

**COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS
REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL
SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES EN COLOMBIA**

Estudiante:

CAROL LINA MORENO DUARTE

MAESTRÍA EN DESARROLLO AMBIENTAL Y SOSTENIBLE

MODALIDAD VIRTUAL

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

2018



**COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS
REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL
SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES EN COLOMBIA**

Estudiante:

CAROL LINA MORENO DUARTE

Tesis para optar al título de Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Asesora:

DRA. MARLENY CARDONA ACEVEDO

MAESTRÍA EN DESARROLLO AMBIENTAL Y SOSTENIBLE

MODALIDAD VIRTUAL

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

2018



Resumen

Es incuestionable la correlación directa entre las actividades de origen antrópico, el aumento del riesgo y la ocurrencia de desastres donde las CAR tienen competencia. En efecto, la protección del medio ambiente se relaciona con los fenómenos naturales y con las actividades humanas que tienen la capacidad de afectarlo, perturbarlo y modificarlo de manera directa o indirecta. En esta investigación, de enfoque cualitativo y corte exploratorio, y a partir de una pesquisa en el ordenamiento jurídico correspondiente, el derecho administrativo y el cúmulo de experiencias empíricas adquiridas por la autora, se identifican y esclarecen las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en materia de gestión del riesgo de desastres. Se concluye que estas competencias giran alrededor de la autonomía de las corporaciones para asumirlas o limitarlas, siempre que el elemento expuesto al riesgo sea de carácter ecológico.

Palabras claves: Gestión, Riesgo, Desastres, Competencias, Autoridad ambiental.

Abstract

It is axiomatic the direct relationship between activities of anthropological origin and the increased risk and occurrence of disasters. The protection of the environment has a close relationship with natural phenomena and their interrelation with human activities that have the capacity to affect it, disturb it and modify it directly or indirectly. The following research tries to solve the conflict of competences in the area of disaster risk management for environmental authorities, is based on the legal system in matters that concern this subject, qualitative research with exploratory, documentary and mixed court. Where through an investigation of the branch of administrative and theoretical law research about: the constitution, the laws, decrees and jurisprudence, and the accumulation of empirical experiences that have acquired. Giving as conclusion, that the competencies of the authority in their own autonomy to acquire or limit them and always accept that the element is exposed to the risk its ecological.

Keywords: Management, Risk, Responsibilities, Disasters, Environmental Authority.



Contenido

Resumen	3
Abstract	3
1. Introducción	5
2. Planteamiento del problema	6
3. Antecedentes	8
4. Objetivos	9
4.1 Objetivo general	9
4.2 Objetivos específicos	10
5. Marco normativo	10
6. Marco histórico-político	36
7. Metodología	39
8. Resultados de la investigación	40
8.1 Resultados para el objetivo 1: “Determinar las diferentes formas en que las CAR asumen sus competencias en materia de gestión del riesgo de desastres”	41
8.2 Resultados para el objetivo 2: “Caracterizar los riesgos que se involucran en las funciones de la CAR, teniendo en cuenta los determinantes que necesitan considerar los miembros del comité Nacional para la Reducción del Riesgo CNRR”	49
9. Conclusiones	51
Referencias bibliográficas	53

1. Introducción

La gestión del riesgo es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento y una mayor conciencia del riesgo, a fin de impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe, y anticipar y manejar las situaciones de desastre; asimismo, para la posterior recuperación de lo afectado, es decir, para el desarrollo de acciones de rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito de contribuir a la seguridad, al bienestar y a la calidad de vida de las personas, así como al desarrollo sostenible (UNGRD, 2015); su ausencia constituye una fuente de ineficiencia en la administración pública, al configurar una responsabilidad, en los órganos directamente llamados a su realización, por la omisión de sus funciones y la eventual causación de daños antijurídicos (Safar Díaz, 2012).

Ahora bien, en términos ambientales ha surgido un conflicto sobre la identificación de las competencias de las instituciones estatales en el marco de la formulación de las políticas para la gestión del riesgo, y en especial de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR)¹. La Ley 99 de 1993 desarrolla jurídicamente el artículo 79 de la Constitución Política de 1991, que establece el derecho de los colombianos a un ambiente sano. De esa Ley proviene la creación del SINA (Sistema Nacional Ambiental), en cuyo marco se organiza jurídicamente a las CAR, identificadas como la primera autoridad ambiental a nivel regional. Como lo indica el artículo 23 de la citada Ley, estas constituyen:

[...] entes corporativos de carácter público creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema, [...] dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. (Congreso de Colombia, 1993, art. 23)

¹ A lo largo de esta investigación, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible se nombrarán, indistintamente, *CAR*, *autoridades ambientales regionales* o simplemente *corporaciones*.



Por su parte, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres son instituciones creadas por sanción presidencial, mediante la Ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), como un conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario; articuladas con las políticas, normas y recursos que les competen, tienen como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, con miras a ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional, así como mejorar su calidad de vida, seguridad y bienestar.

Entre las funciones de las corporaciones también se incluyen competencias en materia de gestión del riesgo; pero la Ley 1523 de 2012 no define claramente esas competencias. Por ese motivo, esta investigación busca identificar dichas competencias y así resolver el conflicto que, al respecto, ha surgido en torno a la interpretación y aplicación de la norma, mediante un estudio documental y empírico basado en el análisis de la normatividad relacionada y la experiencia de trabajo de la investigadora en la Mesa Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por lo demás, cabe aclarar que en ningún momento este documento pretende debatir las nociones teóricas y conceptuales de la gestión del riesgo adoptadas en el régimen normativo y de la praxis en Colombia.

