

DERECHO AMBIENTAL

LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN COLOMBIA Y SU NORMATIVA

Margarita María MONTROYA MONTROYA
Hoover Antonio PUERTA CASTAÑO*

*"Yo no tengo pasado,
el terremoto se lo ha llevado.
No tengo futuro,
él me lo quitó.
Pero tengo cada día de hoy".*

Testimonio de un sobreviviente. Popayán, 1983

Con ocasión del primer decenio de la catástrofe de Armero y la reciente creación en la Universidad de Antioquia de la Maestría en Problemas Sociales Contemporáneos con énfasis en investigación y gestión de desastres, nos proponemos hacer una aproximación al marco normativo general en la prevención y aten-

* Abogados de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Docentes universitarios. Apartado aéreo 001, Medellín, Colombia.

ción de desastres. Por consiguiente, haremos una reseña de la evolución normativa y de algunos eventos catastróficos que han tenido influencia en dicho cuerpo jurídico.

El noventa por ciento de la población Colombiana está asentada en el cinturón de fuego del Pacífico, pues el mismo abarca las dos terceras partes de su territorio. Por su localización y sus características geográficas, topográficas y geológicas es un país de alta actividad sísmica y permanente amenaza volcánica con más de treinta volcanes, de los cuales tres son nevados, seis se han reactivado y dos se encuentran en plena actividad. Entre estos últimos está el **Volcán Nevado del Ruiz**, causante de la tragedia que segó la vida a más de veinticinco mil personas en Armero y el **Volcán Galeras**, ubicado en San Juan de Pasto, capital del departamento de Nariño; declarado por el DIRDN -Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales- como uno de los siete volcanes de "alto Riesgo" en el mundo.

El **riesgo** es la probabilidad de perjuicio a vidas humanas y bienes, en un lugar, en cierto período. Está dado en función de la amenaza por la vulnerabilidad. **La vulnerabilidad** es la probabilidad de que cualquier elemento estructural, ambiental o social expuesto a una amenaza, resulte destruido, dañado o perdido. **La amenaza** es la probabilidad de que se produzca un evento, potencialmente nocivo, en un período y en lugar determinado.

El evento puede clasificarse en: **evento posible**, fenómeno que puede suceder generalmente de comportamiento cíclico, basado en el estudio de la historia del lugar; **evento probable**, fenómeno esperado respecto al que existen razones o argumentos técnicos y científicos para creer que sucederá, son fenómenos que aunque no estén referenciados con anterioridad tienen probabilidad de suceder, y en **evento inminente**, que es el fenómeno esperado con alta probabilidad de ocurrencia. Si tomamos, por ejemplo, las personas que viven alrededor de un volcán, la amenaza -es decir lo externo a las personas- es el volcán. La vulnerabilidad -lo interno- es que vivan en sus laderas. El riesgo está en función de la amenaza y la vulnerabilidad, es decir, que el volcán erupcione y que se viva en el área de influencia de dicho volcán.

En Colombia se tienen registros de explosiones del Volcán Nevado del Ruiz en 1595, 1805, 1845 y 1985. Asimismo, existen reseñas históricas de sismos que han destruido distintas localidades entre ellas Popayán en 1566, 1735, 1766, 1827 y 1983; Tumaco destruida en su totalidad en 1906 y Santafé de Bogotá en 1743, 1785, 1827, 1917 y 1967.

A pesar de lo anterior, los estudios vulcanológicos son relativamente escasos y poco conocidos por el público. Como resultado, las comunidades y las autorida-

des no valoran completamente la importancia de los riesgos a que se exponen por causa de las erupciones volcánicas y otros eventos hasta que se presenta un desastre de grandes proporciones.

En nuestro país, además de los riesgos anteriores cuyo origen está en la naturaleza, nos enfrentamos a los riesgos antropogénicos con dos componentes principales: **el riesgo tecnológico y el riesgo social**. El primero, se produce con la creación de complejos industriales en donde no se tienen planeados y mucho menos controlados los riesgos, por lo cual quedan expuestos grandes núcleos poblacionales. Dentro de este campo se ha visto avanzar la amenaza representada en los desastres de Chernovil, Bhopal y en el caso reciente de la sonda espacial que afortunadamente cayó en las aguas del océano Pacífico frente a las costas de Chile y no en la zona densamente poblada. El segundo, no es ajeno a nuestro medio pues los conflictos armados, el terrorismo y el pauperismo, representan en los últimos decenios una de las amenazas más grandes.

