

Reconstrucción normativa sobre gestión del riesgo 1970-1989: componente clínico para un informe de ampliación a la CIDH sobre derechos humanos en poblaciones propensas a procesos de reasentamiento*

Karen Viviana Rendón Osorio^{**}, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría^{***}

Presentado: octubre 11 de 2015 - Aprobado: diciembre 2 de 2015

Resumen

El artículo se concentra en la presentación del resultado de la reconstrucción normativa sobre la gestión del riesgo en Colombia en los periodos 1970-1989, y 1989, como componente del ejercicio clínico a través del cual se elabora un informe de ampliación y detalle de información para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos y programas de prevención y atención del riesgo, después de conocer su solicitud en audiencia temática del 19 de marzo de 2015. Inicialmente, el artículo expone el contexto del cual se origina el

* Resultado final de la elaboración del primer informe de ampliación y detalle de información para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de programas de prevención y atención del riesgo” elaborado por la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA).

** Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA), integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA desde noviembre de 2014. Correo electrónico: rendonosorio9@gmail.com

*** Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Coordinador de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. jorge.vasquez@unaula.edu.co

informe de ampliación y detalle así como el ejercicio pedagógico y metodológico desplegado al interior de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA y las justificantes de la delimitación temporal de la reconstrucción normativa a partir de 1970; finaliza con la presentación de la reconstrucción normativa a partir de la descripción de las principales normas rastreadas y relacionadas frente a la gestión del riesgo, y algunas conclusiones sobre la reconstrucción y el ejercicio clínico.

Palabras clave: gestión del riesgo, reconstrucción normativa, sistema, derechos humanos.

Reconstruction rule on risk management 1970-1989: clinical component for extension to report human rights commission on human rights in stocks subject to resettlement processes

Abstract

The article focuses on the presentation of the results of the reconstruction regulations on risk management in Colombia for the periods 1970 - 1989 and 1989 as part of the clinical practice through which a report on enlargement and detail information is made to the Inter-American Commission on Human Rights (CIDH) on Human Rights in the resettlement process of vulnerable population in Colombia within the framework of processes and programs of prevention and risk, after meeting its thematic hearing request. Initially, the article discusses the context of which the extension and detailed report and the pedagogical and methodological exercise deployed inside the Public Interest Law Clinic of the Autonomous Latin American University, the proof of the temporary delimitation arises reconstruction legislation from 1970, and ends with the presentation of normative reconstruction from the description of the main tracked against rules and related risk management, and some conclusions on reconstruction and clinical practice.

Keywords: risk management, regulatory reconstruction system, human rights.

Règlements de reconstruction sur la gestion des risques 1970-1989: extension du volet clinique d'un rapport a la commission des droits de l'homme dans le processus de reinstallation des populations sensibles

Résumé

L'article se concentre sur la présentation des résultats de la réglementation de reconstruction sur la gestion des risques en Colombie pour les périodes 1970 - 1989 et

1989 dans le cadre de la pratique clinique grâce à laquelle un rapport sur l'élargissement et le détail d'informations est faite pour la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) sur les droits humains dans le processus de réinstallation des populations vulnérables en Colombie dans le cadre des processus et des programmes de prévention et de risque, après avoir rencontré sa demande d'audience thématique du 19 mars 2015. Initialement, l'article discute le cadre du quel est originaire le rapport d'extension et détail et l'exercice pédagogique et méthodologique déployés à l'intérieur de la clinique juridique d'intérêt public de l'Université Autonome Latino-américaine (UN-AULA) la preuve de la délimitation temporelle découle la législation de reconstruction à partir de 1970, et se termine avec la présentation de la reconstruction normative de la description des principales règles contre la gestion des risques connexes, et quelques conclusions sur la reconstruction et la pratique clinique.

Mots-clés: gestion des risques, système de reconstruction de réglementation, les droits humains.

Ricostruzione normativa sulla gestione del rischio 1970-1989: componente clinico per un rapporto di ingrandimento alla cidh commissione sui diritti umani nelle popolazioni soggette a processi di reinsediamento

Riassunto

L'articolo è incentrato sulla presentazione del risultato della politica di ricostruzione sulla gestione del rischio in Colombia nei periodi 1970-1989 e nel 1989, come un componente dell'esercizio clinico attraverso il quale si prepara un rapporto di ingrandimento e dettaglio delle informazioni per la CIDH sui diritti umani nel processo di reinsediamento della popolazione vulnerabile in Colombia nel quadro dei processi e dei programmi di prevenzione ed attenzione del rischio, dopo di conoscere la sua richiesta nella udienza tematica del 19 marzo 2015. Inizialmente l'articolo presenta il contesto di cui ha origine la relazione sull'allargamento e il dettaglio così come pedagogica e metodologica esercitano spiegata all'interno della Clinica Giuridica d'interesse Pubblico Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) i documenti giustificativi della delimitazione temporale di ricreazione di politica dal 1970, e si conclude con la presentazione della ricostruzione normativa dalla descrizione dei principali standard rilevate e legate alla gestione del rischio e alcune conclusioni sulla ricostruzione e l'esercizio clinico.

Parole chiave: gestione del rischio, ricostruzione normativa, sistema e diritti umani.

Reconstrução normativa sobre gestão do risco 1970-1989: componente clínico para um informe de ampliação à cidh sobre direitos humanos em populações propensas a processos de reassentamento

Resumo

O artigo se concentra na apresentação do resultado da reconstrução normativa sobre a gestão do risco na Colômbia nos períodos 1970-1989, e 1989, como componente do exercício clínico através do qual se faz um informe de ampliação e detalhe da informação para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre os Direitos Humanos nos processos de reassentamento da população vulnerável na Colômbia no marco de processo e programas de prevenção e atenção do risco, depois de conhecer sua solicitação na audiência temática do 19 de março de 2015. Inicialmente o artigo expõe o contexto do qual se origina o informe de ampliação e detalhe assim como o exercício pedagógico e metodológico realizado ao interior da Clínica Jurídica de Interesse Público Universidade Autônoma Latinoamericana (UNAULA) as justificativas da delimitação temporal da reconstrução normativa a partir de 1970, e finaliza com a apresentação da reconstrução normativa a partir da descrição das principais normas perseguidas e relacionadas frente a gestão do risco, e algumas conclusões sobre a reconstrução e o exercício clínico.

Palavras-chave: gestão do risco, reconstrução normativa, sistema, direitos humanos.

Introducción

Integrarse al grupo de peticionarios de una audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue una de las principales actividades de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA a comienzos del 2015. El grupo estuvo conformado por la Alianza en Derechos Humanos Universidades de Antioquia y la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria Lasallista. La audiencia temática fue solicitada para abordar la situación de los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia en el marco de los procesos de reubicación de la población desplazada, los proyectos de desarrollo urbanístico, la renovación urbana y los programas de prevención y atención del riesgo.

