero no se encontró un plano que zonifique las amenazas y riesgos en toda el área rural, las cuales si están identificadas y localizadas en el documento texto. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA, 2009, p.33)

Según Néstor Franco, quien era director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en marzo del año 2017, dijo en entrevista para El Espectador, en edición del 1 de abril de ese mismo año, que:

En la mayoría de ocasiones, fenómenos ambientales como el ocurrido en Mocoa responden a la deforestación de las rondas de las fuentes hídricas y de los ecosistemas de alta montaña que campesinos e industriales hacen con fines de asentamiento de la población, ganadería o siembra de cultivos. Las malas prácticas sumadas a la intensificación de las lluvias en esta temporada del año que aumenta el caudal de las corrientes de agua, generan situaciones de riesgo para las comunidades. (Redacción nacional, 2017)

Christian Euscátegui, quien fuera el jefe de pronósticos del IDEAM para marzo del año 2017, informó para EL TIEMPO en edición del 3 de abril del mismo año, en referencia a la tragedia de Mocoa:

---

<sup>31</sup> Se estima que esta tragedia dejó más de 330 muertos, más de 70 desaparecidos y unos 400 heridos. Informe de la Revista Semana de la edición del 30 de marzo de 2018.

<sup>32</sup> El estado de emergencia económica fue declarado mediante la expedición del decreto ley 601 de 2017.

En este tipo de eventos (...) se evidencia la falta de gestión de las cuencas de los ríos y el efecto que tiene la tala de bosques en la regulación de eventos extremos. (Vida- Medio Ambiente, 2017)

Las invasiones en las rondas de los ríos, la discontinuidad en los jarillones y la construcción de diques ilegales para secar humedales son algunos de los motores que agravan la vulnerabilidad de las poblaciones ante las amenazas de crecientes súbitas o desbordamientos frecuentes de los ríos y lagunas”, anotó. (Vida- Medio Ambiente, 2017)

Continuando con la publicación hecha por el periódico El Tiempo, respecto del caso en cuestión, se anota:

De acuerdo con el monitoreo que hace el IDEAM, en la región amazónica se concentra el 46 por ciento de la deforestación en el país. Putumayo es el quinto departamento donde más se talan bosque y se estima que para el 2015 perdió cerca de 9.214 hectáreas boscosas, lo que equivale a casi el 8 por ciento de la tasa de deforestación de todo el país. En Mocoa, específicamente, se perdieron 59 hectáreas de bosque para ese mismo año. (Vida- Medio Ambiente, 2017)

En toda la jurisdicción de Corpoamazonia, que tiene la autoridad ambiental en la zona de la tragedia, se perdió 34.297 hectáreas, casi un 30 por ciento de lo que pierde el país. (Vida- Medio Ambiente, 2017)

Se estima que la deforestación asociada a los cultivos de coca se concentró en siete departamentos, siendo Putumayo uno de ellos. Sin embargo, como también ha advertido el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), el desarrollo vial y la ganadería extensiva, como dos males que le siguen restando a esta región biodiversa el equilibrio ambiental. (Vida- Medio Ambiente, 2017)

El siniestro en el municipio de Mocoa estaba previsto, desde el punto de vista de la probabilidad, por expertos que habían participado de estudios previos, tanto así que CORPOAMAZONIA<sup>33</sup> había realizado estudios que sugerían serios indicios de que el evento avenida torrencial era muy posible y que afectaría el caso urbano principalmente, tal como se evidencia en el expediente municipal del año 2009, no obstante, al no ser incluidos los estudios y zonificación de amenaza en un instrumento territorial, los mandatarios y el mismo representante legal de la corporación autónoma responsables, no planearon el presupuesto para impulsar programas de ejecución en relación directa con los planes de desarrollo que permitieran organizar el territorio.

Como se dijo en el capítulo anterior, la actualización del plan de ordenamiento, la asignación de presupuesto para su programa de ejecución y su observancia en el plan de ordenamiento territorial, termina siendo posible solo por voluntad política y no porque la norma establezca un plazo perentorio para que dichos instrumentos se actualicen de acuerdo a preceptos posteriores sobre la materia, especialmente aquellas dirigidas a gestionar el riesgo de desastres y organizar el territorio en función de la realidad geoespacial, de ocupación y explotación de los recursos

---

<sup>33</sup> Es una entidad de orden gubernamental que pretende “Disminuir los conflictos Ambientales, fortaleciendo el papel de autoridad ambiental, con la participación activa de actores y agentes institucionales; y orientar procesos que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de la Región” con sede principal en la ciudad de Mocoa.

ambientales, porque además, las autoridades debieron controlar la actividad económica de terceros que se dedican a la deforestación y a la minería incontrolada, en la zona de influencia de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, microcuencas objeto de la formulación e implementación de planes de manejo ambiental en armonía con el plan de manejo y ordenación de cuenca hidrográfica de la respectiva zona hidrográfica delimitada por el IDEAM, que con el tiempo van acumulando procesos de deterioro medioambiental los cuales se canalizan en catástrofes sobrevinientes.

Ahora bien, aunque las normas jurídicas no establezcan un procedimiento eficaz para integrar la planificación ambiental y territorial en el tiempo y en el presupuesto, si regula de forma clara las obligaciones de planeación, donde hay regulación específica respecto de los mecanismos de protección del medio ambiente y la gestión territorial del riesgo, en la que se plantea la realización de estudios de detalle por fenómeno amenazante, situación que hace que los responsables incurran en una falla del servicio por omisión, toda vez que la Constitución Política de Colombia de 1991 plantea, incluso en razón de la Constitución Ecológica, que el Estado es responsable de garantizar la vida, bienes y honra de los Colombianos y además son fines esenciales del Estado servir a la comunidad y mantener la integridad territorial, además de garantizar el derecho que todos los habitantes tienen de gozar de un ambiente sano.

En razón a que había causa probable para actuar de inmediato en la prevención de la emergencia por una presunta avenida torrencial en el municipio de Mocoa y que las garantías estaban dadas por principios Constitucionales, la Procuraduría General de la Nación, en abril del año 2017 anunció la apertura de una investigación por las posibles responsabilidades de los gobernadores del Putumayo, alcaldes municipales de Mocoa, directores de CORPOAMAZONIA y directores de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo durante los años 2012 a 2017; igualmente, lo propio hizo la Fiscalía General de la Nación, quien inició una investigación penal en el mismo año, al considerar que los responsables omitieron medidas de prevención frente al desastre, en consecuencia se imputarían cargos a la gobernadora de Putumayo y al alcalde y el exalcalde del municipio de Mocoa, por los delitos de homicidio culposo, entre otras conductas, por desatender la posición de garante que los obligaba a actuar con diligencia para proteger la vida de las personas asentadas en las zonas de riesgo, que posteriormente fueron anegadas por una gigantesca avalancha, ocurrida entre el 31 de marzo y el 1 de abril del presente año. La Fiscalía General de la Nación informó en su momento que “en las inspecciones judiciales se constató adicionalmente que el PBOT cambió el uso del suelo, de zona forestal a área de expansión urbana, y permitió el asentamiento de comunidades muy cerca de la ronda de los ríos Mocoa, Sangoyaco y Mulato, y varios de sus afluentes; con lo cual fueron desestimadas las recomendaciones de CORPOAMAZONIA”.