Se puede inferir, de manera hipotética, que la solución de los conflictos frente a la identificación de las competencias de las CAR dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (comandando por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) consiste en desarrollar, modificar o aclarar las normas vigentes. No obstante, en la práctica se evidencia también la necesidad de implementar el ordenamiento jurídico de forma coherente entre los actores del sistema, definir más claramente las responsabilidades y conocer las diversas interpretaciones normativas, los vacíos, la duplicidad en las funciones, los intereses políticos, los pronunciamientos de los órganos judiciales y los verdaderos requerimientos de los territorios.

2. Planteamiento del problema



En 2011, durante la crisis ambiental producida por la fase fría del evento ENSO (*El Niño - Southern Oscillation*, por sus siglas en inglés), surge la necesidad de delimitar las competencias de las CAR en materia de gestión del riesgo. En ese momento, el Gobierno nacional informó que 599 de los 1110 municipios colombianos registraban emergencias por causa de la temporada de lluvias, por lo que declaró la emergencia económica, social y ecológica y la situación de desastre, con el fin de afrontar la grave emergencia ocasionada por las inundaciones y los deslizamientos, y decretó el estado de calamidad en 28 de los 32 departamentos del país.

Desde el momento en que se presentaron las primeras inundaciones, diferentes sectores de la sociedad acusaron a las CAR de ser las responsables, al considerar que no habían desarrollado suficientes actividades de prevención para minimizar los efectos de la emergencia. Desde entonces, y con la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en 2012, las corporaciones se han visto en dificultades a la hora de identificar, con toda claridad, las competencias que deben asumir en el marco de este nuevo sistema.

Más de un lustro después, las corporaciones, en el ejercicio de su autonomía, mantienen diferencias entre ellas al momento de reconocer cuáles son dichas competencias. En efecto, algunas interpretan el tema desde una óptica ingenieril y de infraestructura, otras como una tarea de apoyo técnico a los documentos de planificación territorial –en particular los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)–, y otras se ciñen en exclusiva a los lineamientos establecidos para el efecto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, enfocados en aspectos técnicos como la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA).

De este modo, la falta de claridad y consenso sobre el papel de las CAR en materia de gestión del riesgo, que aún hoy se mantiene, justifica la pregunta de esta investigación: ¿cuáles son las competencias de las corporaciones dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres?



3. Antecedentes

El ordenamiento jurídico colombiano evidencia un carácter *sui generis* respecto a la gestión de los recursos naturales, el desarrollo sostenible y las competencias asignadas a las entidades públicas en los temas correspondientes. Se trata de un marco novedoso que se extiende, de igual modo, a la formulación de la política pública de gestión del riesgo de desastres, con la promulgación de la Ley 1523 de 2012, donde se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora bien, dado este carácter *sui generis*, con el paso del tiempo se empezaron a generar conflictos de competencias entre distintas entidades, y por ello el tema de la presente investigación es de reciente aparición. En concreto, no ha habido hasta el momento una indagación específica para identificar los límites de las competencias positivas o negativas de las entidades en este tema, así como de las que resultan vacías, es decir, que no son asignadas con toda claridad a una entidad en particular.

Pese a la carencia de estudios sobre este tema en particular, en la presente investigación –que por la misma razón indaga sobre todo en la normatividad expedida por las entidades públicas sobre la materia– se parte de los aportes de Safar Díaz en “Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública” (2012); allí se identifican algunas particularidades que los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías) deberían contemplar a la hora de formular las políticas públicas de gestión del riesgo, a través de un análisis del derogado Decreto 919 de 1989 y del Decreto 93 de 1998. Esta investigación reviste gran importancia para el análisis del tema desde la perspectiva de la territorialidad, por cuanto limita de manera general la responsabilidad de los entes territoriales en la formulación de los POT y los EOT que contemplen la variable del riesgo.

También se presta atención a los lineamientos establecidos en el *Marco conceptual y definición de Riesgo Ecológico en el marco de la Gestión del Riesgo de desastres: Definición y alcance de competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales en materia de riesgo ecológico*, documento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



elaborado en conjunto con la Universidad Tecnológica de Pereira (2013), donde la especificación de los límites de las diferentes responsabilidades gira alrededor de la definición del riesgo ecológico. Esta visión del Gobierno central es clave para la presente investigación, por cuanto arroja luces sobre los límites de las competencias positivas de las CAR, al concebirlas como autoridades ambientales instituidas para la salvaguardia de los recursos naturales mediante la gestión del riesgo de origen ecológico.

Por último, cabe resaltar otro trabajo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el *Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional* (2013), primer ejercicio que realmente se aproxima al problema concreto de la presente investigación, donde se establecen límites de diferentes competencias de las entidades del SINA en la materia. Ahora bien, el documento está enfocado en exclusiva en un caso de la ciudad de Bogotá, y adicionalmente, en los cinco años posteriores a su publicación se han generado nuevos problemas y dinámicas que allí no estaban contemplados, por lo cual es preciso revisar el tema a la luz de una perspectiva más actual y de carácter nacional.

Algunos de los antecedentes investigativos aquí resaltados serán comentados más en detalle en otros apartados de este trabajo. No obstante, desde ya se evidencia que no son suficientes para esclarecer el tema, y eso es lo que justifica la presente investigación, donde se plantea una nueva perspectiva desde la óptica de las CAR, principalmente en atención a la normatividad que existe al respecto, lo que resulta apremiante para precisar o complementar diferentes posturas que generan tensiones negativas y socavan la fortaleza de la verdadera gestión estatal del riesgo que se lleva a cabo en el país.