La audiencia tuvo lugar en Washington el 19 de marzo, y para ella, los peticionarios presentaron un informe con argumentos y soportes sobre la situación de los

Derechos Humanos en las poblaciones vulnerables propensas a procesos de reasentamiento por las tres variables seleccionadas, informe cuya elaboración contó con la participación de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA en el eje de proyectos de desarrollo urbanístico y renovación urbana, además de la reseña de veinte casos fallados por la Corte Constitucional sobre procesos de reasentamiento a raíz de proyectos o procesos urbanos, y acciones emprendidas desde la gestión del riesgo.

Como uno de los resultados de la audiencia y del informe presentado por los peticionarios, la CIDH manifestó la necesidad y conveniencia de hacer una ampliación y detalle de la información que sustentó las aseveraciones contra el Estado de Colombia. De ello que la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA emprendiera la elaboración de dos informes de ampliación y detalle, específicamente, sobre aspectos de la situación de los Derechos Humanos de poblaciones propensas, aptas o relacionadas con procesos de reasentamientos a raíz de la ocurrencia de los eventos naturales que generan riesgo de desastre o emergencia.

El primero de los informes se concentra en la elaboración del consolidado estadístico de víctimas (muertos, heridos, desaparecidos, personas registradas y familias registradas) en los últimos quince años (2000-2014) a causa de los eventos naturales que debieron ser atendidos por las autoridades colombianas desde los distintos órdenes territoriales que en su momento integraron cada variación del sistema previsto por la normativa para la gestión de calamidades, riesgos y emergencias, y que en la actualidad integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) creado por la ley 1523 de 2012.

El primer informe se integra por tres segmentos. El primero regresa al informe presentado por la Alianza en Derechos Humanos Universidades de Antioquia (Universidad de Antioquia, Universidad Católica de Oriente, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad de Medellín), Universidad de Minnesota, Clínica de Derechos Humanos y las clínicas jurídicas de la Corporación Universitaria Lasallista y la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), recontextualizando el punto de partida que ha dado lugar a la ampliación y detalle de la información.

El segundo segmento hace una reconstrucción descriptiva del marco jurídico institucional sobre la gestión del riesgo, con el propósito de facilitar la comprensión del panorama regulatorio y reglamentario fijado para la materia en Colombia. Aborda la evolución de los elementos que desde el ordenamiento jurídico se han debido integrar a la acción de las autoridades competentes frente a la gestión del riesgo que pueden

provocar procesos de reasentamiento en poblaciones vulnerables a la ocurrencia de los eventos naturales, exaltando las principales transformaciones que dan lugar hoy al SNGRD, demostrando la experticia jurídica del Estado colombiano en contraposición a los resultados adversos acumulados a lo largo de los últimos quince años.

La reconstrucción del mencionado marco jurídico institucional se trabajó desde tres momentos. El primero abordó la normativa generada en la materia entre 1970 y 1988, el segundo se reserva a 1989, año en el cual fue expedido el decreto ley 919 como primera reglamentación integral para la gestión del riesgo, y que por ello ameritó un tratamiento particular. Finalmente, el tercer momento abarca desde el decreto ley 919 hasta la expedición de la ley 1523 de 2012, que da lugar al actual SNGRD.

Las disposiciones normativas que conforman el marco jurídico institucional se constituyen en la plataforma desde la cual han sido emprendidas las labores de las autoridades en la gestión del riesgo en Colombia, actividades de las que se desprenden cifras que dejan ver la realidad operativa y funcional de un sistema que ha ido evolucionando con fuerza desde los años setenta, lo que conduce al tercer segmento del informe de ampliación, en el cual se sistematizan, en los últimos quince años, los consolidados departamentales relacionados con las víctimas provocadas por trece modalidades de evento natural, permitiendo una lectura cronológicamente progresiva y comparativa desde las cifras como posibles indicadores de los resultados de gestión de las autoridades competentes en gestión del riesgo.

En este artículo la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA presenta el escenario pedagógico y metodológico en el que se han desarrollado todas las actividades clínicas para elaborar los informes de ampliación sobre la situación de los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia en el marco de los procesos y programas de gestión del riesgo. Luego se exponen justificantes sobre la delimitación temporal de la reconstrucción normativa como un componente clínico para la presentación del informe de ampliación a la CIDH y, finalmente, se da paso a los resultados más destacados de la reconstrucción de las regulaciones y reglamentaciones entre el periodo 1970-1988, y el decreto ley 919 de 1989, reservando la reconstrucción de 1989 a 2015 para otro artículo.

Del ejercicio clínico sobre el informe de ampliación a la CIDH

Las clínicas jurídicas son espacios académicos que permiten a los estudiantes potencializar sus capacidades, pues promueven la construcción autónoma del

conocimiento de la mano de docentes guías con quienes trabajan de manera mancomunada y horizontal, en ejercicios de colaboración y retroalimentación, no sólo a través de la investigación, sino del aprendizaje desde la actuación ordenada sobre la realidad, es decir, desde la Enseñanza Clínica del Derecho implementada a través de las clínicas jurídicas como espacios para su materialización, en las cuales se forma en derecho por medio del aprendizaje práctico a través del estudio de casos y del abordaje de los mismos mediante estrategias litigiosas y no litigiosas de alto impacto o en beneficio del interés público.

Con la Enseñanza Clínica del Derecho se logra que el estudiante sea parte activa en su proceso de formación sin que sea ajeno a las realidades socio-jurídicas que está llamado a aprehender, con la finalidad que éste cause transformaciones en el mundo fáctico derivadas del planteamiento de estrategias desde lo judicial, lo administrativo, lo legislativo y desde la sociedad civil.

De allí que la elaboración de este artículo, y en general el proceso de preparación y participación en la audiencia temática y de los informes de ampliación y detalle de la información sobre los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia, constituye una experiencia valiosa dentro de la Enseñanza Clínica del Derecho si se considera la naturaleza de la materia, su impacto social, la pobre exploración que ha tenido dentro del Derecho, su puesta en conocimiento a una autoridad internacional como la CIDH y las repercusiones que puede generar con las valoraciones que aquella emita.

La reconstrucción normativa aquí expuesta, como parte integrante del primer informe que será allegado a la CIDH, constituye un verdadero componente del caso clínico centrado en los Derechos Humanos de las poblaciones vulnerables frente a los procesos de reasentamiento. La pretensión con la reconstrucción legal y reglamentaria se divide en lograr el reconocimiento y la comprensión de la realidad normativa, histórica y actual, que ha regulado de manera directa un amplio sector de la población colombiana propensa a procesos de reasentamiento a causa de la ocurrencia de eventos naturales que desencadenaron desastres y emergencias, esto es, aprehender los dispositivos normativos creados y dirigidos para atender las causas de los posteriores procesos de reasentamiento poblacional. Pero al mismo tiempo, con la reconstrucción, se busca acreditar la existencia de cualificados fundamentos de Derecho que han venido normando la preparación y respuesta del Estado frente a los sucesos y acontecimientos naturales que hoy exigen de la CIDH el reconocimiento y

la protección de los Derechos Humanos vulnerados, como la vida, la integridad física, la vivienda digna, entre otros. De ello que el instrumento seleccionado haya sido un informe de ampliación y detalle de la información que se enmarca en un escenario de litigio de alto impacto adscrito al planeamiento de una estrategia con alcance internacional.