Figura 4. Mapa sobre la conurbación del municipio de Mocoa y los ríos que lo circundan. Tomado de <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/mientras-no-se-tomen-medidas-mocoa-seguira-expuesta-a-tragedias-ambientales.html>)

La Pontificia Universidad Javeriana (2018), en el marco de una consultoría de los estudios de diseño del sistema de alerta temprana para avenidas torrenciales y crecientes súbitas generadas por precipitaciones de la microcuenca de los ríos Mulato, Sangoyaco, quebradas Taruca y Taruquita del municipio de Mocoa, en el marco de las declaratorias de calamidad pública y desastre del Municipio de Mocoa - Putumayo, debidas al evento presentado el 31 de marzo de 2017, para la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, identificó que:

A partir de la revisión de la información existente referente a la zonificación de riesgos y amenazas en las microcuencas objeto y en consecuencia del área urbana, periurbana y rural del municipio de Mocoa, es importante tener en cuenta las múltiples fuentes de información disponibles desde la zonificación oficial de amenazas mediante la asignación del uso del suelo en condición de amenaza a través del PBOT tanto su primera versión (2002) como su revisión (2006) sumado a los diferentes estudios desarrollados con el objeto de determinar dichas condiciones de amenaza y riesgo como el estudio de Análisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa (Corpoamazonia, 2003) y el estudio Mitigación de riesgos mediante la realización de estudios de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas taruca y conejo en el municipio de Mocoa (Alcaldía de Mocoa, 2016). También, se compara la zonificación utilizada en el PMGRD (CMGRD, 2013) y el mapa de avenida torrencial construido posteriormente al evento catastrófico del 31 de marzo de 2017 por Corpoamazonia (2017). (p. 106)

De esta información, se puede inferir que el desastre de Mocoa fue previsible, incluso se observa en el informe que existía información suficiente para que las autoridades tomaran acciones inmediatas con el fin de proteger la vida de todas las personas que perecieron el día del siniestro. No era necesaria reunir más evidencia científica para actuar, incluso, sin evidencia, bajo el amparo del principio de precaución las autoridades debieron acelerar la planificación del riesgo de desastres. En el mismo informe de la Pontificia Universidad Javeriana (2018), se presenta el mapa de zonificación de amenazas por inundación del área urbana del municipio de Mocoa que se había descrito el plan básico de ordenamiento territorial (p.106):

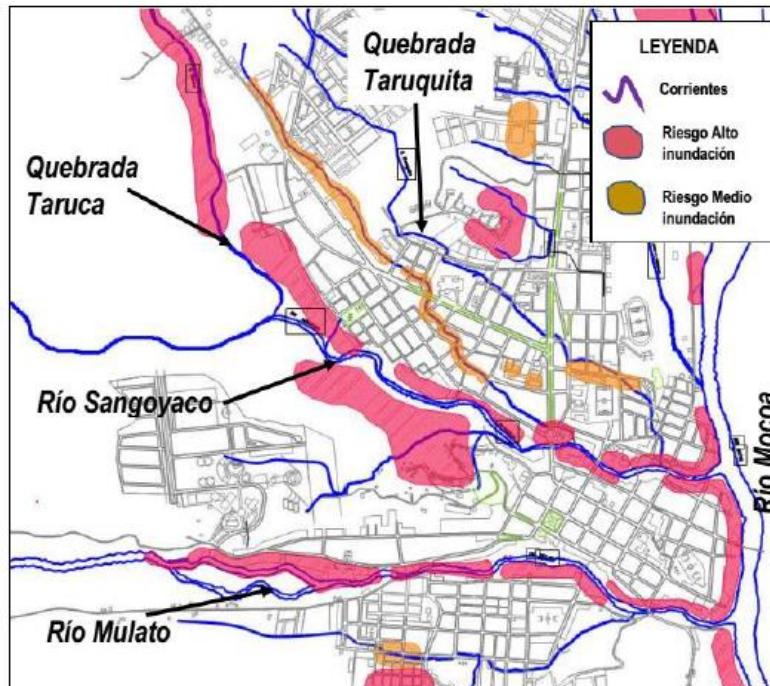


Figura 5. Mapa de riesgos por inundación en el área urbana del municipio de Mocoa del PBOT del 2000. Fuente: Alcaldía de Mocoa (2000). Tomado de Pontificia Universidad Javeriana/UNGRD (2018).

Sin necesidad de hacer un análisis muy profundo, del mapa se puede inferir que gran parte del área urbana del municipio de Mocoa estaba expuesto al fenómeno amenazante en un nivel de riesgo alto, no obstante, nunca se diseñó un nivel programático con un plan de acción y un presupuesto que permitiera en el corto y mediano plazo ejecutar medidas de intervención correctiva, prospectiva y de protección, tal como ya lo exigía la ley en la época, incluso las autoridades tuvieron diecisiete años, antes de la tragedia, para tomar medidas y nunca lo hicieron. La Pontificia Universidad Javeriana (2018), en el informe, agrego:

Es importante tener en cuenta que ni en los documentos de soporte, ni en el mapa original se explican las categorías de clasificación del riesgo para conocer su grado de severidad sumado a que no se sustentan mediante las metodologías o información utilizada para la clasificación de dichas zonas. Como característica principal de dicha zonificación, se observa que en los ríos Mulato y Sangoyaco y la quebrada Taruca en casi toda la longitud del cauce por su tránsito en el área urbana, sus zonas paralelas o “buffer” de los cauces trazados con un ancho de entre 10 y 15 metros de franja se zonifican con un riesgo alto de inundación. En el caso de la quebrada Taruquita esta se encuentra únicamente con una clasificación de riesgo de inundación media en su cuenca baja, antes de su desembocadura en el río Mocoa, en su tránsito por las instalaciones polideportivas municipales. (p.106)

En el expediente municipal, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA (2009), “se define una sola estrategia denominada Prevención de desastres, la cual no se articula de manera directa con las acciones propuestas para el tema de amenazas y riesgos” (p.29). Así, las avenidas torrenciales es un fenómeno amenazante que se enuncia en el plan básico de ordenamiento territorial, mas no se desarrolla en el programa de ejecuciones, incluso en el instrumento se definen necesidades de reubicar familias que habitan

zonas de alto riesgo no mitigables, sin embargo no se caracterizan esas familias, no se identifican y no se define un plan de acción de reubicación, que de haberse hecho se hubieran evitado muchas muertes ese 31 de marzo de 2017.

