

## La política de gestión del riesgo de desastres en el contexto colombiano: Marco socio-jurídico a nivel histórico, necesidades y desarrollos actuales

*Oswaldo José Rapalino Carroll  
Liliana Ybon Anaya Durán*

### **1. Antecedentes históricos de los desastres en Colombia y los desarrollos normativos de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres.**

**E**n Colombia, históricamente se han experimentado una gran cantidad de eventos de desastres de orden natural y antropogénicos que han causado estragos en la economía, degradación en el medio ambiente, retrasos en el desarrollo social y cuantiosas pérdidas de vidas humanas. Frente a estas lamentables situaciones, el gobierno nacional ha reaccionado con la expedición de normas (Leyes, decretos, directivas ministeriales, CONPES y otros) de carácter reactivas unas, y humanitarias otras, con el objeto de dar respuesta a los eventos que se presentan. En este escenario, es preciso anotar que el territorio colombiano posee unas condiciones geográficas especiales que combinadas con las desatinadas intervenciones del hombre sobre la naturaleza, han permitido la construcción de grandes escenarios de riesgo que por su condición, detonan en situaciones de desastres.

En este capítulo precisamente, se abordará el recorrido histórico de la nación en relación con los eventos de desastres más dramáticos que han hecho mella en la estructura social, económica y social de la nación, definiendo además las medidas gubernamentales empleadas para dar solución a tal problemática, ello como una forma de entender cómo a lo largo de la historia nuestro país se ha enfrentado a situaciones de desastres y cómo dichos antecedentes han desembocado en la política actual de gestión del riesgo.

Para este empeño, inicialmente partamos de reconocer la alta exposición de Colombia a situaciones catastróficas producto de las condiciones de ubicación, clima y topografía de su territorio. Estas condiciones geográficas especiales, parten de su ubicación en la Zona de Confluencia Intertropical (ZCIT) lo que le hace poseer un variado clima, por una parte, cuenta con regiones con clima Unimodal (Amazonía, Orinoquía y en la mayor parte del Caribe) en las que se presentan precipitaciones en dos épocas del año, y por otro lado, también posee regiones con clima bimodal, tales como la región Andina y eje cafetero, en la cual la frecuencia de lluvias es mayor.

Según señala el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH, 2014), este clima es afectado por situaciones asociadas al macro clima puesto que la posición geográfica del país en la esquina noroccidental de Sur América entre los océanos Atlántico y Pacífico, le expone a los vientos alisios que se desarrollan en la zona tropical provenientes del noreste y del sureste, y que surgen producto del efecto Coriolis que se genera por la rotación terrestre en torno al eje que pasa por sus polos. Este efecto produce que el aire dirigido hacia el ecuador se desvíe en los hemisferios Norte a la derecha y Sur a la izquierda, formando así los Alisios del Noreste y Sureste respectivamente, los cuales a su vez, se reúnen en la ZCIT donde se ubica Colombia

...los vientos Alisios del noreste, originados como un flujo alrededor de la alta del Atlántico Norte, se reúnen con los vientos alisios del sureste, formados como un flujo alrededor de las altas del Pacífico Sur y Atlántico Sur. El flujo proveniente de la alta del Pacífico Sur rutinariamente cruza el ecuador y se recurva hacia el Oriente, en tales casos se conocen como los suroestes u oestes ecuatoriales, tal como se aprecia frecuentemente sobre la costa Pacífica colombiana. La penetración de este aire depende de la época del año y de la localización de la alta del Pacífico Sur. Debido al flujo convergente, la ZCIT es la zona de máxima nubosidad y lluvia (CIOH, p. 3).

A su vez, el territorio colombiano sufre los efectos del evento del Pacífico, que se origina en las costas de Suramérica y está determinado por la variación en las condiciones océano atmosféricas; este evento del macro clima genera cambios climáticos como la elevación de la temperatura de la superficie y el aumento del nivel medio del mar, acompañado de la intensificación de la Corriente Ecuatorial, que lleva grandes cantidades de agua cálida ocasionando un incremento en las precipitaciones en algunas regiones costeras y, en otros lugares, una disminución de las lluvias, con la consecuencia de una sequía más o menos severa (Comunidad Andina, 2012).

Según el reporte de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD) a través del Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el manejo de los efectos del Evento del Pacífico, la ocurrencia de eventos con manifestaciones similares a las descritas data de aproximadamente 3000 años, por lo cual se considera que no es un fenómeno eventual, sino que tiene un comportamiento normal y recurrente con periodicidad no rítmica del macro clima (DNPAD, 1998). El evento del pacífico además, es influenciado por la velocidad de los vientos Alisios, la cual, cuando es baja, activa la expresión de este evento con sus inmediatas consecuencias (Poveda, 2004).

En Colombia los efectos del comportamiento del macro clima, combinados con la diversa topografía del país —que tiene un gran porcentaje de su territorio en la Cordillera de los Andes, lo que le determina la formación de un complejo sistema montañoso que lo atraviesa de sur a norte, y a su vez lo pone ante la presencia de una importante actividad sísmica y volcánica—, y sumado, a la escasa y deficiente planeación en la distribución y uso adecuado del suelo para el desarrollo de la infraestructura productiva, generan las condiciones propicias para la construcción de grandes, medianos y pequeños escenarios de riesgos, como fuertes sequías, inundaciones, lluvias torrenciales, erosión y permanentes deslizamientos de tierra que a través de la historia han desencadenado la ocurrencia de los desastres experimentados con grandes o moderados impactos económicos, ambientales, sociales y culturales.

El conocimiento que se tiene hoy sobre las causas generadoras de los escenarios de riesgos y la ocurrencia de desastres que en ocasiones han tenido consecuencias devastadoras sobre la estabilidad del territorio, la preservación de los bienes materiales y de la vida humana, nos obliga a trasegar por la historia de tales eventos en Colombia, para reflexionar sobre la necesidad de asumir un cambio de actitud frente al reconocimiento de la dinámica propia de la naturaleza, mediante la gestión de un proceso de intervención coherente que permita aprovechar los recursos naturales haciendo énfasis en el bienestar general ante el particular.

En gran medida el reconocimiento de tales antecedentes históricos ha impulsado a la necesidad de constituir una política de gestión del riesgo cimentada en la generación de conocimiento del riesgo, la reducción del mismo y la definición de medidas a adoptar como respuesta a las situaciones de emergencia. Esto precisamente es lo que se ha establecido en la actualidad a través de la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política pública de

Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Ahora bien, antes de aterrizar en la revisión de lo presente, resulta valioso y atinente reconocer los antecedentes de dicha política, para ello presentamos una relación histórica de la ocurrencia de eventos de desastres en Colombia, con sus implicaciones y las medidas adoptadas por el gobierno para hacerle frente a los mismos.

### ***1.1 Relación de ocurrencia de desastres en Colombia***

De la ocurrencia histórica de desastres en Colombia, se cuenta con datos desde la época de la colonia en obras escritas por personas inquietas, por lo general bien ilustradas, que tuvieron la curiosidad de llevar registros permanentes durante períodos más o menos largos, y los informes registrados en los documentos oficiales dispersos hoy en diversos archivos y colecciones, elaborados por las autoridades cuando ciertos fenómenos naturales causaron daños graves, como en el caso del terremoto de Tunjuelo que se registró el 16 de marzo de 1644 y causó considerables perjuicios cerca de Santafé de Bogotá (Espinosa, 1997).