De acuerdo con Correa (*et al.*, 2009): “para lograr la claridad, comprensión y asimilación del caso resulta preciso partir de una diagnóstico social, del estudio profundo y concreto de una situación que para una comunidad específica se presenta como problemática, que se identifica como negativa y que requiere una intervención para lograr un cambio necesario [...]” (p. 210).

Este enfoque es el adoptado por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA frente al presente caso, donde a través de la recolección y la sistematización de la información sobre víctimas departamentales a raíz de los fenómenos naturales, su análisis y contraste con la abundante normativa en materia de gestión del riesgo, fue posible identificar las variables de la problemática, su ubicación, reiteración, las manifestaciones y gradaciones a partir de la tipología del evento y del territorio departamental donde se presentaron.

Debe tenerse en cuenta que “Colombia ha ocupado, desde los últimos veinte años, las primeras posiciones por desplazamiento forzado” (Sarmiento, 2015, p. 7), situación que la CIDH ha venido reconociendo como producto no sólo de las actuaciones violentas (como tradicionalmente se había concebido), sino también como resultado de los procesos estatales que inclusive poseen carácter de legítimos, (Sarmiento, 2015), lo que justifica que sobre dicha problemática la Enseñanza Clínica del Derecho promueva un cambio través de la intervención del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Justificaciones en el ejercicio clínico para la delimitación temporal de la reconstrucción normativa

La información derivada de la reconstrucción normativa sobre la gestión del riesgo es valiosa porque define y clarifica el origen y la evolución del escenario jurídico que da lugar a los datos sobre las víctimas de eventos naturales, los cuales son registrados en la actualidad por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD). De ello, que entre las razones que condujeron a la adopción de la informa-

ción registrada en la UNGRD se tiene la evolución jurídica que orientó la aparición y evolución del SNGRD al cual dicha unidad se adscribe (ley 1523, 2012: art. 11).

Fijando como punto de llegada en la reconstrucción histórica normativa al SNGRD de la ley 1523 de 2012, y en él a la UNGRD, como fuente principal de la información de víctimas, la reconstrucción de las normas expedidas por el Estado en materia de gestión del riesgo de desastres se emprendieron desde los años setenta por las razones que se exponen a continuación.

La gestión del riesgo a causa de eventos naturales se ubica en un ámbito especialmente normado en Colombia a partir de la década de los años setenta, cuando comenzaron a aparecer normas más completas y articuladas al consenso internacional sobre el medio ambiente, lo que incide en la regulación y reglamentación de acontecimientos o fenómenos directamente vinculados con causas naturales, asociando la ocurrencia de estos eventos a las condiciones ambientales.

Adicionalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo 1972, reconoció como principio de convicción común para los Estados el siguiente: “Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad” (“Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, 1972).

En la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo se acoge como principio: “Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados” (“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la tierra)”, 1992). Este principio, al igual que los que integran la citada declaración, fueron acogidos en Colombia mediante el numeral 1, del artículo 1 de la ley 99 de 1993.

Con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) por medio de la ley 99 de 1993, la gestión del riesgo ingresaría como principio de la política nacional ambiental de Colombia: “La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento” (ley 99, 1993: art. 1, 9).

Como contribución al uso de la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, como se dispuso en Estocolmo 1972, la legislación colombiana en materia ambiental y de gestión del riesgo del desastre contempla, de manera expresa, el principio de precaución:

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, 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 (ley 99, 1993: art. 1).

[...]

8. 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 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 (ley 1523, 2012: art. 2).

Al mismo tiempo, la gestión del riesgo aparece en la ley 99 de 1993 como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlos en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación (art. 31, numeral 23).

Con la reconstrucción de la evolución de la normativa sobre gestión del riesgo desde los años setenta se evidencia que el Estado colombiano está lejos de ser novel en la materia, por el contrario, ha trabajado en progresiones normativas destacadas como consecuencia de los cambios paradigmáticos respecto a la concepción del ambiente, las condiciones sanitarias y de salubridad, de seguridad y bienestar, como de asistencia frente a la amenaza y ocurrencia de desastres y emergencias.

1970-1988: primer momento de reconstrucción normativa

La primera reglamentación abordada es el Código de Policía de 1970, por medio del cual se atribuyó a los gobernadores, intendentes, comisarios especiales, alcaldes, inspectores y corregidores de policía, funciones de atención de calamidades ocurridas no sólo a partir de fenómenos naturales, sino también a raíz de epidemias, otorgándoles diversas potestades¹ con carácter de transitoriedad, las cuales tenían una duración condicionada a la persistencia del respectivo suceso.

El decreto 1355 de 1970, en el artículo 29 en sus literales e y g, le brinda la facultad a los oficiales de policía de ejercer la fuerza cuando la finalidad de ello sea evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública y cuando se deba proteger a las personas contra peligros inminentes y graves.

El artículo 87, modificado por el artículo 113 del decreto 522 de 1971, facultó a los gobernadores, los alcaldes, los intendentes y los comisarios especiales para solicitar apoyo de las fuerzas militares en aras de recuperar el orden público, contemplando a su vez la posibilidad de que el presidente de la República expida una orden en dicho sentido.

El artículo 82 permite que la policía dicte mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público con el objetivo de examinar maquinaria, instalaciones y almacenamiento de sustancias explosivas o inflamables con la finalidad de prevenir un accidente o calamidad. El artículo 211 contemplaba, en su numeral 4, la posibilidad de que el alcalde imponga multas a quien diere falso aviso de una calamidad a los bomberos o a la policía, no obstante, dicho precepto fue suprimido por el artículo 102 de la ley 1453 de 2011.² Por último, el artículo 216 preceptúa que los alcaldes, o quienes hagan sus veces, podrán imponer la demolición

1 El artículo 11 del decreto 1355 de 1970 otorga a las mencionadas autoridades las siguientes facultades: ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados, impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares, ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento, desviar el cauce de las aguas, ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios, reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios, reglamentar en forma extraordinaria los servicios públicos y transportes de cualquier clase, organizar campamentos para la población que carezca de techo y crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada (art. 11).

2 Ley por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia y las reglas sobre extinción de dominio.

de una obra con la finalidad de propender por la seguridad y tranquilidad pública y para contener un incendio o cualquier otra calamidad pública.