El día de la emergencia se presentó en Mocoa una avenida torrencial, por inundaciones que crearon flujos de lodo, viajando material a gran velocidad destruyendo todo. Este fenómeno amenazante también estaba enunciado en el plan básico de ordenamiento territorial, pero sin plan de ejecución o acciones de reducción del riesgo formuladas y menos implementadas. Esta información se llevó a un mapa en el año 2006 al referido instrumento:

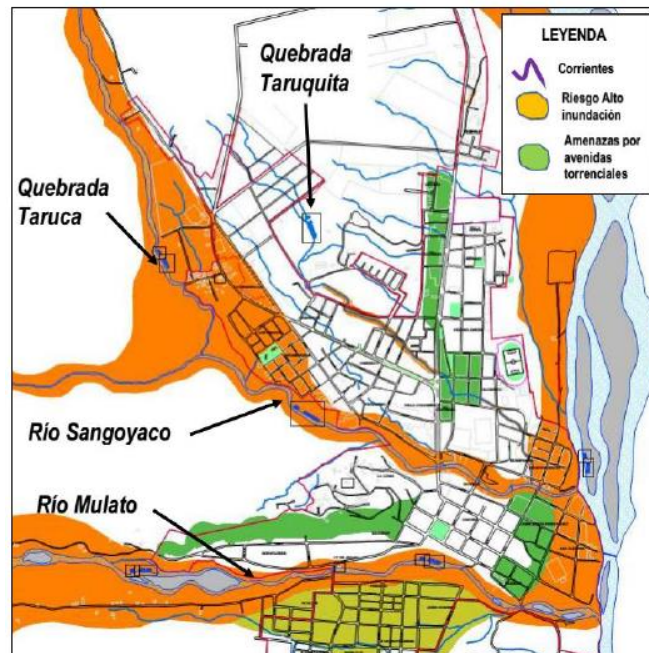


Figura 6. Mapa de riesgos por avenida torrencial en el área urbana del municipio de Mocoa de la revisión del PBOT del 2006. Fuente: Corpoamazonia (2006). Tomado de Pontificia Universidad Javeriana/UNGRD (2018).

Al igual que el mapa anterior, se evidencia el conocimiento que había sobre el riesgo alto por el fenómeno amenazante de avenida torrencial, no obstante, no se planificaron las medidas de reducción de los potenciales riesgos. La Pontificia Universidad Javeriana (2018) en el informe de “línea Base” presentado a la UNGRD, al respecto dice:

En el mapa de zonificación de amenazas por avenida torrencial e inundación se presentan de manera conjunta ambos fenómenos naturales, sin embargo, no se presenta en los documentos de soporte o en el mapa original, las categorías de clasificación del riesgo para conocer su grado de severidad. Además, no se sustentan los procedimientos para la clasificación de dichas zonas mediante las metodologías o información utilizada. Como característica principal de dicha zonificación se presenta un solo nivel de clasificación general para el riesgo de inundación en una categoría de Alta, sumado por la zonificación única para amenaza de avenidas torrenciales, exclusivamente se presenta la clasificación como amenaza. Otro aspecto importante de dicha zonificación es la extensión de las áreas de riesgo alto con inundación es su extensión, las cuales superan desde los cauces principales de las corrientes distancias transversales entre 50 y 300 metros en sectores del área urbana, condición que, de acuerdo con dicha clasificación, indica que gran parte de población e infraestructura del área urbana se encuentra en condición de riesgo. (p.106)

En síntesis, se puede observar que en el municipio de Mocoa ninguno de los alcaldes, desde el año 2000 hasta el año 2017, tuvo la iniciativa de revisar y actualizar el plan básico de ordenamiento territorial, ni siquiera aprovechando el avance tecnológico y los estudios hechos por las autoridades ambientales, como los producidos por CORPOAMAZONIA, que fueron desconocidos, ni siquiera en uso de los reglamentos y metodologías que a partir de la ley 1523 de 2012 se emitieron.

### 3. Gestión del Riesgo y Derecho a un Ambiente Sano

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que nos encontramos en un país donde a pesar de que existen los manuales, requisitos, guías, medidas, exigencias, normas, entre otras, para realizar un análisis exhaustivo del terreno o lugar donde se pretende expandir la infraestructura, estas no son aplicadas de manera rigurosa, ni siquiera son mínimamente estudiadas, pues esto es el resultado que nos ha arrojado la revisión documental realizada, toda vez que han existido múltiples desastres, mismos que no se pueden atribuir meramente a un hecho de la naturaleza, ni casos fortuitos, ni tampoco de fuerza mayor, sino que entramos a concluir con certeza que dichos desastres, en gran medida, han sido producto de la negligencia humana.

Ahora bien, los deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales, se clasifican a los ocasionados por amenazas de origen socio natural, es decir, que son asociadas con hechos de la naturaleza, sin embargo, si bien es cierto que hay circunstancias que como seres humanos no podemos controlar, si tenemos en nuestras manos la oportunidad de prevenir los daños y perjuicios que los eventos anteriormente descritos produzcan en la sociedad o en el ambiente, pues como se ha afirmado, ha sido la negligencia u omisión del Estado y de las organizaciones encargadas la culpable que cada evento de la naturaleza traiga consigo una catástrofe, un daño en la vida y tantos perjuicios en la seguridad de las personas, pues para nadie es un secreto que el Estado se enfoca solamente en determinar si verdaderamente hay suficientes recursos económicos para su extensión territorial y poblacional, sin tomar medidas o cumplir protocolos obligatorios y necesarios para evitar un caos al momento de ampliar su infraestructura y llevar a cabo la extensión territorial que pretende.

Quiere decir lo anterior que los daños, muertes y demás perjuicios que se han causado por estos eventos o sucesos naturales que fueron descritos en el Capítulo anterior, se pudieron evitar con una adecuada y eficiente planificación pública, más aun teniendo en cuenta que cada episodio ocurrido y daños generado por dichos eventos, provocan altos costos para el Estado, toda vez que las entidades públicas deberán responder patrimonialmente por fallas en el servicio, no siendo esto suficiente se deberá atender la emergencia por ser un problema de orden público, y es que no es algo ajeno para nosotros entender que estas catástrofes acarrear emergencias que deben ser atendidas y solucionadas de manera urgente e inmediata, tales como son:

- a. Albergue para las personas que han sido afectadas directamente, tal y como son los damnificados.
- b. Proveer alimento para estas personas que fueron afectadas por el suceso.
- c. Garantizar la seguridad pública en los albergues construidos para las víctimas.
- d. Convocar a todas las entidades de salvamento y socorro, para llevar a cabo el rescate de las personas sobrevivientes a dichas catástrofes, ya sean entidades estatales o de carácter privado, tal y como sucedió en el año 2010 en el Barrio la Gabriela de Bello- Antioquia.
- e. La construcción de nuevos proyectos de vivienda para la reubicación de estas víctimas, entre otras emergencias más.

Sin considerar las reparaciones que por vías judicial tenga que hacer el Estado como indemnizaciones, resarcimiento de daños, construcción de nuevos asentamientos a poblaciones, etc.