El registro de reportes sistemáticos con un mayor nivel de validez por su tono técnico o académico se remonta a mucho tiempo después, producto de la actividad de diversas personalidades interesadas en el estudio de los eventos naturales<sup>2</sup> devenidos en desastres y de sus consecuencias sobre el contexto socio-cultural. Estos estudios fueron adelantados por historiadores regionales que desde el ámbito de sus conocimientos y medios para la investigación, se esforzaron por registrar los eventos de desastres ocurridos en sus territorios y publicarlos en diarios y revistas de circulación en la época. Gran parte de estos reportes fueron ampliamente sintetizados por Armando Espinosa Barrero (1997) en su completo trabajo sobre las fuentes a nivel histórico sobre desastres que se han desarrollado en Colombia. En reconocimiento del valor de acceder a esta información para contar con un bagaje de cómo el desastre y el riesgo se han abordado históricamente en el país, y con el fin de presentar una síntesis que ayude a contextualizar la historia de tales episodios en Colombia, a continuación relacionamos los aspectos más importantes de dichos estudios (Tabla 3.1).

---

<sup>2</sup> Considerados hasta entonces como tales, en la actualidad se entiende que los desastres no son naturales.

**Tabla 1.** Relación de los primeros estudios formales (técnicos, estadísticos) sobre eventos de desastres en Colombia.

Año	Autor	Trabajo/Estudio	Principales aportes
1937	Padre Jesús Emilio Ramírez	Publicación de un artículo en el <i>Boletín de la Sociedad Sismológica Americana</i> .	Registro de eventos sísmicos que afectaron el Departamento de Nariño en 1936, así como una breve descripción de la historia sísmica del sur de Colombia.
1958	Padre Jesús Emilio Ramírez	Publicación de la <i>Introducción a la historia de los terremotos colombianos</i> .	Presentaba una síntesis de la actividad sísmica registrada en el país hasta la fecha.
1961	Ignacio Rodríguez Guerrero	Publicó el primero de los cuatro volúmenes de la <i>Geografía Económica de Nariño</i> .	Desarrolló un capítulo bastante amplio sobre la geográfica sísmica de Nariño en el cual reportó datos precisos sobre erupciones de volcanes y terremotos incluyendo el Volcán Galeras y el Volcán Doña Juana.
1962	Ramón Correa	Publicación un breve artículo en la revista <i>Repertorio Boyacense</i> adscrita a la Academia de Historia de Boyacá.	Relación de daños ocasionados por sismos en la región de Boyacá desde 1862, incluyó datos hasta entonces ignorados en los reportes más conocidos.
1968	Padre Jesús Emilio Ramírez	Artículo titulado <i>Los Volcanes de Colombia</i> .	Descripción de datos históricos sobre el comportamiento de los principales volcanes del país.
1969	Padre Jesús Emilio Ramírez	Primera edición de <i>Historia de los Terremotos en Colombia</i> .	Descripción cronológica de los sismos ocurridos en la historia de Colombia, incluye catálogo con fecha, hora, epicentro e intensidad del evento. Incluyó el artículo anterior como un capítulo, sin mayores modificaciones.
1975	Padre Jesús Emilio Ramírez	Segunda edición de <i>Historia de los Terremotos en Colombia</i> .	Con unos contados datos nuevos, entro en circulación siendo incluso de más conocimiento que la edición que le antecedió.

Fuente: elaborado a partir de Espinosa, 1997.

Ahora bien, como puede advertirse en este brevísimo resumen, la información levantada acerca de tales sucesos tenía un marcado énfasis en lo local y regional, y lamentablemente permaneció así por mucho tiempo sin que se lograra su completa articulación con los circuitos nacionales de entendidos en la materia y de las instituciones encargadas de gestionar procesos relacionados con el riesgo de desastres. Esta desarticulación con las instancias decisoriales del Estado no obedeció a un carácter restringido de

la circulación de dichos reportes, sino que intervino en ello una historia de lentitud en la respuesta estatal y la falta de claros mecanismos de previsión, profundos elementos socio-históricos y culturales en la política nacional que mantuvieron divorciada la acción del Estado de los conocimientos técnicos disponibles para prevenir estos episodios, así pues la respuesta ante estas situaciones de emergencias se basó en una estrategia de carácter reactivo y humanitario; el Estado no prevenía ni mitigaba, sino que asistía víctimas y recuperaba los territorios.

Tanto la falta de previsión como la tendencia asistencialista son evidenciables en la larga lista de sucesos de desastres y calamidades registrados en Colombia, con una variabilidad tan amplia como amplias son las condiciones hidro-meteorológicas, geográficas y físicas de la nación que describíamos al inicio de este capítulo, y que han contribuido a la exposición del país ante los riesgos por eventos naturales y al desencadenamiento de tales desastre, sumado al efecto del mismo hombre producto de la ausencia de procesos adecuados de planificación en la expansión de la urbanización junto con el crecimiento poblacional, o la aplicación de modelos de desarrollo económico que han impactado en el ambiente.

Un análisis detallado de los desastres con mayor impacto en Colombia, acorde a la estimación de afectación, los costos de atención y las medidas aplicadas, ha sido descrito por Cardona, Wilches-Chaux, García, Mansilla, Ramírez y Marulanda (2004), su presentación en este capítulo resulta relevante pues nos ayuda a contextualizar cómo históricamente Colombia se ha enfrentado a una serie de situaciones adversas con impacto significativo en las esferas social, económica y cultural, y cómo a partir de esa realidad han surgido diversas iniciativas para el manejo del riesgo de desastres — algunas más acertadas que otras — hasta llegar a la política vigente en nuestros días.

Sin ánimos de redundar sobre el completo trabajo de Cardona et al. (2004), apelamos a una síntesis de los desastres más resonantes en el país por su impacto y por las implicaciones sociopolíticas suscitadas en torno a ellos, así mismo, hemos complementado esta información con la ayuda de otras fuentes. La Tabla 3.2 contiene estos datos de forma detallada.

**Tabla 3.2.** Relación de grandes desastres en la historia de Colombia de acuerdo a su impacto y a la respuesta del Estado.

Fecha	Evento/ Lugar/ Referencia	Características	Impacto	Respuesta estatal
1644	Sismo en Pamplona (Norte de Santander).	Magnitud de 6,9 $M_s$ con profundidad superficial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de la mayoría de las edificaciones en Pamplona.</li> <li>• Deslizamientos que obstruyeron socavones de las minas de California y Vetas en Pamplona.</li> <li>• Averías en casas e iglesias de Sogamoso y Firavitoba.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1646	Sismo en Muzo (Boyacá).	Magnitud de 6,3 $M_s$ con profundidad superficial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de casas y agrietamiento de las iglesias en Muzo.</li> <li>• Obstrucción del río Carare por deslizamiento del cerro Furatena obstruyó el caudal del Río Carare o Minero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1827	Sismo en el Municipio de Altamira (Huila).	Magnitud de 7,2 $M_s$ .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales daños causados en los departamentos de Huila, Tolima, Cundinamarca y Cauca.</li> <li>• Destrucción de construcción y generación de avalanchas y deslizamientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1875	Terremoto en Cúcuta (Terremoto de los andes)	Magnitud de 7,0 $M_w$ .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción casi total de Cúcuta, Villa del Rosario y San Antonio del Táchira (Venezuela).</li> <li>• Algunas viviendas destruidas en Pamplona, Cucutilla, Chinacota, Matanza (Santander).</li> <li>• 461 cuerpos recuperados de las ruinas aunque la cifra exacta de pérdidas humanas no fue precisada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado.</li> </ul>