Del decreto 1355 de 1970 se desprende el tratamiento del riesgo bajo la categoría de calamidad, sin que se hiciera una priorización de la materia ni tampoco una aclaración frente al sentido que representa para las autoridades de policía. Las competencias para la gestión del riesgo fueron además concentradas de manera predominante en las autoridades del orden municipal, de naturaleza policiva, sin que se estructurara un sistema a nivel nacional y en coordinación con otras circunscripciones.

Además: “Los primeros avances normativos de la gestión del riesgo de desastres estuvieron relacionados con la creación de las entidades de socorro, el manejo de los problemas de sanidad pública y las funciones establecidas desde el Código de Policía. [...]” (Banco Mundial y Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2012, p. 85).

Lo que evidencia que el decreto 1355 no se expidió como una norma destinada a la regulación de la gestión del riesgo, sino que planteaba de manera aislada preceptos que otorgaban funciones de manejo ambiental y de calamidades públicas a ciertas autoridades con la única finalidad de establecer procedimientos y competencias para hacerle frente a los desastres ambientales y de salubridad pública.

La ley 9 de 1979 en su título VIII denominado “desastres”, regulaba la ocurrencia de los mismos, dividiendo el tema en objeto, medidas preventivas, análisis de vulnerabilidad, planteamiento de las operaciones de emergencia, planes de contingencia, entrenamiento y capacitación, alarmas, medidas en caso de desastres, autoridades, coordinación y personal de socorro, solicitud, recepción, distribución y control de las ayudas, y vuelta a la normalidad.

Dentro del “objeto”, el artículo 491 contenía la discriminación de los temas específicos que regulaba esta normativa con relación a la gestión del riesgo, a saber, medidas de prevención, ayuda y asistencia en caso de desastres, medidas para controlar los efectos de los desastres, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada, la definición del estado de vuelta a la normalidad y la determinación de competencias de las autoridades que tendían a su cargo la ejecución de las disposiciones de la presente ley.

El artículo 492 creó el Comité Nacional de Emergencias, seguido por las disposiciones de los artículos 493, 494 y 495 de constituir en cada departamento, intendencia, comisaría y municipio un Comité de Emergencias, correspondiendo al Comité

Nacional de Emergencias determinar la integración, competencia, jurisdicción y relaciones entre aquellos. Así mismo, era su obligación la declaratoria de emergencia y de vuelta a la normalidad en caso de desastres.

El artículo 496 contempló el deber de las entidades públicas y privadas prestadoras de servicios públicos de realizar un análisis de vulnerabilidad al que estaban sujetas sus instalaciones ante la probabilidad de ocurrencia de diferentes tipos de desastre, el 497 disponía tomar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad, y el 498 contemplaba el deber del Comité Nacional de Emergencias y las autoridades nacionales o regionales de tener sistemas y equipos de información adecuados para el diagnóstico y la prevención de riesgos originados por desastres.

Bajo el subtema de “planeamiento de las operaciones de emergencia”, el artículo 499 disponía la obligación de todas las entidades anteriores de participar en el planeamiento de las operaciones de emergencia en sus respectivas comunidades, incluyendo todas aquellas que podían albergar grupos de personas en caso de emergencia. Así el artículo 500 dispuso los elementos mínimos que debía tener el planeamiento de operaciones de emergencia: el tipo de desastres, las autoridades responsables, sus funciones, y los lugares donde se ubicaría a la comunidad afectada tanto en tiempo de desastre como en su vida cotidiana, así como los elementos mínimos que debía tener el planeamiento de operaciones de emergencias.

El artículo 501 señaló que cada comité debía elaborar un plan de contingencia para su respectiva jurisdicción de acuerdo al análisis de vulnerabilidad, donde se incluía el tipo de desastre que podía presentarse según la región. La ley contempló en el artículo 502 que el Ministerio de Salud sería quien realizara la capacitación para el manejo sanitario de desastres, mientras el Comité Nacional de Emergencias vigilaría tal proceso respecto del correcto funcionamiento de los planes de contingencia.

Frente al tema de las alarmas, el artículo 503 indicó que el Comité Nacional de Emergencias sería quien fijaría los requisitos y normas que regularan el sistema en caso de emergencias, dando prioridad a la salud y el saneamiento ambiental por precepto del artículo 504. En el acápite dedicado a las medidas en caso de desastres, el artículo 505 señaló que las noticias sobre la ocurrencia de desastres sólo serían divulgadas por la autoridad correspondiente en cada caso, y el Comité Nacional de Emergencias debía verificar la urgencia y determinar si era necesaria la solicitud de

ayuda. En este sentido, el artículo 506 indicaba que la autoridad a cargo del sistema de alarmas era el Comité de Emergencias de la zona de influencia del desastre.

El artículo 507 preceptuó que cualquier persona podía prestar los primeros auxilios en caso de desastres, preferiblemente controladas por el respectivo Comité de Emergencias que además, por mandato del artículo 508, debía coordinar y controlar las acciones de búsqueda y rescate, autorizar la remoción de escombros, el salvamento y velar porque las víctimas fueran albergadas en condiciones salubres y adecuadas, mientras el Ministerio de Salud tenía la competencia para reglamentar la atención de heridos, el manejo de cadáveres y la disposición de residuos.

El artículo 509 señaló que el Comité de Emergencias era la máxima autoridad en casos de desastres en su jurisdicción. Luego, en los artículos 510, 511, 512 y 513 se señaló que dicho Comité era el único facultado para solicitar ayuda adicional en caso de desastres, mientras el Comité Nacional de Emergencias era la única entidad autorizada para solicitar ayuda internacional. Asimismo el Comité de Emergencias respectivo indicaría los requisitos con que debía cumplir el personal de apoyo y dirigiría las actividades de reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada. Por último, el artículo 514 indicó que para que el estado de vuelta a la normalidad pudiera ser declarado por parte del Comité Nacional de Emergencias se requería que el Ministerio de Salud fijara las condiciones sanitarias mínimas.

De la regulación de la ley 9 de 1979 es certero asegurar que la normativa representó una ampliación y progreso sobre la capacidad regulatoria en la materia; se creó el Comité Nacional de Emergencias como ente nacional integradora y con capacidad reglamentaria para estructurar dependencias desconcentradas en las distintas circunscripciones territoriales, definiendo las bases de un posible sistema integrado por multiplicidad de actores coordinados por el Comité Nacional. De esta manera se identifica el Comité Nacional de Emergencias como un actor estratégico para la gestión del riesgo que asume, de manera preferente, dicha función administrativa antes radicada preponderantemente en los municipios.

La ley 9 de 1979 incorporó medidas preventivas adicionales a las medidas de reacción previstas en el decreto 1355 de 1970, normativa que tampoco habló del análisis de vulnerabilidad, la cual incluso se define como una obligación especial para las entidades prestadoras de servicios sobre sus instalaciones. Finalmente, sobre vale destacar la incorporación de labores de planeación, pero mantuvo la protección sobre el saneamiento ambiental y la salud.