Y todo lo anterior, debido a un enfoque totalmente diferente al indicado, todo porque tenemos un Estado enfocado en la producción de economía a como dé lugar, sin importar poner en riesgo la vida de sus ciudadanos, olvidando el interés público, la seguridad y sobretodo pasando por encima de los derechos fundamentales, a cambio de un aumento económico y productivo. Igualmente, por las escasas zonas urbanas para ser habitadas por ciudadanos que no poseen capacidad económica de ubicar sus residencias en sitios diferentes los de alto riesgo habitacional. Todo esto por una mala planificación y la deplorable manera en que el Estado lleva a cabo los nuevos proyectos de explotación territorial del país.

Asimismo, vemos como al día de hoy en Colombia, estas situaciones no solo se han vuelto común, sino que se sigue culpando a la naturaleza como autor principal de cada tragedia, ocultándole a la sociedad que tras de cada catástrofe hay una negligencia Estatal, pues es obvio que para los Gobernantes y las organizaciones que continúan tomando malas decisiones, no es conveniente que de alguna manera se cuestionen una presunta vulneración de sus Derechos por parte del Estado. Y es que a pesar de ellos conocer esto, la mala aplicación de las normas, instrucciones y protocolos, es el detonante para desencadenar alguno de los daños, perjuicios y catástrofes, ocasionados a la población.

### **3.1. Desconocimiento del Derecho Fundamental a “Gozar de un Ambiente Sano”.**

En esta oportunidad, se quiere traer a colación, aquella frase de Sócrates *“El conocimiento, nos hará libres”*, y que razón tenía, pues dentro de esta monografía, el equipo realizó una encuesta, a una variada muestra (académica, de género y condición socioeconómica), donde nos enfocábamos en identificar si las personas pertenecientes a una sociedad, conocían que habían convivido al amparo de un Derecho Fundamental denominado gozar de un ambiente sano, establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, el cual reza:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Los resultados generan sorpresa, pues a pesar que habían profesionales en el Derecho dentro de la encuesta, ni siquiera el 10% de los encuestados, conocían de éste Derecho Fundamental, ni todo lo que se puede desprender de él, notando así que, la razón por la que el común de la gente aún continua mirando hacia abajo mientras el Estado es indolente o indiferente ante la defensa de este derecho, es por el desconocimiento, que tienen los ciudadanos de enterarse de los Derechos que nos fueron otorgados al momento de nacer la nueva constitución que rige a partir de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, pues la sociedad, en medio de la indiferencia que a veces desatan este tipo de escenarios de discusión, no ha tendido el Estado la capacidad de

implementar mecanismos de difusión, quedando en manos de los particulares la realidad de este propósito, lo cual se traduce en producir dinero, para unos y sobrevivir el día a día, para otros.

Ahora bien, algunas de las conclusiones interesantes, con este trabajo, es que no solo el desconocimiento hace que se vulneren algunos de nuestros derechos, sino también que hay personas que lo conocen pero lo tergiversan, pues su interpretación es errónea y muchas veces ni siquiera encuentran el medio idóneo para reclamarlo, como sucede en algunos eventos catastróficos, donde el único responsable es la mala planeación y la vulneración de derechos por parte del Estado, encontramos solo demandas de Responsabilidad, y la acción constitucional ha quedado a la deriva, siendo esa uno de los principales mecanismos para que la protección de este Derecho, pues no encontramos a alguien que previo a suceder una catástrofe, buscara la protección de su Derecho Fundamental, sino que acuden a la justicia cuando ha sucedido lo que se pudo prevenir si el Estado no vulnerara tal Derecho o por lo menos fuera previsible en su eliminación o mitigación, concluyendo así que la administración y las entidades encargadas de la planeación no realizan su trabajo de manera óptima, pues al ver que nadie conoce y reclama su derecho, actúan de la manera imprudente y conveniente para ellos.

Lo anterior significa que si al Estado no se le exige el cumplimiento de las normas y la utilización de las herramientas dadas por la normatividad en planificación, los responsables no actúan de manera eficiente, para que los incidentes, como los descritos, se puedan prever y así evitar daños materiales y pérdidas de vidas. En conclusión, podríamos decir que si al Estado no se le exige, es un Estado que no actúa con voluntad ni prevención en evitar o mitigar hechos catastróficos.

### **3.2. Herramientas y Normas para Evitar Catástrofes por Hechos de la Naturaleza**

Quizá el aporte más importante lo hace la Constitución del 91 cuando inscribe en la carta política este derecho. Se puede leer en los anales de la gaceta constitucional del momento que “El Derecho al Medio Ambiente Sano como derecho humano, es incorporado dentro de la Constitución de 1991 luego de diversos debates en la Asamblea nacional constituyente (ANC), la cual se gestó en un estado de sitio ante el cual la Corte Suprema de Justicia declaró válido el decreto que la convocaba; a continuación se citaran los argumentos de Aida Abella, quien argumentó este derecho como esencial para la persona : La carta de derechos que se discute en la comisión primera, consigna el derecho que toda persona tiene como un derecho fundamental del hombre y del medio ambiente consagrado no sólo como un problema social -de derecho social-, sino como un derecho fundamental en la parte de los derechos del hombre”<sup>34</sup>

Algunas consideraciones constitucionales desde la expedición de sentencias han tenido relevancia en el derecho considerado. Dejando una clara línea jurisprudencial para el estudio, debate y consulta. Se ha determinado una línea jurisprudencial que estima el derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental T-406/92, T-411/92, C-671/01, C339/02, T-415 de

---

<sup>34</sup> Ver en Gaceta Constitucional, 1991, p. 2, No. 26.

1992, SU-442/97, T-1451/00, SU-1116/01, T-760/07, T 154 de 2013, asimismo es importante mencionar la sentencia C 760 de 2008, la cual específicamente no se refiere al derecho al medio ambiente sano como derecho fundamental, pero si indica que no por no mencionarse un derecho dentro del capítulo de derechos fundamentales este no lo sea, pues no pueden negarse como derechos aquellos que son inherentes a la persona humana, igualmente regulado por el art. 94 de la Constitución en lo referente a los derechos innominados<sup>35</sup>.

Al respecto haremos un recorrido por el sistema normativo pertinente. En este sentido, la universidad de los Andes hace una buena compilación, la cual traemos a colación:

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997 y luego de la promulgación de la Ley 1454 de 2011, y del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, las dos últimas décadas se caracterizan por la expedición de un conjunto de normas, políticas y programas urbanos, rurales y sectoriales que buscan fortalecer el ordenamiento territorial, establecer su relación con las políticas de desarrollo e intentan reducir los desequilibrios territoriales. Este proceso ha sido acompañado de transformaciones urbanas, regionales, territoriales y de la proliferación de conflictos socio ambientales; lo que genera grandes desafíos en temas de planificación, integración regional, competitividad, nuevas formas de gobernanza territorial, sostenibilidad y justicia ambiental, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, nuevos vínculos urbano-rural, autonomía territorial, participación ciudadana y democratización, entre otros. Para comprender estas transformaciones y guiar intervenciones públicas se requieren perspectivas y enfoques interdisciplinarios, visiones críticas y estudios de caso que analicen estos fenómenos, vislumbren los avances, las dificultades y los aciertos en la formulación de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial; igualmente se necesitan metodologías que orienten acciones.