PLANES DE PREVENCIÓN Y PREPARACIÓN PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES

Una gran parte de la confusión que a menudo se presenta cuando acontece un desastre es producida por la falta de planes detallados de preparación para saberlo enfrentar. La relativa ausencia de esos planes es causada en parte por el carácter episódico y diverso de los desastres; sin embargo, a pesar de esa dificultad, todo plan de preparación o prevención debe ocuparse de problemas similares.

La preparación para los desastres ha de ser, entonces, un conjunto de medidas adoptadas previamente para organizar y facilitar la atención, el salvamento o socorro y la rehabilitación oportunos y eficaces en casos de desastre. Tales medidas deben tener como finalidad garantizar un presente y un futuro en condiciones dignas para los sobrevivientes de cualquier desastre. Por esto es necesario que abarquen, además del componente médico-asistencial, un componente económico, social y jurídico, olvidado o descuidado cuando se elaboran los planes.

En Colombia y en general en América Latina, las pérdidas causadas por fenómenos naturales y antropogénicos pueden llegar a ser muy altas no sólo por la posibilidad de que se presente un elevado número de víctimas, sino también por la grave desestabilización social y el enorme impacto económico que pueden causar.

En la prevención de desastres y emergencias es un instrumento de importancia el plan de contingencia que es la definición anticipada de las acciones que se deben realizar antes, durante y después de la presentación de una emergencia. Incluye todas las fases de diagnóstico, planeación, definición de acciones durante la emergencia y la recuperación. El objetivo es planear la mejor forma de prevenir la

ocurrencia de cualquier emergencia y, en caso de presentarse, garantizar la prestación de los servicios en forma adecuada, oportuna y coordinada durante y después de la situación de emergencia, integrando formalmente la estructura organizativa institucional con la estructura administrativa, logrando así la participación activa de todo el personal en la prevención de riesgos y en las labores de atención primaria. Es de vital importancia entonces la aplicación de los planes existentes en situaciones de emergencia simuladas.

Mirando así la importancia de la planificación para la prevención y atención de desastres, las comunidades no pueden permitir que una vez ocurrido el evento catastrófico, se proceda a dar respuesta a la situación con la improvisación de soluciones. Como parte importante de ese componente de prevención, la normativa en desastres debe llevar no sólo un carácter mitigante sino además uno preventivo; la norma más que una respuesta coyuntural ha de ser parte integrante de un esquema de planificación.

Lamentablemente, fue necesaria en Colombia la experiencia de las tragedias de Popayán en 1983 y Armero en 1985, para que el Estado empezara a asumir su papel de ente planificador, con la creación de la *Oficina Nacional para la Atención de Desastres* y la conformación de los *Comités Regionales y Locales de Emergencia*. Se abría paso, así, al surgimiento de una cultura de la prevención para eventos futuros dentro del marco jurídico institucional con la expedición de la Ley 46 de 1988 y su Decreto Reglamentario 919 de 1989.

LA EXPERIENCIA DOLOROSA ENSEÑA

En 1989, el Presidente de la República expidió el Decreto Extraordinario 919, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres. En dicho Decreto se analizan aspectos como la planeación, las donaciones, el régimen de las situaciones de desastre, los aspectos de contratación, la ocupación temporal y la demolición de inmuebles, la imposición de servidumbres, la adquisición y expropiación de propiedades y la moratoria y refinanciación de deudas. Además, trae disposiciones sobre situaciones de calamidad pública y aspectos institucionales en la prevención y atención de desastres.

NORMATIVA PARA EL SECTOR SALUD Y EL SECTOR PRODUCTIVO

Con anterioridad a los eventos de Popayán y Armero, la legislación colombiana en relación con el tema era escasa y dispersa, giraba en torno a la labor de entidades como la Cruz Roja y la Defensa Civil creadas por los Decretos 313 de 1933 y 3398 de 1965, respectivamente. Sin embargo, durante este período merece

destacarse el aporte consagrado en el título VIII de la Ley 9 de 1979, por ser el primer cuerpo jurídico que compendió los aspectos más importantes sobre prevención y atención de emergencias y desastres, aunque fue posteriormente derogado por el Decreto 919 de 1989. Su mérito como texto jurídico trascendió para incorporarse a este último en toda su integridad.