En el año 1984, con el decreto 1547 (decreto que fue modificado por el decreto 919 de 1989, y luego por los decretos 4702 y 4830 de 2010), se creó el Fondo Nacional de Calamidades con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originaban en situación de catástrofe, la cual se define por esta norma como “toda situación de emergencia que altere gravemente las condiciones normales de [la] vida cotidiana en un área geográfica o región del país determinada y que, por lo mismo, requiera de la especial atención de los organismos del Estado y de otros de carácter humanitario o de servicio social” (decreto 1547, 1984: art. 1). Además, declaraba que las situaciones de emergencia eran fenómenos naturales o artificiales de gran intensidad o violencia, sucesos infaustos únicos o repetidos, enfermedades o afecciones de carácter epidémico, actos de hostilidad o conflictos armados de alcance nacional o internacional que afectan a la población.

Con la modificación promovida con el artículo 70 del decreto 919 de 1989 se mantuvo al Fondo con la naturaleza de ser una cuenta especial de la Nación con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originaran en situaciones de desastre, de calamidad o de naturaleza similar (art. 1). Esta modificación la mantuvo el artículo 10 de la ley 46 de 1988, y la reforma de la ley 1523 de 2012, que en el artículo 96 dispone que se mantiene vigente el primer inciso del artículo 70 del decreto 919 por medio del cual el Fondo Nacional de Calamidades “continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística”, además de disponer en el artículo 47 que en adelante el Fondo se denominará Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Con el artículo 2 del decreto 1547, también vigente por disposición del artículo 96 de la ley 1523, el Fondo fue instituido para prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamiento provisionales, objetivo que fue variado por el decreto 919 con la inclusión de las catástrofes declaradas. Además, el artículo 2 del decreto 1547 contempla como objetivo controlar los efectos de las catástrofes, especialmente relacionadas con la aparición y propagación de epidemias, remplazando en el decreto 919 el término catástrofe por calamidades y desastres. El artículo 2 del decreto 1547 también fijó mantener durante el periodo de rehabilitación y reestructuración el saneamiento ambiental de la comunidad afectada, a lo cual el decreto 919 incorporó la fase de desarrollo; también financiar la instalación y operación

de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de catástrofe, en especial de las que integren la red nacional sismográfica que se mantuvo bajo la vigencia del decreto 919, y tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, a lo que el 919 incluyó la posibilidad de constituir pólizas de seguros.

Con las modificaciones promovidas por el artículo 70 del decreto 919 al artículo 3 del Decreto 1547, vigente también por disposición del artículo 96 de la ley 1523, la administración y representación del Fondo le corresponde a la Sociedad Fiduciaria La Previsora, empresa industrial y comercial del Estado, quien deberá en todo caso hacer la diferenciación entre su propio capital y los recursos pertenecientes al Fondo.

En 1988 se expide la ley 46, por la cual se creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), hoy derogada por la ley 1523 de 2012. Dicha norma estuvo conformada por cuatro capítulos que contenían los aspectos generales de planeación, aspectos institucionales y operativos, manejo de situaciones específicas de desastres y facultades extraordinarias.

Como lo hizo el decreto 1547 con el término catástrofe, es de destacar que el capítulo primero de la ley 46 apostó a la definición de desastre como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social” (art. 2).

En su artículo 1 planteó como objetivos del SNPAD definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre; integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre y garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de los mismos, con lo cual se modificaba la visión y alcance de la ley 9 de 1979, con mayor inclusión del sector privado, comunitario, y contemplando más fases de atención para los desastres.

El artículo 3 señaló que la Oficina Nacional para la Atención de Desastres se encargaba de elaborar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres,

el cual, mínimamente, debía contener las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres, los temas de orden técnico, científico, económico, de financiación comunitario, jurídico e institucional, la educación, capacitación y participación comunitaria, los sistemas integrados de información, la función que corresponde a los medios masivos de comunicación, los recursos humanos y físicos de orden técnico y operativo, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la investigación científica y los estudios técnicos necesarios, los sistemas y procedimientos de control y la evaluación de los procesos de prevención y atención.

Para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres la Oficina Nacional para la Atención de Desastres podía solicitar la colaboración de entidades tanto públicas como privadas para que realizaran aportes en el ámbito de su competencia (art. 4). Además, conforme al artículo 5, dicho plan debía ser tenido en cuenta, como parámetro, por los organismos de planeación de orden regional, departamental y municipal en sus respectivas elaboraciones, aspecto que hoy esta específicamente regulado para municipios, distritos y áreas metropolitanas a través de la ley 388 de 1997 y 1523 de 2012.

En el artículo 6 se identifica uno de los antecedentes funcionales asumidos en la actualidad por la UNGRD. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres era la encargada de organizar y mantener un sistema integrado de información que permitía conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad.

El artículo 7 creó el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, entidad que era competente para emitir un concepto previo a la declaración de desastre decretada por el presidente de la República, el cual se debía definir como nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal o distrital (art. 11) y de retorno a la normalidad (art. 13).

Por mandato del artículo 9 se creó la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, encargada de la dirección y coordinación de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastre. La norma contempló la creación de comités regionales y locales operativos, los cuales cumplían las funciones del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en las circunscripciones territoriales de su competencia, precepto que le da vida

a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) (art. 8).

El artículo 14 le imponía a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres elaborar un plan de acción específico con base en el Plan Nacional, el cual era de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y privadas que debían contribuir en su realización. Dicho plan debía ser elaborado por el CREPAD o CLOPAD correspondiente cuando la situación fuera de su circunscripción.

Según el artículo 15 la coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que fueran indispensables para atender la situación de desastre estaban a cargo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres si se trataba de un desastre nacional, o a la autoridad de la circunscripción dependiendo de la naturaleza y alcance del desastre, siempre con acompañamiento de los respectivos comités de atención y prevención de desastres.

Sobre la ley 46 de 1988 se identifica que fue la normativa por medio de la cual se nomina y formaliza el primer sistema encargado de la gestión del riesgo del desastre, llamado Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. La ley 46 también varió la denominación y conceptualización de los fenómenos regulados, los cuales dejan de ser calamidades y pasan a ser desastres; hay una vinculación expresa del sector comunitario, y especialmente del sector privado, el cual adquiere deberes para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y la ejecución de algunas actividades. Articulado con ello, se evidencia la adopción de un instrumento de planeación como el Plan Nacional. Finalmente, se destaca que la declaración de desastres se convierte en una toma de decisión centralizada, a diferencia de la potestad reconocida en la ley 7 de 1979.