Si bien es cierto que la organización y planificación del territorio involucra una serie de aspectos urbanísticos, ambientales, de gestión del riesgo, y adaptación al cambio climático, entre otros, es imperante para las políticas y programas de ordenamiento del territorio, abordar la discusión acerca de los procesos políticos y de negociación que involucran intereses colectivos y particulares suscitados en la definición de acuerdos o desacuerdos sociales alrededor del modelo de ocupación y de desarrollo del territorio a nivel municipal y regional. En este contexto, el programa busca desde una perspectiva teórico-práctica, proporcionar elementos para la discusión sobre los retos futuros de los instrumentos de planificación territorial presentes tanto en la legislación colombiana como en el marco de justicia transicional, en particular el Acuerdo Final de Paz (Acuerdo del Colón, 2016), de forma que permita avanzar en futuras investigaciones y en la construcción de bases más sólidas para los futuros ejercicios locales regionales de formulación y de revisión de los planes de ordenamiento en sus diferentes escalas.

En segundo lugar y como se dijo anteriormente Colombia posee, todo un plan de desarrollo profesional para llevar a cabo la planificación territorial, al momento de su explotación, tanto así, que tiene un trato específico para cada zona, cada proyecto, cada función, no solo de manera general sino especial, llevando incluso una normativa que explica paso a paso el proceder al momento de dicha planeación, así:

---

<sup>35</sup> Al respecto puede verse con detalle el trabajo de Blanco Cetina de la Universidad Católica de Colombia denominado *El derecho al medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano: evolución y comparación en el reconocimiento de su categoría como derecho fundamental*. Blanco Cetina, Maria Paola

- a. Tenemos que como se explicó anteriormente en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al alcalde presentar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo sobre el plan de desarrollo, y a esta corporación según el artículo 313 ibídem, aprobarlo.
- b. La ley 1523 de 2012 le dio un plazo de un año, a partir de su promulgación, a las entidades territoriales para revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal que no hayan incluido aun la gestión del riesgo y, los artículos 39, 40 y 41 ibídem, regulan la integración de los planes de desarrollo con los demás instrumentos anteriormente mencionados:

**Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo.** Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

**Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación.** Los (...) municipios (...) deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y, por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines (...).

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan (...).

**Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.** Los organismos de planificación (...) municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

En conclusión, podemos afirmar que Colombia cuenta con toda una amplia normatividad y herramientas para dar cumplimiento a una planeación y extensión territorial sin improvisación sin pérdidas y sobretodo sin pasar por encima de los derechos fundamentales los ciudadanos, quiere decir entonces, que si nuestro Estado y entidades encargadas de llevar a cabo dichos desarrollos y normas, cumpliendo absolutamente todos los protocolos establecidos para la planificación territorial, miles de desastres podrían evitarse, pues así como lo mostramos anteriormente la tragedia de Salgar, Mocoa, Armero, entre otras, fueron provocadas por no cumplir con dichas normas, haciendo responsable al Estado en su totalidad, pues una explotación de tierra sin las medidas necesarias, desembocan sucesos que se convierten en catástrofes.

### 3.3. Corte Constitucional y el Derecho Fundamental de Gozar de un Ambiente Sano.

En Sentencia T-325 de 2017, Magistrado Ponente Aquiles Arrieta Gómez, la Honorable Corte Constitucional, respecto al Derecho fundamental de gozar de un ambiente sano, ha dicho:

La Corte ha atendido a la necesidad que propugna por la defensa del ambiente y de los ecosistemas, por lo que ha calificado al ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: “(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.

Asimismo, afirma que: “desde finales del siglo XX, es claro para la jurisprudencia constitucional, que la protección y el mejoramiento del ambiente se ha convertido en un verdadero desafío para los Estados que buscan evitar la destrucción del entorno ecológico, con miras a la consecución de un ambiente sano que asegure “la salud, la vida y la disponibilidad de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras”.

La protección del ambiente tiene en la Constitución Política de Colombia un carácter de prioridad dentro de los fines del Estado, en razón a su íntima relación con el derecho a la salud y a la vida. Es así como nuestra Carta Política en los artículos 8, 79, 80 y 95 numeral 8, determina los principios, derechos y deberes generales que deben regir una correcta relación entre las personas y el ambiente.

Como derecho, la Constitución clasifica el ambiente, dentro de la categoría de los derechos colectivos (art. 79 CP), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP). La ubicación del ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho”. Pese a que la Carta Política reconoce al ambiente como un derecho colectivo, dada la incidencia que pueden tener los efectos dañinos del ecosistema en la humanidad, la Corte ha sostenido que “el mismo tiene también el carácter de derecho fundamental, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas”.

Ahora bien, estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales, nacionales, regionales que se venían dando desde antes y aún continúan. Se trata de instrumentos de derecho cuyo objetivo es el de “establecer una alianza

mundial y de cooperación entre los Estados, en interés de todos los países, para proteger la integridad del sistema ambiental, responder al fenómeno de la degradación y garantizar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras” entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972); (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009.

Estos instrumentos exponen el interés universal por la protección de un ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas y la protección del ambiente. Éstos han sido utilizados por la jurisprudencia como parámetros de interpretación constitucional. El desarrollo jurisprudencial es prodigo en esta materia. A continuación, describiremos apartes de libelos que comprometen a la jurisdicción de nuestro país en la defensa de este derecho.

Como se dijo, la protección al ambiente sano ocupa un lugar de suma importancia en el ordenamiento jurídico colombiano, pues nuestra Constitución Política configura una “constitución ecológica” o “constitución verde” que establece el derecho al ambiente sano como un fin esencial en virtud de la relación antes descrita entre este derecho y el derecho a la salud y a la vida. Dicha relación fue claramente explicada por la Corte en una de sus primeras decisiones, en la cual se reconoció el derecho al ambiente sano como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad (sentencia T-092 de 1993). Expresamente señaló que “El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de toda persona y por ello se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que una de las principales creaciones de la Constitución Política de 1991, es la promoción de la conservación y protección del ambiente para la supervivencia de la humanidad. Es por ello que la Corte ha identificado “unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental (...)”. Entre dichos deberes, se resalta “la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales en aras de la preservación de un medio ambiente sano”.

De parte de los particulares, el deber está encaminado a “los actos de participación para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un derecho-deber”.

Los particulares participan en nuestra propuesta de defensa por un ambiente sano en la medida que son uno de los tres pilares que la sustentan siendo en su orden los principios del ordenamiento jurídico, el mandato que la ley le da a las autoridades y la participación de los particulares en la construcción de las respectivas políticas de Estado.

Dentro de este marco, esta Corporación en la sentencia C-671 de 2001, Magistrado Ponente, Jaime Araujo Rentería, señaló que “el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad (...)”.