1974	Deslizamiento en Quebradablanca		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número indeterminado de personas sepultadas.</li> <li>Produjo la incomunicación entre Bogotá y Llanos Orientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1979	Terremoto en el Eje Cafetero	Intensidad de 6,3 $M_L$ en la escala de Richter (8,5 $M_w$ en la zona de Milan).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdidas estimadas en 27,9 millones de pesos.</li> <li>El departamento de Caldas (Manizales) fue el más afectado con edificios colapsados y muchos daños en estructuras de mediana altura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación del <i>Comité de Emergencias</i> (Decreto 2901, noviembre 26 de 1979) integrado por presidente, ministros, directores Defensa Civil y Cruz Roja; con dos grupos de Emergencia: a) Atención inmediata y b) Planeación y recuperación de la normalidad.</li> <li>El BCH* promovió un programa de refinanciación de créditos de vivienda que permitió a los afectados (con crédito) recibir nuevos recursos para reparar sus edificaciones.</li> </ul>
1979	Terremoto en Tumaco (Nariño).	Intensidad de 7,9 $M_w$ en la escala de Richter, seguido de olas de 5 y 6 metros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calles agrietadas y cuarteadas</li> <li>Mil viviendas destruidas.</li> <li>450 muertos a lo largo de la costa pacífica entre Tumaco y Guapi (Cauca).</li> <li>Pérdidas valoradas en \$710.000.0000</li> <li>Incontables pérdidas ambientales en la fauna marina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención basada en el esquema de "Caridad Pública", pues no se contaba con precisiones legislativas sobre la responsabilidad del Estado.</li> <li>Entrega de menajes y elementos básicos de subsistencia a afectados (gestión del gobierno por intermedio de la Primera Dama).</li> <li>Ubicación de afectados en zonas de baja mar que posteriormente pasó a ser un asentamiento humano marginal y hoy es zona de mayor riesgo.</li> </ul>
1981	Terremoto en Norte de Santander	Magnitud de 5,9 $M_w$	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes afectaciones a construcciones en la ciudad capital de Cúcuta.</li> <li>Graves daños a viviendas al occidente de Cúcuta (Abrego, Salazar, San José de Ávila, Gramalote, Arboledas, entre otros).</li> <li>20 muertos y más de 100 heridos.</li> <li>Pérdidas calculadas en 5 millones de dólares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se desarrolló un proceso de reconstrucción para el retorno a la normalidad y la recuperación del territorio debida a la falta de recursos de los gobiernos locales.</li> </ul>



1983	Terremoto en Popayán (Cauca).	Magnitud de 5.5 $M_L$ en la escala de Richter.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70% de los edificios afectados.</li> <li>• 2500 viviendas destruidas, y 6680 con afectación severa.</li> <li>• 250 muertos y 1500 heridos.</li> <li>• Pérdidas calculadas en USD 579.290.566.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Corporación para la Reconstrucción y el Desarrollo del Dpto. del Cauca (CRC) (Ley 11 del 23 de junio de 1983).</li> <li>• Se ofrecieron estímulos tributarios para las empresas que se establecieran en la zona.</li> <li>• Se otorgó facultades extraordinarias al presidente para expedir normas tendientes a la reconstrucción de la zona afectada y para crear y poner en funcionamiento el Fondo Nacional de Calamidades (Decreto-Ley 1547 de 1984).</li> </ul>
1983	Inundaciones en Atlántico	Ruptura de 60 m del terraplén (dénchea) del Canal del Dique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fuga de agua se prolongó durante 34 días y fue controlada por campesinos.</li> <li>• 36000 personas damnificadas.</li> <li>• 910 viviendas urbanas y 814 rurales destruidas.</li> <li>• Inundación de decenas de distritos de riego, canales y vías carretables, cultivos de panco-ger, pasto de ganadería y jagüeyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hubo cuantificación de las pérdidas.</li> <li>• El gobierno nacional movilizó las instituciones de los sectores: agropecuario, obras públicas, vivienda y salud.</li> <li>• El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se realizó un programa formación de líderes y capacitación técnica en cultivos, técnicas constructivas y producción de materiales para la construcción.</li> </ul>
1985	Erupción volcánica Armero (Tolima).	Erupción del cráter Arenas del Volcán nevado del Ruiz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción total de Armero.</li> <li>• 25 mil muertos, 20.611 damnificados y heridos.</li> <li>• Destrucción de 4400 viviendas, 19 puentes.</li> <li>• Pérdidas aproximadas en USD 715.860.698.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la corporación RESURGIR (Decreto 3406 del 24 de noviembre de 1985) con patrimonio propio no sujeto al régimen normal de contratación para que se encargara de las tareas de la reconstrucción.</li> <li>• Declaración de emergencia económica (Decretos 3930 del 27 de diciembre de 1985, 2606 de 1985 y 1282 de 1987).</li> <li>• Expedición de la Ley 44 de 1987 que liberó de impuestos a la maquinaria agrícola y equipos agroindustriales que ingresaban al país con destinación a las zonas afectadas por la catástrofe.</li> </ul>

1987	Desbordamiento de río Ibagué (Tolima).	Desbordamiento del río Combeima tras precipitaciones torrenciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 170 familias damnificadas en zona urbana</li> <li>• Deslizamientos, derrumbes, flujos de escombros e inundaciones.</li> <li>• 15 muertos y 2.300 damnificados.</li> <li>• Casas y puentes destruidos, daños en cultivos, tierras y bocatoma del acueducto de Ibagué.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin registro oficial de la cuantificación de las pérdidas.</li> <li>• El gobierno nacional desarrolló el Plan institucional de Salud para la Cuenca de Combeima, dentro del cual se desarrolló educación comunitaria a través del SENA para la prevención de desastres con organizaciones comunitarias y de los Comités de Emergencia.</li> </ul>
1987	Deslizamiento Medellín.	Deslizamiento de tierra en Villatina, Medellín.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 500 muertos, 1.500 heridos y 300 desaparecidos.</li> <li>• 100 casas destruidas y 1.300 personas damnificadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración municipal de Medellín atendió la emergencia con el apoyo de las organizaciones comunitarias, la iglesia católica y la solidaridad ciudadana.</li> </ul>
1988	Inundaciones en la Llanura del Caribe	Emergencia invernal durante los meses de agosto y noviembre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños en 1.633 viviendas urbanas y 4.147 rurales de 285 veredas y 18 municipios.</li> <li>• 10.000 km de vías y 114 puentes averiados.</li> <li>• Pérdida de 52.000 hectáreas de pasto y 17.500 de Algodón.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de la emergencia mediante la puesta en marcha del Sistema de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).*</li> </ul>

\* Tras el desastre ocurrido en armero, el gobierno nacional replanteó el modelo centrado en la atención de emergencias, por lo cual creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) que entró en funcionamiento en marzo de 1988, a través del SNPAD se constituyó un equipo nacional con mayor organización y capacidad de respuesta y de convocatoria. El SNPAD fue el encargado de atender la emergencia invernal ocurrida en la Llanura Caribe, la cual además también afectó otros departamentos llegando a generar impacto en al menos 400 municipios. El SNPAD fue institucionalizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988, reglamentada con el decreto 919 de 1989, el cual a su vez pasó a constituirse en el código nacional para el manejo de Desastres con lo que se dio un avance significativo en esta tarea en el país, especialmente porque incluyó por primera vez la prevención como parte de la estrategia ante los desastres. Adicionalmente, se comenzó a aplicar un modelo descentralizado de responsabilidades administrativas de manera que el SNPAD estableció la importancia de su intervención desde los niveles local y regional articulados con el nivel nacional (Ramírez & Cardona, 1996).