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

Identificar las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) en materia de gestión del riesgo de desastres en Colombia.



4.2 Objetivos específicos

- Determinar las diferentes formas en que las CAR asumen sus competencias en materia de gestión del riesgo de desastres.
- Caracterizar los riesgos de desastres que se involucran en las funciones de la CAR, teniendo en cuenta los determinantes que necesitan considerar los miembros de la Mesa Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

5. Marco normativo

Esta investigación se enmarca en un amplio ámbito normativo, que va desde la Constitución Política (nivel más alto de la escala jurídica) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pasando por las leyes 99 de 1993, 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como por el Decreto 1807 de 2014, hasta los planes municipales de gestión del riesgo de desastres.

Desde el artículo 1 de la Constitución, que define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, se empieza a vislumbrar la línea a la que se circunscriben las competencias de las CAR en la gestión del riesgo, toda vez que la forma unitaria del Estado da lugar a los principios de la centralización política y la descentralización administrativa.

La Carta fundamental consagra, en el artículo 8, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas naturales de la nación. De igual modo, el artículo 79 reconoce el derecho individual de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y la garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que afectan al medio ambiente. Asimismo, establece el deber estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de importancia ecológica, así como fomentar la educación para el cumplimiento de estos propósitos.

Al respecto, es importante resaltar que, según la Constitución, la protección ambiental no es obligación exclusiva del Estado, sino también de todas las personas, como lo indica el numeral 8 del artículo 95: “Son deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y



naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (Rep. de Colombia, 1991, art. 95). Y en el artículo 80, el constituyente determina, de manera expresa, el respeto y la preeminencia que se le debe otorgar a la protección de los recursos naturales.

Por su parte, el artículo 150 señala las facultades legislativas del Congreso y determina las funciones que en tal virtud ejerce; entre estas, para efectos del presente documento, se consideran relevantes las señaladas en los numerales 4 y 7:

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. [...]

7. Determinar la estructura de la administración nacional [...]; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía. (Rep. de Colombia, 1991, art. 150)

El artículo 113, que organiza las ramas del poder público y determina la existencia de órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones estatales no asignadas a ellas, formula expresamente el principio de colaboración armónica entre los distintos órganos del Estado, lo que reafirma la obligatoriedad de la colaboración, coordinación, concurrencia y subsidiaridad, entre otros principios; por supuesto, esto también rige para el SINA y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De igual forma, la Constitución atribuye a las asambleas departamentales y a los concejos municipales facultades para expedir normas relativas a la protección del medio ambiente.

Por último, el artículo 288 preceptúa que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial distribuirá las competencias respectivas entre la nación y las entidades territoriales, reiterando que estas deben ejercerse de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Todo este articulado constitucional indica claramente que los deberes y competencias en materia ambiental no solo son de las entidades territoriales, sino también de otras del orden nacional. No obstante, no se delimita el ámbito material de las responsabilidades ni se atribuyen funciones



específicas, sino que se confiere al legislador la facultad de distribuirlas bajo el principio de la descentralización.

Para el análisis normativo de la gestión del riesgo de desastres, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, los cuales forman parte del SINA –creado por la Ley 99 de 1993–, en el marco de la política de gestión del riesgo y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –establecidos en la Ley 1523 de 2012–. Cabe destacar que se trata de procesos estrechamente vinculados a la planeación del ordenamiento territorial estipulada en la Ley 388 de 1997 y a la planificación del territorio promulgada en la Ley 1454 de 2011. Así pues, es preciso analizar las principales normas y regulaciones que rigen a cada sistema, para identificar cuáles son sus actores clave y las responsabilidades de estos.

La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), establece en su artículo 1 importantes *principios generales ambientales* a los que debe adecuarse la política correspondiente, entre los que se destacan: el interés colectivo y obligatorio respecto de las medidas de prevención de desastres; la relevancia básica de los estudios de impacto ambiental para la decisión sobre la construcción de obras públicas y el desarrollo de actividades que afecten al medio ambiente; la reafirmación de los principios constitucionales que prescriben el carácter descentralizado, democrático y participativo del manejo ambiental; y el establecimiento del SINA y la ratificación del funcionamiento sistémico de las instituciones ambientales del Estado, al señalarse que su estructuración se fundamentará en un manejo integral del medio ambiente, y reconocerse manifiestamente su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Sobre el régimen de autonomía de las CAR, son tres artículos constitucionales los que forman el trípode que lo sustenta, en busca de un equilibrio entre el necesario desarrollo socioeconómico y la protección y conservación de los recursos naturales renovables y el ambiente. El primero es el artículo 113, el cual, además de las tres ramas del poder público, prevé la existencia de unos órganos autónomos e independientes que contribuyen al cumplimiento de las funciones estatales no atribuidas a aquellas, entre los cuales están las corporaciones. El segundo es el artículo 150,



numeral 7, donde se faculta al Congreso de la República para reglamentar la creación y el funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía. Y el tercero es el artículo 317, inciso segundo, por el cual se garantizan y especializan importantes recursos de origen municipal con destino a las entidades encargadas de manejar y conservar el ambiente y los recursos naturales; se señala que dicha inversión, correspondiente a un porcentaje del impuesto predial, debe ser concebida en coordinación con los planes de desarrollo de los municipios de las respectivas jurisdicciones.