En sentencia T-760 de 2007, Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández, la Corte nuevamente hizo referencia a la Constitución “*ecológica o verde*”, aludiendo a que a partir de 1991 se creó un nuevo paradigma normativo que impone nuevas obligaciones al Estado y a los particulares respecto a sus relaciones con la naturaleza. Sobre el particular, en esta sentencia esta Corporación precisó que “Los recursos de la naturaleza no están ya a la disposición arbitraria de la mujer y del hombre sino al cuidado de los mismos. La Constitución, eso es claro, no reduce la protección del medio ambiente o cualquiera de sus componentes a una visión liberal, en virtud de la cual los seres humanos pueden disponer a su antojo de los demás seres vivos o los recursos naturales, sino que reconoce que el vínculo entre ellos está precedido o condicionado por unas pautas o requisitos que delimitan sus libertades y deberes, asegurando la protección de la diversidad e integridad ambiental (art. 79 C.P.)”.

La Corte ha atendido a la necesidad que propugna por la defensa del ambiente y de los ecosistemas, por lo que ha calificado al ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: “(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”.

La sentencia C-259 de 2016, Magistrado Sustanciador Luis Guillermo Guerrero Pérez, al hacer lectura sistemática de la Carta Política, volvió a analizar los deberes del Estado respecto al ambiente, agrupándolos en cuatro categorías, a saber: la prevención, la mitigación, la

indemnización o reparación y la punición. En cuanto al (i) deber de prevenir los daños ambientales, sostuvo que se soporta de los siguientes preceptos constitucionales: “(a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79)”.

Respecto al (ii) deber de mitigar los daños ambientales, precisó que este “se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad”.

En cuanto al (iii) deber de indemnizar o reparar los daños ambientales, manifestó la sentencia que éste “encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales”.

En cuanto al (iv) deber de punición frente a los daños ambientales, expresó que éste “se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional) como a través del derecho punitivo del Estado”.

A manera de conclusión, se tiene que la protección del ambiente sano tiene un carácter de interés superior en el ordenamiento jurídico colombiano, determinado por la misma Constitución de 1991, la cual, a través de su amplio catálogo de normas, que configuran la llamada constitución ecológica o verde, persigue el objetivo de proteger el ambiente con el fin de que la humanidad pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. Recordemos, igualmente que la protección de este derecho conlleva una protección colateral de la salud y la vida como derechos de primera

generación de amparo no solo constitucional de nuestro ordenamiento jurídico sino de normas de derecho internacional de orden imperativo en nuestra plenitud hermética.

La defensa del ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras. Por tanto, el derecho al ambiente sano no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas, razón por la que esta Corte, al valorar la incidencia del ambiente en la vida de los hombres, ha afirmado que el derecho al ambiente es un derecho fundamental de la humanidad que es susceptible de ser protegido vía acción de tutela cuando compromete directamente los derechos y la dignidad de las personas.

Bajo ese entendido, una de las principales obligaciones del Estado es la de proteger su diversidad e integridad, así como salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación ambiental, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados al ambiente.”

Por lo anteriormente señalado y respecto a lo que ha dicho la Corte Constitucional, podemos concluir que el Derecho Fundamental a Gozar de un ambiente sano, no es el que las personas han considerado, pues dentro de la encuesta realizada pudimos notar que los ciudadanos incluyendo profesionales de derecho, relacionan el Derecho a gozar de un ambiente sano con la perturbación en vivienda, sino que el mismo tiene relación con la protección a los ecosistemas, a la salud y a la vida, incluso dicho derecho busca garantizar un ambiente sano y digno no solo para las personas presentes, sino que nos llama la atención, que el mismo se enfoca en las generaciones que están por nacer, tal y como lo expreso la Corte anteriormente.

Ahora bien, debemos aceptar que dicho Derecho, ha sido ignorado y olvidado, incluso algunos Jueces de primeras instancias, han rechazado acciones constitucionales interpuestas por ciudadanos, por considerar que el medio de protección de este Derecho por subsidiaridad, deberá ser Acción Popular y no tutela, mostrándonos claramente que, hasta las personas llamadas a administrar justicia, desconocen la aplicabilidad y existencia del mismo.

En ese orden de ideas, lo que buscamos con esta monografía, es mostrar como algunos derechos que tenemos los Colombianos, han sido tan ignorados por los ciudadanos y callados por el Estado, razón por la cual queremos que este Derecho como lo es a gozar de un ambiente sano, sea conocido por más y más personas, mostrando que podemos exigirle al Estado realizar las acciones que son de su competencia, como lo es la planeación territorial, sin poner en riesgo la seguridad y la vida de los demás a cambio de prebendas y privilegios a algunos actores sociales que son de suyo indiferentes a su existencia y cumplimiento.

#### 4. Conclusiones

Colombia por su geografía, clima, lento desarrollo territorial y deficiente planificación, es un país altamente vulnerable a los efectos de la probable materialización de fenómenos amenazantes de origen socio natural e hidrometeorológicos, por lo cual se hace importante gestionar el riesgo de desastres en los instrumentos de planificación, en especial el plan de ordenamiento territorial, en cabeza del alcalde, para poder crear herramientas normativas de protección del medio ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico, al igual que en todos sus componentes. Toda vez que no planificar el territorio en función del medio ambiente, como lo preceptúan las leyes 388 de 1997 y 99 de 1993 en concordancia con la ley 1523 de 2012 y el artículo 189 del decreto ley 019 de 2012, pone en riesgo potencial a las personas, la infraestructura y los recursos ambientales esenciales para la vida, por lo que se vulnera el derecho fundamental de gozar de un ambiente sano en conexidad con el derecho fundamental a la vida.

La gestión del riesgo de desastres corresponde al tratamiento del riesgo, en función de la probabilidad de ocurrencia de un evento desastroso en combinación con la magnitud de las consecuencias. Entre los orígenes que puede tener el evento adverso está el socio natural, el cual se deriva de la existencia de una amenaza con unos probables peligros asociados. Este fenómeno amenazante se complejiza por causas como la ocupación irregular del suelo, la minería, la deforestación, la disposición inadecuada de residuos, la construcción en franjas de retiro de cuerpos de agua, entre otras. Situaciones que deben ser planeadas en los instrumentos antes mencionados, los cuales en la actualidad no cuentan las revisiones y actualizaciones suficientes como lo ordenan las normas, dado que la misma ley 388 de 1997, si bien establece plazos de revisión y ajuste, no regula plazos perentorios, dejando la actualización de los instrumentos a voluntad del alcalde.

Por no planificar eficientemente el territorio el país ha sufrido graves consecuencias, un ejemplo de ellos son los eventos desastrosos que se presentaron en los municipios de Salgar en el departamento de Antioquia en el año 2015 y en el municipio de Mocoa en el departamento de Putumayo en el año 2017. Fueron avenidas torrenciales que afectaron gravemente la infraestructura pública y privada, así como las vidas que se perdieron, principalmente en los cascos urbanos de dichos municipios. Emergencias generadas por la degradación del medio ambiente, el uso descontrolado del suelo, la contaminación ambiental entre otras, agravadas por los efectos del cambio climático y la variabilidad climática. Siniestros que se pudieron evitar si las autoridades ambientales y territoriales hubieran revisado y actualizado los planes de ordenamiento territorial, toda vez que informes científicos y los mismos instrumentos de planificación de cada municipio informaban de la inminencia de los desastres.