1992	Terremoto del Atrato Medio.	Dos sismos de magnitud 6,6 $M_L$ y 7,2 $M_w$ en la escala de Richter, ambos a 32 km de profundidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos personas fallecidas.</li> <li>• 25 personas desaparecidas y centenares de damnificados.</li> <li>• Pérdidas contabilizadas en USD 61.358.289.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SNPAD hizo uso de los mecanismos que le otorgaba la Ley para hacer la atención y la recuperación sin crear nuevas instituciones como se venía realizando ante algunas de las catástrofes anteriores.</li> </ul>
1992-1993	Sequías Territorial nacional	Grave sequía por espacio de 11 meses que condujo a la llamada "Crisis energética".	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El fenómeno de El Niño produjo reducción alarmante de los niveles de embalses generadores de energía hidroeléctrica.</li> <li>• Pérdidas no cuantificadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de racionamientos de energía y cambio de la hora de Colombia adoptando la que para entonces era la que usaba Venezuela.</li> </ul>
1994	Terremoto en Tierra Adentro o del Páez.	Sismo superficial a 10 km de profundidad con magnitud Richter 6,4 $M_L$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Represamiento del río Páez lo que produjo una avalancha que generó 100 muertos.</li> <li>• Daños severos en un número elevado de viviendas e infraestructura.</li> <li>• Pérdidas calculadas en USD 287.399.810.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa participación de la economía formal en los procesos de atención y recuperación.</li> <li>• No se empleó ayuda internacional en el proceso de reconstrucción.</li> <li>• Creación de Corpopaeces y expedición de decretos legislativos mediante los cuales el presidente asumió funciones que corresponden al Congreso, con base a la declaratoria de "emergencia ecológica" que consagra el Art. 215 la Constitución Nacional.</li> </ul>
1995	Terremoto de Calima	Magnitud de 6,4 $M_L$ en la escala Richter con epicentro en la zona de Calima, -Darién.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 personas muertas.</li> <li>• 883 edificaciones afectadas.</li> <li>• Pérdidas cuantificadas en 34 millones de dólares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión de 1500 millones de pesos en obras de recuperación por parte del gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Calamidades.</li> </ul>

1995	Inundaciones en la Costa Caribe.	Graves inundaciones que afectaron Bolívar, Atlántico, Córdoba, Sucre, Guajira, Cesar Magdalena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afectados daños: <ul style="list-style-type: none"> <li>Bolívar: 13900 familias, 4396 viviendas, 15 carreteras, 10 puentes, 29 escuelas.</li> <li>Atlántico: 3821 familias, 7 acueductos. 2307 viviendas, 2200 hectáreas de cultivo.</li> <li>Cesar: 23.000 familias, 1460 viviendas, 24 escuelas, 18.000 hectáreas de cultivo</li> <li>Córdoba: 32 familias, 1260 viviendas, malla vial seriamente averiada y 24.000 hectáreas de cultivo.</li> <li>Sucre: 56.636 afectados, 3486 viviendas, 4700 hectáreas de cultivo</li> <li>La Guajira: 8000 afectados, 300 viviendas, malla vial, escuelas y puestos de salud averiados y canales de desagüe erosionados; Magdalena: 31.500 familias, daños en puentes y vías.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se alcanzó un registro oficial de cuantificación de pérdidas por el tamaño de la emergencia.</li> <li>El gobierno nacional invirtió 25.000 millones de pesos en el marco del “Plan Torniquete” del gobierno de César Gaviria, el cual permitía el traslado de recursos para los departamentos afectados, bajo la figura de “emergencia manifiesta”.</li> </ul>
1999	Terremoto del Eje Cafetero.	Magnitud de 6,0 $M_L$ en la escala de Richter, a 15 km de profundidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 ciudades y 28 pueblos del Eje Cafetero afectados.</li> <li>Pérdidas contabilizadas en USD 2544.570.916.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El SNPAD aplicó el nuevo modelo de atención: “Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (decreto 93 de 1998), para la respuesta y recuperación.</li> <li>Creación del FONREC (Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero) mediante Decreto 197 de enero de 1999.</li> <li>Expedición de la Ley 608 de 2000 (Ley Quimbaya) que modificó y adicionó los decretos 258 del 11 febrero y 350 del 25 de febrero de 1999 (Disposiciones para hacer frente a la situación de Calamidades).</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>Expedición del Decreto 223 del 5 de febrero de 1999 en el cual se adiciona el decreto Legislativo 195 de 1999 (estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública) y el decreto 198 del 30 de enero de 1999 (presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999).</li> </ul>
<p>2010-2011</p> <p>Inundaciones</p>		<p>Fuerte invierno en todo el país provocado por la presencia del evento del pacífico (exceso hídrico o fenómeno de la niña).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>470.000 familias afectadas (5% de la población nacional) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito capital.</li> <li>5700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas.</li> <li>751 vías, 66 puentes vehiculares y 134 peatonales afectados.</li> <li>269 acueductos y 16 alcantarillados afectados.</li> <li>813 centros educativos en 116 municipios de 19 departamentos, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios afectados.</li> <li>Más de 807.609 hectáreas inundadas y 200.000 afectadas por humedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se expidió el Decreto 002 del 1º de Enero de 2011, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública.</li> <li>Se expidió el decreto 4819 el 29 de diciembre de 2010 por el cual se creó el Fondo de Adaptación para la recuperación de las emergencias, el cual se alimentó de varias fuentes de financiamiento (presupuesto nacional, contratación de créditos con la banca multilateral, recursos tributarios y otros) soportadas por varios decretos expedidos con esta orientación.</li> </ul>
<p>*Banco Central Hipotecario Fuente: Cardona et al. (2004) y Cardona y Yamín (2006). Departamento Nacional de Planeación, 2010.</p>				

A esta relación de eventos de desastres de gran magnitud en Colombia, es preciso sumarle el impacto de los llamados eventos menores ocurridos entre 1971 y 2002, que cumplen con al menos con uno de los siguientes criterios (Marulanda & Cardona, 2006):

- 10 o más personas reportadas muertas.
- Al menos 100 personas afectadas.
- Que se haya declarado el estado de emergencia.
- Que se haya requerido asistencia internacional.

La visibilidad de la ocurrencia se ha dado a partir de que ha logrado llamar la atención de las autoridades o de los medios de comunicación. Estos eventos que en términos generales no se consideran desastres, acumulan pérdidas de gran impacto a lo largo del periodo 1971-2002 (Cardona et al., 2004) como puede observarse en la Tabla 3.3.