En este orden de ideas, la creación de las CAR no es de origen constitucional, pero su régimen de autonomía sí lo es, lo que las dota de características propias diferentes a las del resto de entidades estatales, en especial las que integran la rama ejecutiva, con las que, no obstante, continuamente son confundidas. El Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias y en cumplimiento del mandato constitucional de los artículos que así lo demandaban, expidió la Ley 99 de 1993, con la cual no solo reglamentó la creación, la transformación y el funcionamiento de 33 corporaciones, sino que también dio vida jurídica al SINA y al entonces Ministerio del Medio Ambiente.

Una de las principales características de estas entidades es su naturaleza jurídica, sobre lo cual el legislador consideró que, por tratarse de entes corporativos asociados a las entidades territoriales de un mismo ecosistema o unidad biogeográfica de manejo, tendrían que ser regionales, corporativas y autónomas. En concordancia con este pensamiento, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 consigna dicha naturaleza jurídica de las CAR de la siguiente manera:

Artículo 23°. Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.



Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley. (Congreso de Colombia, 1993, art. 23)

De esta normativa se extraen los principales elementos que hacen de las 33 corporaciones entidades estatales diferentes a las comúnmente conocidas como ministerios, departamentos administrativos, alcaldías o gobernaciones, las cuales son esenciales para garantizar el manejo adecuado de nuestros recursos naturales. Esos elementos son: 1) carácter público; 2) creación legal; 3) con jurisdicciones diferentes integradas por los entes territoriales; 4) con jurisdicciones determinadas en razón de la conformación de un ecosistema común y una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; 5) con personería jurídica; 6) con autonomía administrativa y financiera; 7) con un patrimonio propio; 8) su competencia gira en torno a la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y 9) sus actuaciones se inscriben en el marco legal y de política que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

No obstante, por muchos años las corporaciones fueron consideradas entidades públicas bajo el mismo esquema de los establecimientos públicos, y fue la Corte Constitucional quien fijó su naturaleza jurídica especial, a través de diferentes pronunciamientos hoy todavía vigentes. Esta línea jurisprudencial es profusa, aunque clara, y en su contenido se destaca el Auto 089A de 2009, mediante el cual la Corte unifica su posición y establece que las corporaciones son entidades públicas del orden nacional, no adscritas ni vinculadas a ningún ministerio. Esta providencia hace una síntesis de la evolución de las decisiones de esta alta Corporación sobre la naturaleza jurídica de las CAR, con criterios que deben conocerse para entender mejor su alcance y su definición jurisprudencial:

3. Esta Corporación se ha pronunciado respecto del tema de la naturaleza jurídica de las CAR en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia.



Así, en algunas oportunidades, ha señalado que las CAR tienen una *naturaleza jurídica especial o sui generis* pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7) [...], (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central [...] y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial [...]. De este modo, ha determinado que son *entidades administrativas del orden nacional*. [...]

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son *entidades descentralizadas por servicios* [...], así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló:

“La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización.

Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias.

Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho” [...]

4. Como es evidente, hay una disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, razón por la cual la Sala Plena considera necesario *unificar* su posición en este tema, acogiendo la primera de las opciones descritas por ser la que más se ajusta al texto constitucional. En efecto, no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues estas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la



autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son *entidades públicas del orden nacional*. (Corte Constitucional, 2009, Auto 089A de 2009)

En concordancia, esta alta Corte, en la sentencia C-035 de 2016, se pronunció de la siguiente manera:

[...] las CAR actualmente no encajan en ninguna de las categorías de entidades del sector central o descentralizado por servicios, ni tampoco comportan la naturaleza de una entidad territorial, pues el ámbito de ejercicio de sus competencias es de carácter regional, y está asociada con ecosistemas o cuencas específicos. Por tal motivo son consideradas entidades *sui generis*. (Corte Constitucional, 2016, Sentencia C-035 de 2016)

El carácter *sui generis* de las corporaciones reposa fundamentalmente en su autonomía, cuyo alcance se determina en tres líneas referidas por la Corte Constitucional: 1) administrativa u orgánica; 2) política y funcional y 3) financiera y patrimonial.

La autonomía administrativa u orgánica se materializa en su carácter de entidades públicas del orden nacional, al no pertenecer a ninguna rama del poder público, ni estar adscritas o vinculadas a ministerio o departamento administrativo alguno, y no estar atadas al control jerárquico del gobierno nacional; en ese sentido, están facultadas para adoptar decisiones que abarcan desde la definición de su estructura interna hasta la autorización para aprovechar un recurso natural renovable.

La autonomía política y funcional se configura en función de una mayor y efectiva participación de las regiones en los temas ambientales que acaecen en sus territorios, y en ese sentido las CAR son entidades del orden nacional con jurisdicción regional, que para el cumplimiento de los fines especiales que les fueron encomendados cuentan, entre otros, con el principio de rigor subsidiario; estas funciones, si bien no están establecidas en la Constitución, no pueden tener un desarrollo legislativo posterior que limite el acceso de las regiones representadas por las CAR a los temas ambientales de su interés.



Por último, la autonomía financiera y patrimonial cobra sentido a partir de un conjunto de rentas asignadas que integran el presupuesto de las corporaciones, divididas en recursos propios y recursos de la nación: los primeros se refieren al porcentaje o sobretasa del impuesto predial, transferencias, contribuciones, tasas, tarifas y multas enlistadas en los numerales 1 a 8 y 11 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, regulados por los estatutos presupuestales adoptados por cada una; y los segundos son los transferidos desde el Presupuesto General de la Nación, regulados por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De este modo, la Corte Constitucional ha definido de manera categórica la naturaleza jurídica de estas entidades, un aspecto fundamental que debe tenerse en cuenta a la hora de atribuirles funciones o analizar su grado de cumplimiento: se trata de una naturaleza jurídica especial, al ser organismos autónomos del orden nacional que, por expresa disposición constitucional, no pertenecen a ninguna rama del poder público.