Los ecosistemas son objeto de protección especial, por lo que la política ambiental de la ley 99 de 1993, que crea el sistema nacional ambiental SINA, en armonía con el código de recursos naturales del decreto ley 2811 de 1974, crea un sistema normativo de protección de los sistemas ambientales con fuente en la “Constitución Ecológica”, la cual se apoya de los principios y valores consagrados en la Constitución de 1991 y que ha sido interpretada y desarrollada por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. En este orden de ideas, las normas ambientales

desarrollan, directamente y a través de reglamentos, instrumentos de planificación ambiental, en especial aquellos que tienen como propósito ordenar y manejar las cuencas hidrográficas.

El Ministerio del Interior de la Republica de Colombia (2011) dice que la ley 1454 de 2011, “propicia la integración territorial para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos en el nivel más próximo al ciudadano, promueve la participación ciudadana y defiende la unidad nacional, a la vez que mantiene la integralidad y autonomía territorial” (p.7). No obstante, las herramientas que existen hoy día no son aprovechadas por la administración, en función de garantizar a la comunidad el desarrollo sostenible que promulga la Constitución, esto se da por falta de políticas públicas que garanticen la eficiente planificación y que efectivamente haya una interacción positiva entre las diferentes entidades públicas y privadas responsables del ordenamiento territorial y ambiental.

El plan de ordenamiento territorial debe incluir los lineamientos e insumos dados en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, así como en lo definido en los planes de manejo ambiental de microcuencas. Estos instrumentos deberán ser revisados y ajustados en función de incluir la gestión del riesgo de desastres, a partir de la caracterización y priorización de escenarios de riesgo por cada fenómeno amenazante que exponga a peligros a los elementos expuestos, estos son, la vida y salud de las personas, la infraestructura pública y privada y el ambiente en sus medios biótico, abiótico y socioeconómico en todos sus componentes.

En la práctica no se integran los instrumentos de planificación territorial con los planes de desarrollo, el cual debería garantizar la implementación de los mismos en cada periodo de los burgomaestres. Infortunadamente, las realidades de los territorios son muy diferente a lo que está consagrado en el orden normativo. Los planes de desarrollo deben dar línea a los programas de ejecuciones de cada instrumento territorial, “no se entiende cómo sobre un mismo tema, el de la planeación, puede haber dos planes, uno para lo económico, social y de obras públicas y otro para lo territorial. Deberían conformar un solo documento, dada la estrecha relación existente” (Gaitán, 2019, p.228).

“El respeto por la vida se deriva de la obligación más general de reconocer en todo ser humano un valor intrínseco y no instrumental (...). Esta obligación vale también en relación con nuestra propia vida, que no puede ser sacrificada sin más como un instrumento para fines externos” (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2001, p.25). El derecho a la vida tiene una fuerte relación con el principio de la dignidad humana, característica fundamental del Estado Social de Derecho y, a su vez, con el derecho a gozar de un ambiente sano, pues de la salud ambiental se deriva la posibilidad de vivir a plenitud y disfrutar de los servicios ecosistémicos del medio ambiente. En ese orden de ideas la Corte Constitucional a doctrinado en la jurisprudencia sobre la denominada “Constitución Ecológica” y de la posibilidad de reclamar el derecho a un ambiente sano, bajo el amparo de los principios y valores constitucionales, por la vía de la tutela, toda vez que se considera un derecho fundamental de la humanidad.

En los ecosistemas donde convergen la comunidad, la administración pública y las autoridades ambientales, hay otro actor importante que genera riesgos o agrava los que no genera directamente, este actor es la persona natural o jurídica que realiza actividades económicas, ya sea la ejecución de mega obras, actividades industriales, la transformación, almacenamiento y transporte de

sustancias peligrosas, la realización de actividades peligrosas como la construcción u operación de centrales generadoras de energía hidroeléctrica, la minería, entre otras. Este actor juega un papel importante en la planificación, dado que es responsable de formular e implementar el plan de gestión del riesgo de desastres para el área de influencia y de probable afectación de su actividad económica, por exigencia del artículo 42 de la ley 1523 de 2012, que fue reglamentado por el capítulo 5 del título 1 de la parte 3 del libro 2 del decreto 1081 de 2015, único del Sector de la Presidencia de la República, adicionado por el artículo 1 del decreto 2157 de 2017. Este instrumento debe ser presentado a las autoridades ambientales y a las entidades territoriales, con el propósito de que se articule al ordenamiento territorial y ambiental, así como al plan municipal de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta a emergencias del municipio.

## 5. Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Salgar. (28 de Mayo de 2012). Plan de Desarrollo Municipal Salgar. *¡Salgar...con responsabilidad!*, 213. Salgar, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía del municipio de Salgar Antioquia. (18 de Mayo de 2015). Decreto 035. *Por medio de la cual se declara una situación de calamidad pública*, 5. Salgar, Colombia.
- Arias, J. M. (30 de Marzo de 2020). Armero: las lecciones que el lodo no enterró. *El Tiempo*. Recuperado el 18 de Junio de 2020, de <https://www.eltiempo.com/mas-contenido/armero-las-lecciones-que-el-lodo-no-enterro-478828>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia*. Bogotá D.C, Colombia.
- Cabra, M. G. (2015). Introducción al Derecho. *Decimosexta edición*, 712 páginas. Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS S.A.
- Concejo Municipal de Salgar. (18 de Junio de 2000). Acuerdo 063. *Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial*, 100. Salgar Antioquia, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (19 de Agosto de 1997). Ley 400. *Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes*. Bogotá D.C, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de Julio de 2004). Ley 902. *Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 2011). Ley 1454 . *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de Abril de 2012). Ley 1523. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (14 de Julio de 2011). CONPES 3700 Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Corporación OSSO. (s.f.). Sistema de Inventario de Desastres DESINVENTAR. Obtenido de <https://www.desinventar.org/es/desinventar.html>
- DAPARD. (25 de Mayo de 2015). *Informe de Asesoría o Asistencia Técnica*. Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación, Antioquia, Medellín.
- Defensoría del Pueblo de la Republica de Colombia. (2001). Red de Promotores de Derechos Humanos. *El Derecho a la Vida*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia. (6 de Abril de 2017). Decreto 599. *Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa (...) Putumayo*, 4. Bogotá, Colombia.
- Gaitán, F. G. (2019). Manual de Derecho Urbanístico. *Segunda edición*, 430 páginas. Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS S.A.
- Gutiérrez, H. S. (2005). Epistemología y Lenguaje en la Obra de JÜRGEN HABERMAS. Medellín, Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 2011). Ley 388. Por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Lozano Picón, R. J., Álvaro, O. S., Embid Irujo, A., Useche, D. C., Moreno Castillo, L. F., Muñoz Cabrera, R., . . . Delgado Piqueras, F. (noviembre de 2010). *Derecho y Cambio Climático*. Bogotá D.C, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Grupo de Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental - Centro de Documentación. (2014). Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas. 115. Bogotá D.C, Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (25 de Julio de 2018). Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. *Adoptada por la Resolución 1402* . Bogotá D.C, Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. (Agosto de 2004). Serie Planes de Ordenamiento Territorial. *Guía Metodologica 1 - Información Practica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*, 10. Bogotá D.C, Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVD CORPOAMAZONIA. (Diciembre de 2009). Contrato Interadministrativo N° 311-Expediente Municipal. *Documento de Seguimiento y Evaluación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa*. Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia / Banco Mundial. (Julio de 2014). Guía Metodologica para el Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo. 87. Bogotá D.C, Colombia.
- Ministerio del Interior de la Republica de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogota D.C.
- Pontificia Universidad Javeriana/UNGRD. (2018). Línea Base de Información Secundaria. *Consultoría de los estudios de diseño del sistema de alerta temprana para avenidas torrenciales y crecientes súbitas generadas por precipitaciones de la microcuenca de los ríos Mulato, Sangoyaco, quebradas Taruca y Taruquita del municipio de Mocoa (...)*. Bogotá D.C, Colombia. Recuperado el 1 de Abril de 2020, de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/27207?show=full&locale-attribute=es>
- Presidencia de la República. (30 de Noviembre de 2004). Decreto 4002. *Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*. Bogotá, D. C, Colombia.
- Presidencia de La República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la Republica de Colombia. (10 de Enero de 2012). Decreto ley 019. *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Bogotá D.C, Colombia.
- Redacción nacional. (1 de Abril de 2017). Causas y recomendaciones tras la avalancha en Mocoa. *El Espectador*. Recuperado el 2 de Junio de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/causas-y-recomendaciones-tras-la-avalancha-en-mocoa-articulo-687442>