**Tabla 3.3.** Eventos menores ocurridos en Colombia en el período 1971-2002.

Período	Muertos	Afectados	Casas destruidas	Viviendas afectadas	Hectáreas de cultivos destruidas
1971-1980	2964	204.393	18.588	16604	327.497
1981-1990	3812	608.180	19.754	16044	738.743
1991-2000	2394	871.374	50.465	16.3051	964.450
2001-2002	305	61.584	4353	21.376	144.023
<b>1971-2002</b>	<b>94.751</b>	<b>745.531</b>	<b>93.160</b>	<b>217.075</b>	<b>2.174.713</b>
Fuente: DesInventar, 2002, en Marulanda y Cardona, 2006.					

A su vez, el más reciente estudio del Banco Mundial que recoge los datos de todos los estudios realizados desde la década de 1990 por diferentes investigadores e instituciones, concluye que entre 1970 y 2011 se han registrado más de 28 mil eventos que han generado pérdidas, de los cuales cerca del 60% se reportan a partir de la década de 1990; así mismo, durante el 2010 y el 2011 –en tan sólo 15 meses– se reporta la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior (2000-2009), la tercera parte de los damnificados/afectados y más de la mitad de las viviendas dañadas (Banco Mundial, 2012).

Muy a pesar de contar con el conocimiento de estos oscuros antecedentes históricos, y aún con las medidas tomadas en su momento desde la respuesta gubernamental, el presente de la nación frente al riesgo de desastres sigue

siendo poco favorable, hoy en Colombia 86% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, 28% vive en zonas expuestas a un alto potencial de inundación y 31% experimenta amenaza alta y media por movimientos en masa (Banco Mundial, 2012). El propio Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 señala: *“el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina”* (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 425). Lo cual demuestra la necesidad de aplicar planes de gestión del riesgo lo suficientemente sólidos que cuenten con el respaldo del andamiaje político e institucional en la nación, de forma que con ello se logre la puesta en marcha de un sistema articulado, previsorio, con alto nivel de conocimiento contextualizado sobre la amenaza y el riesgo.

Como hemos visto, a través de la historia el Estado colombiano ha intentado dar respuesta a las situaciones de desastres, sin embargo, el énfasis estuvo centrado, durando mucho tiempo, en la respuesta más que en la aplicación de estrategias preventivas basadas en datos fiables obtenidos de estudios contextualizados sobre los diferentes riesgos y las vulnerabilidades sociales de los territorios. Si se trata de hacer un acopio de los intentos gubernamentales de constitución de un sistema encargado de los desastres — además de los esfuerzos señalados en la Tabla 3.2— quizá la primera referencia válida la constituye la creación de la Cruz Roja Nacional, creada en 1916, posteriormente se constituye el Socorro Nacional de la Cruz Roja mediante la Ley 49 de 1948, si bien ambos estamentos tuvieron funciones diferenciadas, puesto que el Socorro tuvo como encargo la atención de víctimas de desastres naturales mientras que la Cruz Roja fijó su población objetivo en aquellos ciudadanos que resultaban afectados por hechos de violencia o por calamidades públicas no precisamente asociadas a desastres naturales (Lampis, 2010; Sánchez Jabba, 2014).

A pesar de este esfuerzo el país experimentó en tan solo siete años (1979-1985), tres eventos de grandes magnitudes que sacudieron la institucionalidad tanto, como a la estructura socioeconómica de la nación; con el tsunami de la bahía de Tumaco en Nariño (1979), el sismo de Popayán (1983) y la erupción volcánica del Nevado del Ruiz en Armero (1985) las capacidades institucionales y las políticas de manejo de desastres se vieron superadas dejando en claro que la nación carecía de una normatividad enfocada en la gestión del riesgo de desastres y se carecía además de responsabilidades claras y precisas por parte de las instituciones llamadas a intervenir en estos sucesos como sucedía con el instituto de Hidrología por ejemplo, del

mismo modo, el análisis de las condiciones geográficas, los suelos, etc., no contaban con la debida formulación ni incluían la participación comunitaria (Ramírez & Cardona, 1996).

En un intento de respuesta a la devastación generada tras estos sucesos, se incorpora en el Código Nacional de Policía las funciones relacionadas con la atención de desastres o calamidades a alcaldes y gobernadores como jefes de policía (Art. 216 del código, Decreto 1355 de 1970) (tras el desastre en Tumaco), mientras que en 1971 con el Decreto-Ley 2341 del 3 de diciembre, se organizó la Defensa Civil.

A partir de la ocurrencia del terremoto de Popayán, el 31 de marzo de 1983, se inician en Colombia los estudios sobre amenaza sísmica con el trabajo que realizó la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica sirviéndole de sustento al gobierno nacional para expedir el Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes (Decreto 1400 en 1984). Los resultados de este estudio estimularon la realización del proyecto de amenaza sísmica de la región comprendida entre Popayán y el norte del Valle de Cauca con el financiamiento de la Confederación Suiza a través del Cuerpo Suizo de Socorro que dio origen al surgimiento del grupo Grupo de Estudios de Riesgo Sísmico en el Suroccidente de Colombia (GERSCO) y se inició un proyecto de amenaza sísmica regional en el área de Cali-Popayán que financió la instalación de la primera red sísmica regional en Colombia, en el Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO) de la Universidad del Valle en Cali; también se iniciaron los estudios de neotectónica y los de sismicidad histórica, ambos a cargo del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) (Espinosa Baquero, 1997).

Tras sendas tragedias que desnudaron la fragilidad de la atención de desastres, el Estado colombiano recibió acompañamiento por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina de las Naciones Unidas para los Casos de Desastres (UNDRO), creándose la Oficina Nacional para la Atención de Emergencias (ONAE) con adscripción a la Secretaria General de la Presidencia de la República, y cuyas funciones consistían en la formulación de políticas y planes tendientes a organizar el proceso de atención de desastres (Ramírez & Cardona, 1996); estas experiencias derivarían hacia 1988 en la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) cuya adopción definitiva se dio con el Decreto 919 de 1989 que lo reglamentó, teniendo como trasfondo la urgencia de definir las acciones del SNPAD por la intensa ola invernal que afectaba la costa Atlántica de la nación (Ramírez & Cardona, 1996).



Desde la década de 1990 y teniendo en cuenta las cuantiosas pérdidas que dejan los desastres en Colombia, los organismos de cooperación internacional vienen financiando estudios tendientes a aportarle al gobierno colombiano, la información necesaria para tomar decisiones que permitan evitar y reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y de la infraestructura para la producción económica del país. Sin embargo, el gobierno nacional ha mantenido el comportamiento de invertir grandes cantidades de recursos en la atención de los desastres y de expedir medidas reactivas para atender la emergencia, incluso las orientadas a la prevención o la reducción de sus impactos, alguna de esas medidas han sido completamente subfuncionales: por ejemplo, en 1979 se expidió el Código Sanitario Nacional (Ley 9 del 30 de enero) que establece la protección del medio ambiente y la salud humana, producto de esta Ley se crea el Comité Nacional y los Comités locales y regionales de emergencia, suscritos al Ministerio de Salud Pública, que nunca funcionaron.

Sin embargo, no debe desconocerse el acervo normativo y jurídico que se ha desarrollado en el país con la intención de constituir mecanismos que sirvan de respuesta a la solución de las problemáticas asociadas a desastres en Colombia o bien como formas de contribución al establecimiento paulatino de medidas que posteriormente desembocaron en la constitución del actual sistema de gestión del riesgo. Entre los principales mecanismos normativos se pueden listar los descritos en la Tabla 3.4.