El sector de la salud, al tener que proveer el servicio que demanda inmediatamente la población en caso de desastre y al ser el factor decisivo para minimizar sus efectos sobre la salud, lleva la delantera al empezar a reglamentar la Ley 9 de 1979 con disposiciones tales como el Decreto 3489 de 1982, mediante el cual se crea el Centro Nacional de Operaciones de Emergencia, ente coordinado por la Defensa Civil. Más tarde, la Resolución 1802 de 1989 del Ministerio de Salud crea los Comités Hospitalarios de Emergencias y asigna responsabilidades en la elaboración y puesta en marcha de los planes hospitalarios de emergencia. Con los Decretos 1761 de 1990 y 412 de 1992, se reglamentan los servicios de urgencia. Por último, la Ley 10 de 1990, en su artículo 9, literal L, dispone la participación solidaria de las entidades e instituciones del sector de la salud en caso de desastres o calamidades públicas.

Simultáneamente, el sector productivo del país también desarrolla sus disposiciones sobre prevención y atención de emergencias y desastres para los sitios de trabajo, contenidas en la normativa de Salud Ocupacional, que pretende proteger y conservar la salud y la vida de la población trabajadora. Las disposiciones más representativas son la Resolución 2400 de 1979, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con la cual se establecen las condiciones de seguridad en sitios de trabajo y la Resolución 1016 de 1989, de los Ministerios del Trabajo y Seguridad Social y de Salud, que obliga a organizar y desarrollar un plan de emergencia en los lugares de trabajo. También merecen destacarse los Decretos 1335 de 1987 y 35 de 1994, que conforman el Estatuto de Salvamento Minero y seguridad minera, respectivamente.

DE CARA A UN NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO:

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1991

En Colombia, en 1991, fue expedida una nueva Constitución Política. Como máxima norma dispone, en su artículo 215, la declaratoria de Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Mediante esta declaratoria puede el Presidente dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Con posterioridad a la promulgación de esta Constitución aparece un conjunto de disposiciones legales sobre el tema de prevención y atención de desastres, entre otras, la Ley 137 de 1994, sobre el régimen de Estados de Excepción que en sus artículos 46 al 50 se dedica al Estado de Emergencia.

Tanto el artículo 215 de la Constitución Nacional como la Ley 137 de 1994 permitieron el manejo jurídico de la primera declaratoria de Emergencia por medio de los Decretos 1178 de 1994, declaratoria de emergencia por grave calamidad pública del Río Páez, el Decreto 1185 de 1994 sobre expropiación por vía administrativa y el Decreto 1264 de 1994 que creó exenciones tributarias para la región afectada por la avalancha del Río Páez.

UNA MIRADA JURÍDICO-AMBIENTALISTA A LOS DESASTRES

La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, dispone en el artículo 1, numeral 9, que la prevención de desastres es materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia son de obligatorio cumplimiento. Asigna, asimismo, como función del Ministerio, el seguimiento, control y evaluación de los factores de riesgo ecológico que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales, para lo cual debe trabajar en conjunto con el Ministerio del Interior, el SINA y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Similares funciones se le encargan a las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- para ser desempeñadas dentro de sus respectivas jurisdicciones. Igualmente señala que las CAR podrán adelantar programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo.

Con posterioridad a esta Ley General Ambiental, se han expedido sus normas reglamentarias, de las cuales interesa al tema el Decreto 948 de 1995 sobre protección y control de la calidad del aire, en el que se establecen pautas para la atención de episodios de contaminación y planes de contingencia para emisiones atmosféricas.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

Otras disposiciones que dentro del sistema jurídico Colombiano hacen relación al tema de la prevención y atención de desastres y emergencias son los Decretos 2132 y 2133 de 1992, que crean el Fondo de Cofinanciación para la infraestructura vial y urbana -FINDETER-, mediante los cuales se cofinancian obras de prevención de desastres en los Municipios.