En este punto, es importante señalar que la Constitución y la ley no realizan ninguna demarcación técnica de las competencias y responsabilidades en materia ambiental de las corporaciones en lo referido a clasificación de riesgos, ya sean estos de orden natural, antrópico, antropogénico o ecológico, ni ninguna otra diferenciación técnica al respecto. Por el contrario, la responsabilidad que les compete a ellas, así como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las demás instituciones del SINA, es amplia y está referida a la integralidad de los componentes del riesgo de desastres, siempre bajo los principios constitucionales y legales de colaboración armónica, solidaridad social, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Precisamente, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 determina las funciones en materia ambiental de las corporaciones en las áreas de sus jurisdicciones, las cuales, en su mayoría, pueden clasificarse como actividades de conocimiento y/o reducción y/o manejo de riesgo de desastres, según lo especifica el numeral 23:



Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles 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. (Congreso de Colombia, 1993, art. 31)

Por su parte, en la Sentencia C-994 de 2000, la Corte Constitucional señala:

La autonomía de las CARs [sic] no significa obviamente que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente, debido a las complejas interrelaciones que existen entre los distintos ecosistemas, es un asunto que suele desbordar el ámbito local, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades. Por consiguiente, es natural que deba existir una coordinación permanente entre las autoridades nacionales, las entidades territoriales y las CARs en la protección del medio ambiente. (Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-994 de 2000)

Estas instituciones de carácter técnico, que forman parte fundamental del SINA, deben entonces aportar su capacidad y conocimiento especializado en las regiones que están bajo su jurisdicción, y de ese modo dar mayor legitimidad a la percepción del riesgo. Esto debe hacerse de manera pública, con base en un adecuado respaldo científico, durante las distintas etapas de la gestión del riesgo de desastres, en el entendido de que esta gestión debe dirigirse al conocimiento, la prevención y la reducción del riesgo en busca de una seguridad a largo plazo.

Ahora bien, en el ámbito de las competencias en materia ambiental de las entidades territoriales, además de las funciones delegadas a estas por la ley o el Ministerio de Ambiente, el artículo 64 de la Ley 99 de 1993 les otorga a las gobernaciones atribuciones especiales de apoyo, promoción, control y vigilancia en calidad de entes intermedios de la administración pública, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

- Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las CAR, municipios y demás entidades territoriales de orden departamental.



- Ejercer funciones de control y vigilancia, en coordinación con las demás entidades del SINA, con base en la distribución legal de competencias.
- Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las CAR, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas (Congreso de Colombia, 1993).

En el caso de los municipios, distritos y el Distrito Capital, en calidad de entidades con la mayor responsabilidad de ejecución de políticas públicas, y además de las funciones que les sean delegadas por la ley o sean delegadas o transferidas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente, el artículo 65 de la Ley 99 les asigna, con sujeción al ordenamiento jurídico, atribuciones especiales como las siguientes:

- Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
- Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la Ley.
- Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos para el desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
- Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas que se requieren para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables (Congreso de Colombia, 1993).



Al examinar las distintas competencias y responsabilidades en materia ambiental que la ley les asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las CAR, a los departamentos, distritos y municipios, se observa, en términos generales, que configuran una estructura consistente entre ellas, adecuada al modelo constitucional de gestión para una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, eventualmente y en razón de lo que podría ser una interpretación normativa errónea, en la práctica podría haber vacíos, cruces o traslapes de competencias, o peor aún, desconocimiento de importantes responsabilidades en determinadas actividades, como por ejemplo la ejecución de obras necesarias para la regulación de cauces o corrientes de agua en cuencas hidrográficas, asesoría, realización de estudios o cualquier otra responsabilidad ambiental que se pretenda duplicar o eludir. Estos eventos deberían dirimirse, en primer lugar, con la aplicación de los principios constitucionales y legales de colaboración, coordinación, solidaridad social, sistematicidad, concurrencia y subsidiaridad.

De manera que, antes de argumentar la inexistencia de competencias o responsabilidades frente a la realización de determinadas actividades, como en el caso de algunas tareas concernientes a gestión de riesgos y protección del medio ambiente –asuntos considerados de orden público, que conllevan la responsabilidad absoluta del Estado y exigen de las autoridades respectivas la mayor diligencia–, si estas llegan a ser requeridas deben gestionarse oportunamente los recursos necesarios para su realización y ejercicio.

Por otro lado, el artículo 1 de la Ley 388 de 1997, al definir sus objetivos, manifiesta el interés del legislador por promover en los municipios el ordenamiento territorial, bajo la consideración del uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico, la protección del medio ambiente, la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales y la prevención de desastres, todo en el marco de una armoniosa concurrencia de la nación, entidades territoriales, autoridades ambientales e instancias y autoridades administrativas y de planificación, con el propósito de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.



En consecuencia, el ordenamiento territorial es el instrumento esencial para concretar la intervención del Estado en la prevención y reducción del riesgo de desastres, al prescribir zonas no urbanizables que presentan riesgos, o formular estrategias de reubicación cuando se perfilan amenazas y riesgos en lugares ya habitados; estas acciones deben traducirse en directrices y determinantes que, en el marco de un ordenamiento bajo criterios de protección ambiental, consoliden el crecimiento y el desarrollo socioeconómico sostenible en los territorios distritales o municipales.