**Tabla 3.4.** Normativas expedidas en Colombia (1990-2012) para la regulación de procesos de prevención y atención de desastres, hasta el actual sistema de gestión del riesgo.

Tipo	Referencia	Descripción
Directiva presidencial	Nº 33 de 1990.	Orientada a fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).
Ley	02 de 1991.	Modifica la Ley 9 de 1989; entre otras modifica el plazo para los inventarios de zonas de alto riesgo.
Ley	99 de 1993.	Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y define su articulación con el SNPAD; define la prevención de desastres y las medidas de mitigación como asunto de interés colectivo y de obligatorio cumplimiento; obliga a las Corporaciones Autónomas Regionales a realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, y a asistir a las autoridades competentes en los aspectos en la prevención y atención de emergencias y desastres.

Resolución	7550 de 1994.	Obliga a las Secretarías de Educación a nivel departamental y municipal a incorporar la prevención y atención de desastres dentro del Proyecto Educativo Institucional, según el conocimiento de las necesidades y riesgos de la región.
Decreto	969 de 1995.	Organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias.
Decreto	2190 de diciembre 14 de 1995.	Ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.
Ley	No. 322 de Octubre 4 de 1996.	Define la creación del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.
CONPES	2834 de 1996.	Define las <i>Políticas de Bosques</i> y establece la necesidad de formular y poner en marcha el Programa Nacional para la Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales y rehabilitación de áreas afectadas.
Decreto	976 de abril 7 de 1997.	Reglamenta el artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989 (Fondo Nacional de Calamidades).
Ley	388 de julio 18 de 1997.	Por la cual se armonizan y actualizan las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
Ley	400 de 1997.	Adopta normas sobre construcciones sismos resistentes.
Decreto	2340 de 1997.	Dicta medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales entre otras disposiciones.
CONPES	2948 de 1997.	Recomendó acciones para prevenir y mitigar los posibles efectos del Fenómeno del Niño 1997-1998.
Decreto	93 de 1998.	Adopta el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres PNPAD, orienta las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención, atención y reconstrucción, determina todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local, prioriza el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico y la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, promueve la incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los Planes de Desarrollo, promueve la recuperación rápida de zonas afectadas, evita duplicidad de funciones y disminuye los tiempos en la formulación y ejecución de proyectos.
Decreto	879 de 1998.	Reglamenta las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
Decreto	321 de febrero 17 de 1999.	Adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas.

Decreto	350 de 1999.	Dicta disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. Determina el acompañamiento y asistencia técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la zona de desastre, a los municipios afectados, en la incorporación de los determinantes y criterios ambientales en sus planes de ordenamiento.
Directiva presidencial	05 del 27 de noviembre de 2001.	Define la actuación de los Distintos Niveles de Gobierno frente Desastre Súbito de Carácter Nacional.
Decreto	2015 de 2001.	Reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública.
CONPES	3146 de diciembre 20 de 2001.	Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en el corto y mediano plazo.
Primera Comunicación Nacional	Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC de 2001.	Elabora el primer inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), identifica los ecosistemas más susceptibles al cambio climático y plantea las primeras medidas de adaptación para el país.
Lineamientos de Política de Cambio Climático	Año 2002.	Mejora la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático, promueve la reducción de emisiones por fuente y absorción por sumideros de GEI, promueve la investigación, divulgación y concientización pública, fortalece el sistema de información en Cambio Climático y desarrolla mecanismos financieros.
CONPES	3242 de 2003.	Establece y reglamenta la venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio Climático.
CONPES	3318 del 20 de noviembre de 2004.	Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 260 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres Naturales.
Decreto	3888 del 10 de octubre de 2007.	Adopta el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia Para Eventos de Afluencia Masiva de Público y conforma la Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos entre otras disposiciones.

Decreto	4830 del 24 de diciembre de 2008.	Crea un mecanismo de atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas.
Directiva Ministerial	Nº 12 de 2009.	Prohíbe a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales interrumpir la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia.
Política Nacional de Biodiversidad		Establece conservar, conocer y utilizar la biodiversidad; hace énfasis en la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad.
Ley	1333 del 21 de julio de 2009.	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
Decreto	4550 del 23 de noviembre de 2009.	Reglamenta parcialmente el Decreto-ley 919 de 1989 y la Ley 1228 de 2008, especialmente en relación con la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.
Segunda Comunicación Nacional ante CM-NUCC	año 2010.	Presenta el inventario nacional de fuentes y sumideros de GEI 2000 y 2004, identifica oportunidades de reducción y captura de GEI, determina la alta vulnerabilidad de Colombia ante los efectos adversos del cambio climático, expone acciones que se han adelantado en materia de adaptación, determina prioridades de acción.
Decreto	4580 del 7 de diciembre de 2010.	Declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública por 30 días a partir de su expedición (hasta el 7 de enero de 2011).
Decreto	4628 de 2010.	Dicta normas para la expropiación por vía administrativa para la atención de la emergencia en casos necesarios.
Decreto	4629 de 2010.	Modifica transitoriamente el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 y dicta otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia.
Decreto	4673 de 2010.	Adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 y dicta otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional, con directrices específicas para las autoridades ambientales.

Ley	1454 de 2011.	“Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)”. Pone en marcha las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad, define la aplicación de recursos de regalías (Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional), establece Regiones de Planeación y Gestión y de las Regiones Administrativas y de Planificación, posibilita la conformación de provincias como instancias administrativas y de planificación, facilita la conformación de áreas metropolitanas y fortalece su régimen fiscal, flexibiliza competencias entre nación y entidades territoriales mediante la figura del “contrato plan”.
Decreto	020 del 7 de enero de 2011.	Declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. Sigue declarando la emergencia hasta el 28 de enero por la persistencia de la emergencia.
Decreto	141 de 2011.	Modifica los artículos 24, 26 al 29, 31, 33, 37, 41, 44, 45, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, y adopta otras determinaciones.
CONPES	3700 de 2011.	Política de cambio climático. Define la estrategia institucional (creación del Sistema Nacional Cambio Climático), define el plan de acción de la estrategia financiera (creación del Comité de Gestión Financiera para el Cambio Climático), propone la generación de información sobre cambio climático en las estadísticas oficiales (DANE), anuncia el Estudio de Impactos Económicos de Cambio Climático para Colombia (EIECC).
Decreto	4147 de noviembre 3 de 2011.	Crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura.
Decreto	510 de 2011.	Adopta las directrices para la formulación del Plan de Acción para la Atención de la Emergencia y la Mitigación de sus Efectos (PAAEME).
Ley	1505 de 2012.	Crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.
Decreto	244 de febrero 1 de 2012.	Modifica la conformación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades.
Fuente: Recopilado de archivos y fuentes oficiales.		