De otro lado, la ley 46 de 1988 le otorgó facultades al presidente de la República para expedir normas que reformaran el título VIII de la ley 9 de 1979, y para que legislara en otros aspectos afines enunciados en el artículo 17. Es precisamente en ejercicio de esta facultad que se expidió el decreto ley 919 de 1989³ con la principal *finalidad de organizar el SNPAD, normativa que fue derogada por la ley 1523 de 2012.*

3 El decreto ley 919 de 1989 fue reglamentado por el decreto nacional 976 de 1997 que dispuso que para efectos de aplicación del artículo 70 se entendía de similar naturaleza a desastres y calamidades el fenómeno social del desplazamiento masivo de población civil por causas violentas, extendiendo dicho fenómeno a la órbita de la Sociedad Fiduciaria La Previsora. También fue reglamentado por el decreto 2015 de 2001 que contempla la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública; y parcialmente por el decreto 4550 de 2009, especialmente en relación con la adecuación, reparación y reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.

El decreto ley 919 de 1989: segundo momento de reconstrucción normativa

El artículo 1 contempló al SNPAD como el conjunto de entidades públicas y privadas que realizaban planes, programas, proyectos y acciones específicas; y fijó como sus objetivos la definición de las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad, la integración de los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de estas situaciones, y la garantía de un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

El artículo 2 señaló la integración del SNPAD, indicando que lo conformaban el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, el Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres, los ministerios y departamentos administrativos, las entidades descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas en cuanto sus competencias y funciones tuvieran relación con las actividades de prevención y atención de desastres, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y las entidades y personas privadas que por su objeto y funciones tuvieran relación con dichas actividades.

El artículo 3 contempló la existencia del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, estipulando que sería elaborado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, el cual se adoptaba por el Gobierno Nacional previa aprobación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Dicho plan, además de contener las políticas, programas y acciones nacionales, regionales y sectoriales, debía tener como mínimo las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres, los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional, la educación, capacitación y participación comunitaria, los sistemas integrados de información y comunicación, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la investigación científica, los estudios técnicos necesarios, los sistemas y procedimientos de control y la evaluación de los procesos de prevención y atención.

Al igual que en la ley 46 de 1988, el decreto 919 de 1989 contempló la obligación que tenían las entidades públicas y privadas de colaborar en la elaboración y ejecu-

ción del Plan Nacional en lo concerniente a sus funciones. Además, en los artículos 5 y 6 también conminaba a las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de desarrollo un componente de prevención de desastres derivado de las directrices y orientaciones del Plan Nacional, así como las disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos.

La normativa también mantuvo la existencia del Sistema Nacional Integrado de Información, el cual era manejado y organizado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (art. 7). El artículo 8 contempló, como lo venían haciendo las normas anteriores, la obligación de todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecutaran obras civiles de gran magnitud o que desarrollaran actividades industriales o de cualquier naturaleza que fueran peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determinara la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, a realizar un análisis de vulnerabilidad que contemplara y determinara la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia.

Las entidades debían tomar las medidas de protección aplicables como resultado de los análisis de vulnerabilidad y participar en las operaciones en caso de situaciones de desastre de acuerdo a los planes específicos de acción y a sus funciones (arts. 9 y 11), mientras que la Oficina Nacional para la Atención de Desastres era la encargada de señalar las orientaciones y criterios sobre los sistemas y equipos de información que debían utilizarse para el diagnóstico y la prevención de los riesgos (art. 10).

El decreto 919, en el artículo 12, planteó los elementos que debía poseer el planeamiento de operaciones en caso de situaciones de desastres, estableciendo como tales los tipos de desastre, las autoridades, los análisis de responsables, las funciones de las entidades, la preparación de los planes de contingencia, la formulación de programas de educación y capacitación con participación comunitaria, la inclusión de la dimensión de prevención en los planes de desarrollo, la provisión de suministros y señalamiento de lugares utilizables durante el desastre pero, sobre todo, exaltando que desde entonces la norma disponía la identificación de la amenaza, el análisis de vulnerabilidad de la población y la evaluación del riesgo.

Señaló en el artículo 13 que el Comité Técnico Nacional, los CREPAD y CLOPAD debían elaborar planes de contingencia para facilitar la prevención o atender adecuadamente los desastres probables. Por mandato del artículo 14, el Ministerio de Salud coordinaba los programas de entrenamiento y capacitación para planes de contingen-

cia en los aspectos de orden sanitario, bajo la vigilancia y control del Comité Técnico Nacional, funciones que seguían la naturaleza de las contempladas en la ley 9 de 1979.

El artículo 15 reguló el sistema de alarmas y de comunicaciones cumpliendo las orientaciones sobre las normas y requisitos que decidiera impartir la Oficina Nacional para la Atención de Desastres. Los artículos 16 y 17 plantearon como aspectos prioritarios, en caso de desastre, la salud y el saneamiento ambiental, y que los primeros auxilios debían ser prestados por cualquier persona o entidad bajo la coordinación del SNPAD, en consonancia con las normas que venían desde la ley 9 de 1979.

El decreto ley 919 de 1989 preceptuó en su artículo 18 la definición de desastre como:

el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

El decreto mantuvo la declaratoria de situación de desastres efectuada por el presidente de la República previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, clasificando el desastre según su magnitud y alcance territorial, la cual era modificable durante la persistencia del evento. La declaratoria de situación de desastres se podía hacer hasta tres meses después de ocurridos los hechos que le daban origen (art. 19). Declarada la situación de desastre, la Oficina Nacional para la Atención y Prevención de Desastres o los comités regionales o locales elaboraban, con base en el plan nacional, un plan específico para el manejo de la situación declarada que obligaba en su cumplimiento tanto a entidades públicas como privadas (art. 20) siguiendo la tendencia de la ley 46 de 1988.

Durante la situación de desastres la dirección, control y coordinación de las actividades ejecutadas tendientes a minimizar tal situación estaban a cargo de la Oficina Nacional con la orientación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres si la situación había sido calificada como nacional, o por el primer mandatario local con la orientación del respectivo comité regional o local para la prevención y atención de desastres (art. 21). Igualmente, en el decreto que declaraba la situación

de desastres se debían señalar las entidades obligadas a participar y la forma en que estas deberán colaborar en la ejecución del plan específico (art. 22).

El presidente de la República declaraba el retorno a la normalidad cuando la situación de desastre hubiera cesado (previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres); no obstante, la normativa aplicada durante la declaratoria de desastre podía seguirse implementando hasta tanto terminaran las tareas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo (art. 23).

El decreto establecía en su artículo 30 la obligación de los moradores de permitir la ocupación de inmuebles en caso de desastre, el artículo 31 estableció el procedimiento y condiciones de la ocupación, el artículo 32 reguló la orden de demolición por deterioro del bien inmueble mientras el artículo 33 reguló su ejecución, y el artículo 34 los estudios sobre la localización de asentamientos humanos y edificaciones.