Las determinantes requeridas –políticas, directrices y regulaciones– modulan las políticas sectoriales de desarrollo territorial, al enmarcar cualquier actividad sectorial –como la política de desarrollo económico en materia urbana, industrial o rural– dentro del componente ambiental y el desarrollo sostenible. De este modo, mediante la categorización espacial, la orientación del uso y la ocupación de los territorios, se busca conservar, preservar, recuperar y controlar los recursos naturales, las zonas de reserva forestal, los parques nacionales naturales, la fauna silvestre, etc. Dichas determinantes ambientales son proferidas por las entidades que integran el SINA y en gran medida por las CAR dentro de sus jurisdicciones.

En este contexto, bajo la óptica expresa de proteger el medio ambiente y reducir el riesgo, el artículo 12 de la Ley 388 de 1997 prevé que el componente general del plan de ordenamiento establezca la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la especificación, entre otros asuntos, de “las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje”, así como “la determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad”, y la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; para esto debe fijarse el perímetro del suelo urbano, con base en los “lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales” (Congreso de Colombia, 1997, art. 12).



En este punto, cabe recordar la definición de *riesgo de desastres* contemplada en el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012:

Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. (Congreso de Colombia, 2012, art. 4)

Por su parte, el artículo 5 de la misma Ley especifica la conformación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, compuesto tanto por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias a las que corresponde este tema, como por las políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias y sistemas de información, todo lo cual debe organizarse y articularse eficientemente para garantizar una adecuada gestión del riesgo. Con este propósito, el artículo 9 de la Ley 1523 dispone el orden de las instancias de dirección del sistema de gestión del riesgo, así:

- 1) Presidente de la República.
- 2) Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3) Gobernador en su respectiva jurisdicción.
- 4) Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.

Por otra parte, los artículos 10 a 14 rezan:

Artículo 10. *El Presidente de la República, Conductor del Sistema Nacional.* Como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, está investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional.

Artículo 11. *El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.* Será el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia.



Artículo 12. *Los Gobernadores y Alcaldes.* Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 13. *Los Gobernadores en el Sistema Nacional.* Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

Parágrafo 1. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

Parágrafo 2. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.

Artículo 14. *Los Alcaldes en el Sistema Nacional.* Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública. (Congreso de Colombia, 2012, arts. 10-14)

En consecuencia, se puede afirmar que las autoridades competentes en la gestión del riesgo de desastres son los miembros del poder ejecutivo del país, es decir: Presidente de la República, gobernadores y alcaldes. De la misma manera, el artículo 15 de la citada Ley, para articular las gestiones y optimizar el desempeño de las diferentes entidades que integran el sistema, instituye las siguientes instancias de orientación y coordinación:



- 1) Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.
- 2) Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3) Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
- 4) Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.
- 5) Comité Nacional para el Manejo de Desastres.
- 6) Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

De tal modo, la ley define instancias y entes encargados y les asigna las siguientes competencias:

- Consejo Nacional: orientación general del sistema, con facultades para aprobar las políticas, estrategias y planes de acción y de recuperación; en definitiva, para aprobar el plan nacional de gestión del riesgo.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: organismo ejecutivo de más alto nivel del sistema; su función es articular la totalidad de intervinientes y gestores en todos los niveles: nacional, regional, territorial, sectorial, público y privado; asimismo, dirigir, coordinar y hacer seguimiento a todo el sistema, y formular el plan nacional para la gestión del riesgo de desastres y su marco normativo e instrumental.
- Comités Nacionales de Conocimiento, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres: instancias colectivas de asesoría, planeación y seguimiento, dirigidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible: integrantes del nivel regional de primer orden en el sistema nacional de gestión del riesgo, en calidad de ejecutoras de políticas, planes, programas y proyectos concernientes al medio ambiente y los recursos naturales renovables; una de sus funciones primordiales es apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, una competencia esencial para la administración y planeación territorial; en efecto, sus estudios y decisiones deben ser integrados a los POMCA, así como a los planes de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.



Cabe anotar que la norma reafirma la responsabilidad primaria de los alcaldes y gobernadores en la gestión de riesgos, en el entendido de que, como lo consagra la Constitución, los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, por lo que les corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio. Por su parte, los departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación y complementariedad de la acción municipal, y de intermediación entre la nación y los municipios. No obstante esto, la importancia del papel de las CAR en la materia es indudable, dado el soporte que deben prestar a los entes territoriales de su jurisdicción, si bien se presenta como una función complementaria y subsidiaria de la labor de las alcaldías y gobernaciones, en aplicación de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En este punto, es importante subrayar la efectividad de las restricciones y los cánones de desarrollo urbano y rural contenidos en los planes de ordenamiento territorial, los cuales fijan límites a la acción humana y a la actividad económica sectorial, por cuanto determinan racionalmente el uso del suelo y la prohibición de la localización de asentamientos humanos o actividades económicas en zonas de alto riesgo o de protección ambiental. De ese modo, dichos cánones y restricciones hacen que los planes de ordenamiento territorial, perfeccionados por determinantes ambientales como los establecidos en los POMCA, constituyan el mecanismo más idóneo y eficaz para cumplir con los objetivos de los procesos de gestión del riesgo de desastres, y en general con los de la política ambiental en todo el territorio nacional.

En concordancia con la imperiosa necesidad de vincular formalmente los asuntos de protección ambiental, la gestión de riesgos y las herramientas de planeación, el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 obliga a todos los organismos de planificación de cualquier nivel (nacional, regional, departamental, distrital o municipal) a acoger las orientaciones y directrices del plan nacional de gestión del riesgo, y las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia. Esto se refiere, principalmente, a incorporar el riesgo de desastres como determinante ambiental en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando las asignaciones y apropiaciones de



los fondos que sean indispensables para la ejecución, en cada unidad territorial, de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres.