Sin embargo, como hemos manifestado, pese a tratarse de una normatividad relativamente copiosa, su expedición no ha logrado una incidencia significativa en el propósito de la reducción de la vulnerabilidad al desastre: el ciudadano, la empresa privada y los líderes políticos regionales que ejercen la administración de los entes territoriales siguen de espaldas al compromiso de implementar acciones que se orienten a disminuir o eliminar la formación de nuevas amenazas de riesgo o de reducir el nivel de vulnerabilidad a las existentes. Este ha sido un yerro histórico puesto que lamentablemente ni la institucionalidad ni la sociedad misma han respondido con una lógica preventiva cuyo sentido representativo del riesgo de desastre denote un nivel apropiado de comprensión basado en la construcción social del mismo, por el contrario, los más grandes aprendizajes han surgido de la experimentación de catástrofes, la más reciente, la destrucción ocasionada por las inundaciones provocadas por el fenómeno de la niña durante los años 2010 y 2011 que pusieron en jaque al país; este triste episodio precisamente dejó enseñanzas sobre cómo pudieron reducirse los efectos de este evento que como todos los anteriores, no fue un fenómeno de la naturaleza, sino la expresión desafortunada traducida en tragedia del mal uso de los recursos naturales y la poca disposición de los actores responsables para evitarlo.

En este escenario una vez más, los organismos de cooperación internacional en cabeza del Banco Mundial (2012), preocupados por la constante fuga de dinero destinado a la atención de los desastres, asumen la realización de un estudio sobre los costos económicos que tales sucesos le han dejado a la nación hasta el momento, para dicho análisis, en el proceso de investigación se incluyó a todos los actores con responsabilidad en los procesos de Gestión del Riesgo: funcionarios de los ministerios, de instituciones del orden nacional y regional, de los entes territoriales, del sector privado, de las organizaciones sociales y comunitarias. Las conclusiones de este estudio le ofrecieron al gobierno nacional una completa información sobre las fallencias y vulnerabilidades que tiene el Estado para asumir la reducción de los desastres, listando además una relación detallada de recomendaciones para diseñar una política pública que le sirva de herramienta a todos los involucrados para hacer de la Gestión del Riesgo de Desastres una forma de vida, pues está, por ser un proceso social totalmente construido por el hombre, debe ser asumida desde la transversalidad en la acción institucional, gremial, social y ciudadana.

De esta manera, el gobierno nacional asume entonces, la decisión de diseñar la política pública, la cual posteriormente fue presentada al Congreso de la República para su aprobación, como resultado, se produjo su adopción

mediante la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, quedando así definida la hoja de ruta para los colombianos en la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres.

## 2. Características actuales de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

Previo a la descripción de las propiedades generales que en la actualidad posee la política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en Colombia, resulta importante mencionar su sustento constitucional, así como la inserción de Colombia en la institucionalidad existente en el escenario internacional frente a este importante tema. Igualmente, es necesario recalcar que esta política pública deviene de los antecedentes señalados con anterioridad y su formulación enfatiza en el conocimiento y la reducción del riesgo como elementos determinantes en la gestión de su proceso de aplicación, además, responsabiliza a todos los actores de la sociedad en su implementación y cumplimiento, y genera los escenarios para la articulación e integración de las instituciones desde el ámbito de su competencia.

En relación con su sustento constitucional la política pública de GRD de Colombia (Ley 1523 de 2012) tiene su asiento en la Constitución Política de 1991<sup>3</sup>, el artículo 2 define:

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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (p. 14).

El artículo 8 incluye el siguiente aporte: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”* (p. 16), y el artículo 9 establece: *“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y*

<sup>3</sup> Para nuestro caso, empleamos en este capítulo la versión de la Constitución editada por Jaime Castro, la cual incluye la descripción de concordancias, referencias históricas e índice analítico.

*en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” (p.16)*

Por su parte, el derecho al sano ambiente y a la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con el mismo son también elementos consagrados en la carta política:

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 (Artículo 79, p. 41).

Finalmente, el artículo 80 define las responsabilidades del Estado frente a la protección y cuidado de los recursos naturales de la nación:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (p. 41).

Ahora bien, el ejercicio de la gestión del riesgo inserta obligatoriamente a la nación en el circuito internacional de instituciones y organismos cuyo campo de acción incluye el cuidado del medio ambiente, la conservación de los derechos y el bienestar de las personas y la seguridad del territorio frente a los sucesos de desastres, de hecho, con las disposiciones que establece el Artículo 9 de la Constitución, Colombia asume su participación como miembro de las siguientes organizaciones internacionales, entre otras:

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Colombia es miembro originario de la organización puesto que aprobó su ingreso mediante la Ley 13 de 1945 y depositó el instrumento de ratificación ante el gobierno de los Estados Unidos el 5 de noviembre del mismo año. La Carta entró en vigor el 25 de octubre de 1945.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). La IX Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948) creó la organización con base en los principios de Chapultepec. La Carta de Bogotá, firmada el 2 de mayo de 1948 entró en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. La III Conferencia



interamericana extraordinaria (Buenos Aires, febrero de 1967) aprobó el Protocolo de reforma de Buenos Aires, en vigor desde el 27 de febrero de 1970.

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Tratado de Montevideo, aprobado mediante Ley 45 de 1980.
- Pacto de Integración Subregional Andino. Suscrito el 26 de mayo de 1969 en Bogotá, por plenipotenciarios debidamente autorizados por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El acuerdo fue ratificado por Colombia y Chile el 8 de septiembre de 1969, este entró en vigor el 16 de octubre de 1969, fecha en la cual la tercera aprobación, correspondiente al Perú fue recibida en la secretaría de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El acuerdo subregional fue modificado por el Protocolo de Quito de 1987, aprobado en Colombia mediante la Ley 60 de 1987. Entrada en vigor mayo 25 de 1988.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Constitución fue aprobada en Londres el día 16 de noviembre de 1945 y modificada por la Conferencia General en sus reuniones 2ª a 10ª, 12ª, 15ª, 17ª, 19ª a 21ª, 24ª, 25ª a 29ª y 31ª. Colombia es Estado Miembro de la Unesco desde octubre 31 de 1947.

La participación de Colombia en estos organismos internacionales le ha impuesto la obligación de firmar acuerdos internacionales orientados a disminuir los niveles de riesgo de desastres, entre ellos sobresalen:

- Protocolo de Kioto (ONU, 1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre El Cambio Climático.
- Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999). Estrategia de Protección Financiera para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal ante la Ocurrencia de Desastres Naturales en Colombia.
- Los objetivos del Milenio. En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio.

- Marco de Acción de Hyogo (MAH, 2005-2015) (ONU, 2005). Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Revisión de Medio Término 2010-2011.
- Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres Post 2015, definido en Ginebra, Suiza, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2013).

Con este panorama, y en reconocimiento de la relevancia de dichos antecedentes, la Ley 1523 de 2012 acogió toda la normatividad existente sobre la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR) y estableció la obligatoriedad a las autoridades territoriales y nacionales, responsables de implementar la política pública GDR, de integrar los mandatos de las normas sectoriales (Planeación, Ordenamiento territorial, Educación, Salud, Ambiente, Construcción, Otras).

Esta condición de integralidad desde lo jurídico que recoge la Ley 1523, además del proceso de análisis y de participación de todos los actores en su formulación, le atribuye en gran medida la característica propia de una política pública, en cuanto la misma delimita una serie de objetivos que buscan ser alcanzados por medio de la ejecución de acciones diversas bajo la orientación de la institucionalidad o de la organización gubernamental con el fin de influir sobre el comportamiento de individuos y grupos en pro de modificar una situación problemática (Roth, 2006);<sup>4</sup> de este modo, la política pública adquiere una connotación eminentemente social como sucede precisamente con la Ley 1523, la cual se reafirma en el carácter social de la gestión del riesgo de desastres al establecer en el artículo 1 y su párrafo:

La gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población (Art. 1º y párrafo 1º, Ley 1523 de 2012, p. 1)

<sup>4</sup> Ver Capítulo 4., para una ampliación de la discusión teórica acerca de los fundamentos de una política pública y su aplicación a la Ley 1523 de 2012.