En el artículo 35 se reglamentó la imposición de servidumbres en aras de facilitar la realización de acciones necesarias en virtud de la declaratoria de desastre y el artículo 36 determinó la competencia y procedimiento para ello. En el artículo 37 se regularon las entidades autorizadas para adquirir o expropiar bienes inmuebles en virtud de la declaratoria de situación de desastres, el artículo 38 reguló la negociación directa, el artículo 39 de la expropiación y el 40 la declaratoria de utilidad pública e interés social para efectos de llevar a cabo dicho procedimiento.

El decreto definió la calamidad pública como toda situación que no obstante no revestir la gravedad del desastre es generada por las mismas causas. Igualmente, preceptuó que la declaratoria de calamidad pública sería realizada por la Oficina Nacional de Atención de Desastres, en cuyo acto administrativo se debería indicar el alcance territorial de la calamidad (art. 48). Además se aplicaba, en estos casos, según la compatibilidad, las disposiciones concernientes a los planes de acción, dirección, coordinación y control expedidos respecto a las situaciones de desastres; y la participación de las entidades públicas y privadas específicas (art. 49).

El artículo 50 indicó que el jefe de la oficina de atención de desastres o el presidente del comité regional o local podían disponer del retorno a la normalidad cuando consideraran que habían cesado las causas que originaron el estado de calamidad pública; así mismo, podían modificar la declaración para catalogar la situación como de desastre dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la misma conforme a lo establecido en el artículo 51. El artículo 52 brindó la autonomía a las entidades territoriales de adoptar un régimen propio, con independencia al establecido en el

decreto, facultad sustentada desde la descentralización administrativa territorial para efectivizar la prestación del servicio y, con ello, la garantía de los derechos.

El capítulo IV está dedicado a los aspectos institucionales, específicamente la integración del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (art. 53)⁴ que tenía funciones en lo concerniente al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en relación con el Sistema Integrado de Información, como parte del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con las situaciones de desastre y con los planes de acción específicos.

El artículo 55 contempló la existencia del Comité Técnico Nacional, encargado de coordinar, en caso de desastre, las actuaciones del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, la Policía Nacional, la Defensa Civil, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional Geológico y Minero, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Cruz Roja Colombiana. A este comité le podrán ser delegadas funciones propias de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Los artículos 56 y 57 indicaron el funcionamiento de un Comité Operativo Nacional de Desastres⁵ cuando se declarara la situación de desastre, el cual se encargaba de la definición de soluciones sobre alojamiento temporal, la realización de censos, el diagnóstico inicial de los daños, la atención primaria o básica a las personas afectadas, la provisión de suministros básicos de emergencia, el restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental, el transporte, las comuni-

4 Disponía que hacían parte el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas y Transporte, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional, el Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, y los representantes del Presidente de la República, escogidos de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias. No obstante aquellos podrá delegar esta función de conformidad con la ley, asimismo podrán invitar al comité a otros funcionarios cuando la naturaleza del desastre lo amerite.

5 El Comité Operativo estaba conformado por el Director de la Defensa Civil, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (quienes pueden delegar esta función), un delegado del Ministerio de Salud, un delegado de la Cruz Roja Nacional y los delegados de las entidad públicas que en razón de sus funciones sean invitadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

caciones de emergencia, la solución de los puntos de interrupción vial y la definición, establecimiento y operación de alertas y alarmas.

El artículo 58 contempló la creación de la Oficina para la Prevención y Atención de Desastres, que contaba con un equipo técnico, y el artículo 59 señaló que la Oficina tenía funciones en relación con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el Sistema Integrado de Información, con las situaciones de desastre, con los planes específicos de acción y con las otras entidad del sistema. Además, este comité estaba conformado por el Director de la Defensa Civil, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (quienes pueden delegar esta función), un delegado del Ministerio de Salud, un delegado de la Cruz Roja Colombiana y los delegados de las entidades públicas que en razón de sus funciones sean invitadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Con el artículo 60 se reiteran el CREPAD y el CLOPAD⁶ que contaban con funciones frente al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Sistema Integrado de Información, las situaciones de desastre y los planes de acción específicos. Adicionalmente, el artículo 62 enunció las funciones que tenían las entidades territoriales, y el artículo 63 señaló las funciones que tenían las dependencias y organismos de la administración central, específicamente las de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, el de Obras Públicas y Transporte, el de Educación Nacional, el de Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y los Consejos Regionales de Planificación, todos tendientes a la atención y prevención de desastres desde la naturaleza de sus funciones.

El artículo 64 señaló las funciones que tenían las entidades descentralizadas del orden nacional, atribuyéndole competencias al Instituto Nacional Geológico y Minero, la Defensa Civil, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central, el Fondo Nacional de Calamidades, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales

6 Los citados comités se integraban por gobernador, intendente, comisario o alcalde, según el caso, el comandante de brigada o unidad militar existente en el área correspondiente, el Director del Servicio Seccional de Salud para los comités regionales o el jefe de la respectiva unidad de salud para los comités locales, el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, un representante de la Defensa Civil y uno de la Cruz Roja Colombiana y dos representantes del gobernador, intendente, comisario o alcalde, escogidos de las corporaciones autónomas regionales o de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

Renovables, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y las Corporaciones Autónomas Regionales, todos en torno a sus funciones naturales y con miras a la prevención y atención de desastres.

Por su parte, el artículo 65 preceptuó que sería la Oficina Nacional para la Atención de Desastres la encargada de promover la organización y funcionamiento de la red nacional de comunicaciones en situaciones de desastre o calamidad, de la red sísmica y vulcanológica nacional, de la red de alertas hidrometeorológicas, de la red nacional de centros de reserva y de la red nacional de información. El artículo 66 dispuso que las entidades y organismos de la administración central y las entidades descentralizadas podrían confiar recursos en administración fiduciaria para los efectos de la prevención y atención de desastres y calamidades, y a su vez el artículo 67 señaló que organismos y dependencias de la administración central y descentralizadas debían incluir en sus presupuestos las apropiaciones especiales para la prevención y atención de desastres.

Por último, el capítulo V en su artículo 68 contempló modificaciones a la organización de la Defensa Civil. El artículo 69 dispuso para la Cruz Roja Colombiana la organización de una dependencia llamada Socorro Nacional que cumpliría las funciones que le sean asignadas en virtud del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. El artículo 71 organizó la pertenencia del personal paramédico con los enfermeros profesionales, los tecnólogos y auxiliares en enfermería, los promotores de saneamiento ambiental y los voluntarios calificados y reconocidos por la Defensa Civil Colombiana y por la sociedad nacional de la Cruz Roja.

Conclusiones

Las conclusiones deben ser abordadas desde sus incidencias pedagógicas como ejercicio clínico del Derecho, y sus incidencias litigiosas y jurídicas en el caso práctico objeto de conocimiento de la CIDH.