Por su parte, el artículo 42 de la misma Ley impone la obligación de realizar análisis específicos de riesgo y planes de contingencia a todas las entidades públicas o privadas que presten servicios públicos, ejecuten obras civiles mayores o realicen actividades industriales u otras que puedan significar riesgo de desastre, así como las actividades precisas que determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

[...] deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñarán e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento. (Congreso de Colombia, 2012, art. 42)

Ahora bien, la normatividad contiene directrices sobre las competencias de los actores dentro de los sistemas; en ese sentido, el artículo 5 de la Ley 489 de 1998 señala:

Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de todos los organismos del Estado. (Congreso de Colombia, 1998, art. 5)

De tal manera, para resolver asuntos y tomar decisiones en los temas que les corresponden, cada entidad debe armonizar todas las disposiciones acerca de sus competencias, contenidas en el ordenamiento jurídico, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo):



Artículo 10. *Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.* Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. (Congreso de la República, 2011b, art. 10)

Por otra parte, al no interpretarse y aplicarse uniformemente las normas y la jurisprudencia, se pueden presentar algunos conflictos a la hora de determinar las competencias, por ejemplo en las situaciones siguientes:

- 1) Dos o más entidades encuentran que una actividad o responsabilidad dentro del proceso corresponde a su competencia, lo que podría ocurrir cuando se trata de complejas tareas ambientales que involucran a entes regionales, como las CAR, o territoriales, como los departamentos, distritos o municipios; si el conflicto se ocasiona por el interés de dos o más gestores en ejercer la facultad o actuar de manera preferencial, se trataría de un conflicto de competencia positivo.
- 2) Una o más entidades encuentran que cierta actividad dentro del proceso no es de su competencia y declinan dicha responsabilidad u obligación, lo que también podría ocurrir cuando se trata de entes regionales, como las CAR, o territoriales, como los departamentos, distritos o municipios, que comparten jurisdicciones territoriales; si el conflicto se ocasiona por el interés de los gestores en negarse a ejercer la facultad, se trataría de un conflicto de competencia negativa.
- 3) Podría haber vacíos de competencias cuando una determinada actividad o responsabilidad no es atribuida por el ordenamiento jurídico a ningún gestor dentro del sistema; por lo tanto, no habría un ente con la facultad u obligación de ejercerla.

Cuando se presentan conflictos de competencia, el procedimiento que debe seguirse está consignado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, donde se establece lo siguiente:



Artículo 39. *Conflictos de competencia administrativa.* Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno. Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán. (Congreso de Colombia, 2011b, art. 39)

Uno de los principios que empieza a encaminar este tema se encuentra en el numeral 9 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, que establece la prevención de desastres como criterio orientador para la interpretación de las competencias asignadas a cada entidad del SINA, y su interrelación e interacción con los procesos de gestión ambiental y planificación del desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial.

Por su parte, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, como lo indica el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, contiene, entre otros, los siguientes principios rectores relacionados con las competencias:

3. Principio de solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. [...]



5. Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

7. Principio del interés público o social: En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.

8. Principio de precaución: 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.

9. Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. [...]

11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de



gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada. (Congreso de la República, 2012, art. 3)

En la Sentencia C-894 de 2003, la Corte Constitucional, a fin de analizar la distribución de competencias en materia ambiental, y considerando que es exclusivamente al legislador a quien corresponde regular las competencias de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, examina desde una perspectiva constitucional, entre otros, los criterios de autonomía y sus limitaciones, descentralización especializada por servicios aplicable a las CAR, y competencias constitucionales concurrentes, en los siguientes términos:

2.4. Criterio de especialización funcional a partir de ecosistemas regionales: las Corporaciones Autónomas Regionales. Al incorporar un criterio de protección medioambiental especializada regionalmente, a partir de la homogeneidad de los ecosistemas en el orden regional, el Estado puede garantizar que la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y perdurable. Este criterio a la vez le permite al Estado preservar la diversidad de relaciones de las comunidades con su entorno físico, como elemento definitorio de su identidad cultural. Consciente de ello, el constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación



ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades. Así mismo, al tratarse de regiones con un entorno más o menos homogéneo y limitado espacialmente, la organización regional de la protección mediante corporaciones, facilita la adecuada administración de los recursos de la región, y la ejecución eficiente de las políticas de protección. [...]

Por lo tanto, en la definición del ámbito de competencia de estas entidades confluyen dos criterios distintos aunque complementarios. Un criterio de identidad del entorno físico regional, definido por factores principalmente naturales, y otro de identidad cultural y política, encaminado precisamente a garantizar que el factor humano sea determinante en el ejercicio de las atribuciones de la respectiva corporación, facilitando de este modo la participación de las personas de la región en las decisiones que los afectan. [...]

Esta interdependencia ecológica entre lo local, lo regional y lo nacional, ha llevado a la Corte Constitucional a sostener que las funciones que desarrollan las corporaciones autónomas no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en el sentido político administrativo. Prestan funciones que se asemejan más a la descentralización especializada por servicios, dentro de una región determinada. En este sentido, la misma Corte sostuvo: “Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios –concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo–, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa” Sentencia C-495/96 (M. P. Fabio Morón Díaz).

2.5. Armonización de las competencias constitucionales concurrentes: reserva legal y autonomía.
De lo anterior se tiene entonces, que el constituyente no otorgó competencias específicas en materia ambiental a las autoridades regionales, ni a las territoriales. Por el contrario, el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución, defiere al legislador la regulación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales. [...] Así mismo, la interpretación concordada de los artículos 300.2 y 300.11, faculta a las asambleas departamentales para expedir normas sobre medio ambiente, de acuerdo con la ley. Los artículos 313.9 y 313.10 facultan a los concejos para expedir normas sobre medio ambiente, de conformidad con la ley.