Así mismo, la nueva ley se desarrolla sobre el amparo de una serie de principios que apuntan a su integralidad, carácter previsorio, sistematicidad, participación y cooperación, tales principios incluyen: Igualdad, Protección, Solidaridad Social, Autoconservación, Participación, Diversidad Cultural, Interés público o Social, Precaución, Sostenibilidad Ambiental, Gradualidad, Sistematicidad, Coordinación, Concurrencia, Subsidiaridad y Oportuna Información; los mismos están inspirados en el artículo 1º de la Constitución que establece los Derechos Fundamentales. En el planteamiento de la estructura, organización y funcionamiento, la Ley 1523 pondera siempre la participación de los ciudadanos y de la empresa privada conjuntamente con la institucionalidad administrativa del sector público para desarrollar las acciones pertinentes de los procesos de GRD.

Institucionalmente, la política pública de GRD plantea una estructura flexible y abierta que articula los diferentes niveles de administración, acorde con la estructura organizativa del Estado colombiano, e integra los recursos técnicos, logísticos, de conocimientos científicos y los financieros al propósito de su implementación, garantizando las herramientas necesarias para su funcionamiento a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el cual descansa su accionar en las instancias de los Consejos de Gestión del Riesgo Nacional y los Territoriales, donde se formulan y ejecutan los Planes de Gestión del Riesgo, la Estrategia para la Atención de la Emergencias, los Planes de Contingencia, etc., y donde se instituyen además, el Sistema de Información, dándole a estas instancias locales y regionales la autonomía que tienen para convocar a instituciones de carácter privadas o públicas miembros del ahora SNGRD, especializadas en el tema, a través del establecimiento de comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, siguiendo la misma orientación del nivel nacional.

Igualmente, la normativa habilita la creación de comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos (Parágrafo 2º del Art, 29, Ley 1523 de 2012); establece el papel relevante de la participación y responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como instancias de apoyo a los entes territoriales en el conocimiento técnico y el acompañamiento directo en estos procesos con presencia obligatoria de un representante de esta institución en los Consejos Territoriales de GRD (Art. 31, Ley 1523 de 2012); explicita el papel de coordinación y apoyo que deben ofrecer los entes territoriales del

orden regional a los municipales, y pondera la alternativa de la creación y organización de las Asociaciones de Consejos Territoriales para:

...aunar esfuerzos de manera permanente o transitoria para coordinar y mantener los procesos de gestión del riesgo en áreas que rebasan los límites territoriales de sus respectivas circunscripciones o para afrontar desastres en territorios que cubren parte de las jurisdicciones asociadas o que se definen a partir de un elemento físico determinable como las cuencas hidrográficas. Sus actuaciones estarán orientadas por el principio de concurrencia y definidas en el marco de un plan de acción (Art. 30, Ley 1523 de 2012, p. 12).

A los Consejos de GRD como instancias de decisión y direccionamiento de la implementación de los procesos de GRD en sus jurisdicciones, la Ley les otorga la facultad de contar con su propia herramienta financiera a través de la creación del Fondo de Gestión del Riesgo Nacional y los Territoriales con patrimonio autónomo, los cuales son administrados por el mismo Consejo de GRD en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además la ley define la necesidad de tener en cuenta en el manejo del Fondo, las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al igual que crear subcuentas especiales (Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo, y Manejo de Desastres), en las cuales, los recursos destinados son de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados por motivos diferentes a la gestión del riesgo (Art. 54 y parágrafo, Ley 1523 de 2012).

Estas claras especificaciones que entrega la Ley 1523 para implementar los procesos de la GRD en Colombia, deben conducir a reducir y evitar la construcción de escenarios de riesgo que puedan detonar en ocurrencia de desastres, de la misma forma, deben propiciar las condiciones para impulsar el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático que en definitiva, es lo que genera el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En este sentido, es necesario entre otros, desarrollar procesos de apropiación de los conceptos involucrados en la GRD; de socialización y sensibilización de los alcances y contenidos de la norma; de recuperación de la memoria histórica para la creación de centros de información y alertas tempranas; y seguimiento y evaluación permanente de los logros alcanzados.

## Referencias

- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Cardona, O. D. (1996). Antecedentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia. En: A. Lavell & E. Franco. (Eds.). (pp. 255-308). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina*. Lima: La Red, FLACO & ITDG Perú.
- Cardona, O. D., Wilches-Chaux, G., García, X., Mansilla, E., Ramírez, F. & Marulanda, M. (2004). *Estudios sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de Pérdidas y Cuantificación de costos*. ERN Colombia. Banco Mundial, Departamento de Planeación Nacional Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Bogotá. Disponible en: [http://www.desenredando.org/public/variados/2007/variados\\_omar/ERNDesastres\\_Colombia\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/variados/2007/variados_omar/ERNDesastres_Colombia_LaRed.pdf)
- Cardona, O. D. & Yamín, L. E. (2006). *Gestión del Riesgo en Colombia. Programa de Información para la Gestión del Riesgo de la CEPAL*. CEPAL.
- Castro, J. (2008). *Constitución política de Colombia: concordancias, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe – CIOH– (2014). *Circulación general de la Atmósfera en Colombia*. Disponible en: <file:///C:/Users/INVESTIGACIONES/Downloads/01-InfoGeneralClimatCaribeCol.pdf>
- Comunidad Andina (2012). *El Niño y la Niña*. Por encima de la tierra. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/public/Atlas\\_13\\_El\\_Niño\\_y\\_La\\_Niña.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/Atlas_13_El_Niño_y_La_Niña.pdf)
- Congreso de la República. 2012. *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/7C.%20Cap%C3%ADtulo%20VI.pdf>
- Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – DNPAD – (1998). *Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el manejo de los efectos del Evento del Pacífico*. Ministerio del Interior.
- Espinosa Baquero, A. (1997). Fuentes y estudios sobre desastres históricos en Colombia. Retrospectiva y estado actual. En: V. García. (Coord.). *Historia y Desastres en América Latina, Volumen II*. (pp. 225-247). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

- Lampis, A. (2010). *Pobreza y riesgo medioambiental: Un problema de Vulnerabilidad y Desarrollo*. Working Paper. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Marulanda, M. & Cardona, O. (2006). *Análisis del impacto de desastres menores y moderados a nivel local en Colombia*. Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED. Manizales, Colombia. Disponible en: <http://idea.unalmz.edu.co/documentos/17MarulandaAnalisisImpactoDesastresMenoresenColombia.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional FMI*. Bogotá, Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2013). *Marco de reducción del riesgo de desastres después de 2015*. Ginebra, Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Protocolo de Kioto. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Río de Janeiro, Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (2005). *Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Kobe, Hyogo, Japón.
- Poveda, G. (2004). La Hidroclimatología de Colombia: una síntesis desde la escala inter-decadal hasta la escala diurna. *Revista Académica Colombiana Ciencias de la Tierra*, 27 (107), 201-222.
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. (3ª reimpresión). Colombia: Ediciones Aurora.
- Sánchez Jabba, A. (2014). *Análisis de la respuesta del Estado colombiano frente al Fenómeno de La Niña 2010-2011: El caso de Santa Lucía*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) – Cartagena.