La reconstrucción normativa de la gestión del riesgo se traduce en un ejercicio que ha agotado un diseño metodológico secuencial desde cuatro alcances o avances posibles: explorativo, por la búsqueda y reconocimiento de leyes y reglamentos en un campo poco estudiado por el Derecho en las aulas universitarias, poco indagado por procesos de investigación y casi ausente de las líneas de investigación de los grupos universitarios de las facultades de derecho. Cumplió un alcance de identificación

tanto del marco regulatorio y reglamentario como del institucional y político frente a la gestión del riesgo, de donde se desprende la reconstrucción de la estructura y funcionamiento del Estado para este sector de la vida nacional, las instancias, autoridades, fondos de financiación, planes y programas, casos de descentralización, así como de construcción y diversificación terminológica frente a las realidades que se han constituido en objeto de control de estas normas. Cumplió una tarea ampliamente descriptiva al presentar los alcances de las disposiciones, su naturaleza, tendencia, la composición y caracterización de los antecedentes del sistema, así como de los que fueron consolidados por algunas de las leyes y reglamentos; y correlacional por permitir una lectura comprensiva de la evolución cronológica de la normativa, destacando avances como la integralidad del decreto 919 de 1989 para la gestión del riesgo.

Como parte del ejercicio clínico se propuso una aprehensión de la norma en la historia, conducente a un desenlace en las normativas actuales, de donde se desprende la comprensión del cambio, de su pertinencia o impertinencia de la evolución respecto de cada norma anterior, así como de las razones del sistema, su composición, sus autoridades y sus políticas, en últimas, una lectura hermenéutica de la realidad a partir del texto normativo para ser triangulado con datos de la realidad social objeto de la norma reconstruida.

Adicionalmente, la reconstrucción de la norma abre el escenario de la interdisciplinariedad, donde se hizo necesaria la aproximación a los marcos teóricos que explican la naturaleza del desastre, el riesgo, la emergencia y la calamidad. La carga técnica y simbólica de la ciencia se hizo determinante para comprender el trasfondo de los textos normativos, paso necesario para proponer en el informe de ampliación a la CIDH, con claridad y coherencia, los resultados triangulados de las víctimas por cada tipología de evento natural con las estructuras, funciones y capacidades creadas por el ordenamiento jurídico.

En lo sustancial, desde el Código de Policía no se establecieron instituciones permanentes destinadas a la atención de desastres, pues bien, el tratamiento de las mismas era potestad de los funcionarios públicos a quienes se les atribuía esta función con carácter de transitoriedad encargándose, antes que de la gestión del riesgo, del manejo ambiental y de las calamidades públicas.

La ley 9 de 1979 dio un primer paso en lo que sería el desarrollo progresivo para llegar a lo que hoy se conoce como el Sistema Integral de Gestión de Riesgo, pues aunque vacila en el concepto de desastre introduce las nociones de análisis de vulne-

rabilidad, medidas preventivas y planes de contingencia. Así mismo, marca un avance significativo al involucrar a las entidades privadas prestadoras de servicios públicos en la realización del análisis de vulnerabilidad y al migrar de la asignación transitoria de funciones frente a la atención de desastres a la creación de un Comité Nacional de Emergencias para que ejerciera las mismas, que además debía reproducirse en todos los niveles regionales. Así pues esta norma no sólo institucionalizó la atención de emergencias, sino que también estableció la descentralización de dicha institución, lo que a la postre conduciría a una mayor eficiencia y alcance en el desarrollo de sus actividades.

Con el decreto 1547 de 1984 se establece por primera vez la existencia de un fondo común nacional cuya finalidad era proveer recursos con destinación exclusiva a la atención de necesidades surgidas en virtud de una situación de catástrofe. Adicionalmente, esta norma, a diferencia de las que le preceden, se da a la tarea de realizar una definición del concepto que marcará su ámbito de aplicación material, esto es, el concepto “catástrofe”.

Contrario a lo dispuesto en la ley 9 de 1979 respecto a la realización de planeamientos de operaciones de emergencia en cada circunscripción territorial, la ley 46 de 1988 contempló, más allá de ello, la formulación de un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que sirviera de derrotero y guía a las actuaciones regionales. Igualmente, esta norma le da un mayor alcance a la intervención del sector privado respecto al tema de desastres pues permite ampliar la realización del análisis de vulnerabilidad a las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre, e incluyó a la comunidad como sujeto de responsabilidades en dicho sistema.

El decreto 919 de 1989 organiza el SNPAD, creado por la ley 46 de 1988, y en esta labor realiza inclusiones importantes como la consagración de la obligación que tenían las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de ordenamientos territoriales un componente de prevención y atención de desastres. Además, establece la diferenciación entre desastre y calamidad, señalando como tal toda alteración de las condiciones normales de vida de la comunidad que no obstante no revestir la gravedad del desastre es generada por las mismas causas. Finalmente, con el decreto 919 de 1989 se conmina a las dependencias de la administración central y descentralizadas a incluir dentro de sus apropiaciones presupuestales las respectivas partidas para efectos de la prevención y atención de desastres.

De lo anterior se colige que dentro del fragmento cronológico expuesto se presentaron variaciones importantes que progresivamente fueron desarrollando un sistema de prevención y atención de desastres. Así mismo, es de resaltar que durante dicho período existieron figuras que, una vez creadas, se mantuvieron vigentes con leves o inclusive sin ninguna modificación pese al transcurso del tiempo y al cambio de normatividad que ello implicaba, tal es el caso del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres), del análisis de vulnerabilidad, de la inclusión del sector privado en la materia y del sistema de información como mecanismo fundamental para la identificación del riesgo en el país.

Bibliografía

Banco Mundial y Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Recuperado de <http://boyaca.gov.co/SecInfraestructura/images/CDGRD/Documentos%20de%20Interés/Análisis%20de%20la%20Gestión%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20en%20Colombia.pdf>

Correa, L., Fergusson, A., Molina, C. y Vásquez, J. (2009). *La Enseñanza Clínica del Derecho*. Colombia, Medellín: Fondo Editorial Fundación Universitaria Luis Amigó.

“Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” (1972). Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>

“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la tierra)” (1992). Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>

Congreso de la República de Colombia (1979). “Ley N.º 9, por la cual se dictan Medidas Sanitarias”. *Diario Oficial N.º 35308*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

——— (1988). “Ley N.º 46, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al presidente de la República y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial N.º 38.559*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Ministerio de Desarrollo (1984). “Decreto N.º 1547, por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento”. *Diario Oficial N.º 36.681*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Karen Viviana Rendón Osorio, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

Ministerio de Justicia (1970). “Decreto N.º 1355, por el cual se dictan las normas de policía”. *Diario Oficial N.º 33.139*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Presidencia de la República (1989). “Ley N.º 919. Por cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial N.º 38.799*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Sarmiento, J. (2015). “Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo”. Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/7824/7237>