La Ley 60 de 1993, artículo 21, numeral 12, se ocupa de la destinación de las participaciones del ingreso corriente de la nación a los municipios en prevención y atención de desastres y el artículo 28, numeral 8, sobre la realización de un plan de divulgación, capacitación y asesorías por parte de las Universidades a las entidades territoriales y las comunidades en prevención y atención de desastres.

Por su parte la Ley 80 de 1993, artículo 42, dispone la contratación estatal en caso de presentarse situaciones de calamidad o desastre.

La Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social, en su artículo 167 maneja los riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

En la Ley 104 de 1993, se normativiza la atención a las víctimas de atentados terroristas y dentro del mismo contexto la Ley 241 de 1996, hace alusión a las personas afectadas en ataques guerrilleros, combates y masacres.

La Resolución 7550 de 1994, del Ministerio de Educación Nacional, regula las actividades del Sistema Educativo Nacional en la prevención de emergencias y desastres. Obliga esta Resolución a incluir acciones en prevención y atención de desastres dentro del proyecto educativo institucional, que debe contemplar aspectos tales como la creación del Comité escolar de prevención y atención de emergencias y desastres y las brigadas escolares; también se ocupa del análisis escolar de riesgos, el plan de acción y los simulacros escolares ante posibles amenazas.

El Decreto 969 de 1995, organiza y reglamenta la Red Nacional de centros de reserva para la atención de emergencias. Esta última norma, al igual que la Resolución 7550 de 1994, tiene un carácter eminentemente preventivo y marcan con claridad el camino que debe seguir la actividad legislativa en esta área.

Por último, la Ley 308 de 1996 tipificó como conducta delictiva la del urbanizador ilegal, penalizó especialmente a quienes adelanten, desarrollen, promuevan, patrocinen, faciliten, toleren o permitan contrucciones sin los requisitos de la ley; además, aumentó la pena cuando la construcción de viviendas sea en zonas de alto riesgo. Esta norma dota de una herramienta importante a las administraciones municipales para ejercer un control efectivo a estas actividades que suelen representar una fuente generadora de situaciones catastróficas.

En la medida que haya voluntad política para que la normativa en prevención y atención de desastres deje de ser letra muerta en tan alto porcentaje como lo es en la actualidad y las colectividades se apropien de esta haciéndola vigente y demandando su cumplimiento, poco a poco se irá formando una generación para la cual la prevención será el eje de su diario discurrir. En estas nuevas generaciones se debe buscar, en gran medida, la creación de una cultura integral de la prevención, porque las nuestras se formaron a espaldas de ella, en el convencimiento de que el

tiempo humano es la única forma de medir el tiempo cósmico: "Yo he vivido siempre así y nunca me ha pasado nada". El que nada haya pasado no es argumento ni seguridad para que no pueda pasar. Los fenómenos catastróficos no se rigen por nuestro corto ciclo de vida, ellos tienen su propia dinámica. La prevención, especialmente en los riesgos tecnológicos, marcará entonces la diferencia entre las probabilidades de seguir viviendo o simplemente morir.

BIBLIOGRAFÍA

- ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD. *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales*. 1994.
- RENDÓN OSPINA, Iván Darío. *Plan de contingencia*. Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. 1996.
- WIJKMAN, Anders y TIMBERLAKE, Lloyd. *Desastres naturales, ¿Fuerza mayor u obra del hombre?* Earthscan. Washington. 1985.

DERECHO PROCESAL

LA DEMANDA CONTRA LA CO-PARTE (CROSS-CLAIM)

Jorge FÁBREGA PONCE*

Bajo la influencia del derecho procesal anglo-americano el ordenamiento jurídico de Panamá ha adoptado la figura de la «demanda en contra de la co-parte». El derecho procesal anglo americano -cristalizado en las *Federal Rules of Civil Procedure* de los Estados Unidos- contiene institutos sumamente útiles y de gran interés para el estudio del derecho procesal comparado. Entre ellas, se encuentran la oralidad, el «proceso único», la conferencia preliminar (*petrial conference*), la concentración en la audiencia, la citación de terceros y su intervención, el mecanismo para compulsar a las partes a litigar entre sí (*interpleader*), las medidas de aseguramiento de pruebas (*discovery*), que se han adoptado, en contra medidas, en Colombia y Panamá, el «*class action*» o la «acción de grupo» o «representativa»

* Profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Panamá.