- Rodas Monsalve, J. C. (2001). *Constitución y Derecho Ambiental. Principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente*. Colombia.
- Rodriguez, L. (2013). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (Decimoctava edición ed.). Bogotá D.C, Colombia: Editorial TEMIS S.A.
- Santos, R. J. (s.f.). La Silla Vacía. Recuperado el 10 de Agosto de 2020, de <https://lasillavacia.com/elblogueo/blog/nadie-nos-va-devolver-los-muertos-el-bien-publico-invisible-50383>
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (12 de Abril de 2019). *Portal Gestión del Riesgo*. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2019/Colombia-uno-de-los-primeros-paises-del-mundo-en-consolidar-y-validar-los-indicadores-del-Marco-de-Sendai-para-la-Reduccion.aspx>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Julio de 2012). Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. 52. Bogotá D.C, Colombia.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes. Bogotá D.C, Colombia. Recuperado el 3 de Noviembre de 2019, de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/>
- UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Suiza, Ginebra.
- Universidad de Los Andes. (2020). *Educación Continua*. Obtenido de Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) y Facultad de Ciencias Sociales: <https://educacioncontinua.uniandes.edu.co/es/programas/ordenamiento-territorial-en-colombia-conceptos-instrumentos-y-experiencias>
- Vida- Medio Ambiente. (3 de Abril de 2017). En Mocoa, en la noche de la tragedia, llovió lo que en 10 días. *El Tiempo*. Recuperado el 2 de Junio de 2020, de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/causas-ambientales-de-la-tragedia-en-mocoa-74356>

## **Jurisprudencia.**

- Corte Constitucional, sentencia T-257 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), en este fallo se hace referencia a la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho al medio ambiente sano.
- Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).
- Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En el mismo sentido se pueden consultar las siguientes sentencias: T-092 de 1993 (MP Simón Rodríguez Rodríguez), C-432 de 2000 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-671 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería), C-293 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra), C-339 de 2002 (Jaime Araujo Rentería), T-760 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y C-486 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa). Las anteriores referencias hacen alusión a la importancia de la protección y cuidado del medio ambiente, el cual no solo se encuentra en cabeza del Estado, sino de la población colombiana en general. Así mismo, se refieren a la responsabilidad de las entidades estatales de derecho privado o público de salvaguardar dicha garantía.

- Corte Constitucional, sentencia C- 245 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería). Ver también, entre otras, las sentencias C-671 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería), C-703 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV Mauricio González Cuervo), y C-632 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En dichas providencias se señaló la importancia del cuidado del medio ambiente como un derecho fundamental, que se debe salvaguardar para las generaciones presentes y futuras, en concordancia con la referencia de la Constitución de 1991. Del mismo modo, se reitera la importancia de los tratados ratificados por el Estado para dicha finalidad.
- Corte Constitucional, por primera vez en la sentencia T-411 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), en la que señaló que “la Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento -en la medida que regula la creación jurídica-, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto, en ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural (...)”. El concepto de Constitución Ecológica surge, según esta sentencia, “de una lectura sistemática, axiológica y finalista de 3-4 disposiciones constitucionales entre los que se resaltan los artículos 8, 58, 79 y 95 numeral 8”.
- Corte Constitucional, sentencia T-092 de 1993 (MP Simón Rodríguez Rodríguez). Esta sentencia fue reiterada, entre otras, en el fallo T-366 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-671 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería), T-851 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-197 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional, sentencia T-046 de 1999 (MP Hernando Herrera Vergara). Al respecto ver también la sentencia C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). En éstas, la Corte determinó que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado Social de Derecho.
- Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). En esta sentencia se precisa que el Estado está obligado a velar por la conservación y debida protección del medio ambiente, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.
- Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández).
- Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Esta sentencia fue reiterada en el fallo C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En dichas providencias, la Corte señaló que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente es un bien jurídicamente protegido, por cuanto es un principio, un derecho constitucional, un servicio público y constituye también uno de los fines del Estado.
- Corte Constitucional, sentencia C-259 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV Jorge Iván Palacio Palacio). En esta sentencia la Corte precisa los cuatro deberes primordiales que asume el Estado colombiano respecto a la protección del medio ambiente, los cuales son: la prevención, la mitigación, la indemnización o reparación y la punición.
- Ver también la sentencia C-035 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV y AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio; SPV Alberto Rojas Ríos; APV Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva).

Ver también la Sentencia C-123 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos; SV. Luis Ernesto Vargas Silva, Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos, Conjuez Ligia López Díaz).

Ver también las Sentencias C-703 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV Mauricio González Cuervo), y C-632 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Ver también la Sentencia C-1112 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz).

Corte Constitucional, sentencia T-028 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez). En este fallo la Corporación expresó que el agua es un derecho fundamental que puede ser objeto de protección mediante la acción de tutela.

Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón, AV José Gregorio Hernández Galindo).

Corte Constitucional, sentencias T-578 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero)

Corte Constitucional, sentencia T-140 de 1994 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

Corte Constitucional, sentencia T-207 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).

Corte Constitucional, Sentencia T-154/13.

Corte Suprema de Justicia, sentencia SC002-2018 (MP. Ariel Salazar Ramírez) Actividades peligrosas.