De una interpretación sistemática de las anteriores disposiciones constitucionales se concluye que le corresponde privativamente al legislador reglar las competencias de las autoridades nacionales,



regionales y territoriales en relación con la protección del medio ambiente. Es decir, la distribución de funciones y competencias en materia ambiental es del resorte exclusivo del legislador. Además, esta misma conclusión surge de una interpretación teleológica del concepto de descentralización. Si el gobierno central tuviera la facultad para distribuir las funciones y competencias de las autoridades territoriales sobre asuntos ambientales, el diseño constitucional de la descentralización en la materia carecería de una garantía institucional para impedir que la autoridad central asuma las competencias que constitucionalmente le corresponden a las autoridades territoriales.

Ahora bien, la labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto. Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de derecho, y otros se predicen específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional. Aun así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. Por el contrario, en lo que respecta a los órganos del Estado, el concepto mismo de autonomía lleva implícita la limitación de dicha facultad. En relación con el concepto de autonomía, esta Corte ha sostenido desde sus inicios que se trata de un atributo limitado, pues de todos modos las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control –directo o indirecto– por parte de la autoridad central, y variable, en la medida en que el grado de autonomía depende del alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado. [...]

El alcance de la autonomía constitucional otorgada a cada entidad del Estado está determinado por cuestiones de diversa índole. En primer lugar, las atribuciones deben ser suficientes para permitirle a las entidades ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes, y permitirles realizar los objetivos que la Carta política les encomienda. De tal forma, debe haber una correspondencia entre las atribuciones otorgadas legalmente, los principios constitucionales aplicables a la función administrativa en general, y los principios constitucionales específicos que rigen en concreto sus actividades. En segunda medida, sus facultades de autorregulación deben ser lo suficientemente amplias para que puedan llevar a cabo sus cometidos constitucionales.



Por otra parte, la autonomía de una entidad está limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre otros bienes jurídico-constitucionales, más allá de los cometidos encargados a ellas. En esa medida, el legislador puede limitar su autonomía, en la medida en que alguna de sus funciones repercutan significativamente sobre intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia.

En esta última situación, la proyección del bien jurídico protegido determina el alcance de la autonomía en el ejercicio de una función encargada a una entidad estatal. A este respecto, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, y en relación con diversas materias. Una de ellas ha sido, precisamente, la distribución de competencias medioambientales, entre las entidades territoriales y las autoridades centrales. En tales casos, ha reiterado que uno de los parámetros de análisis de constitucionalidad, por presunta violación de la autonomía de una entidad, consiste en establecer si el asunto ambiental, objeto de la respectiva función, trasciende el ámbito municipal, departamental o regional. Según este parámetro, el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido. (Corte Constitucional, 2003, Sentencia C-894 de 2003)

La base conceptual de la formulación anterior se remonta a la Norma Técnica Colombiana - ISO 31000, norma de estándar internacional sobre gestión del riesgo, principios relacionados, directrices, definiciones, métodos y generalidades. Con el objeto de comprender el concepto de la gestión del riesgo, es importante abordar a su vez los diferentes conceptos que integran las nociones de riesgo y desastre, tal como los define la Ley 1523 de 2012:

3. Amenaza: Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales. [...]



11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. [...]

25. Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. [...]

27. Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos. (Congreso de Colombia, 2012, art. 4)

En consecuencia, el riesgo se define convencionalmente como la conjugación de las amenazas en situaciones de vulnerabilidad, y bajo ese concepto se realiza la estimación de las pérdidas probables y se identifican las acciones para la reducción de estas. En Colombia, tras la promulgación de la Ley 1523 de 2012, se pasó de tener un Sistema para la Prevención y Atención de Desastres (dispuesto por el Decreto 919 de 1989), a un Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. El nuevo énfasis en el concepto de riesgo de desastres tiene el objetivo de diferenciarlo de otros riesgos, como los financieros, los profesionales, etc.

Por su parte, la *gestión del riesgo de desastres* es una expresión que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres viene utilizando en los últimos años, con el fin de que la reducción del riesgo se aborde de manera integral: desde lo social, lo político, lo económico, lo ambiental y lo territorial; de esta manera, se busca convocar la participación de todos los sectores que intervienen en el desarrollo de un municipio o región. No obstante, cabe aclarar que para muchos



expertos sigue siendo necesario enfatizar en las expresiones *prevención de desastres* y *reducción del riesgo*.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres define el concepto *gestión del riesgo* como:

[...] un proceso social y político a través del cual la sociedad busca controlar los procesos de creación o construcción de riesgo o disminuir el riesgo existente con la intención de fortalecer los procesos de desarrollo sostenible y la seguridad integral de la población. Es una dimensión de la gestión del desarrollo y de su institucionalidad. (UNGRD, 2010, p. 28)

En efecto, la gestión del riesgo se entiende aquí como el proceso por el cual la sociedad valora y reconoce los riesgos a los que está expuesta, formula en consecuencia políticas, estrategias y planes, y realiza intervenciones con el fin de reducir los riesgos existentes y evitar otros nuevos.

Por su parte, como antes se dijo, el artículo 4 la Ley 1523 de 2012 define el riesgo de desastres como:

[...] los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un periodo de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. (Congreso de Colombia, 2012, art. 4)

Por último, la gestión del riesgo está desglosada en subprocesos de *conocimiento del riesgo*, *reducción del riesgo* y *manejo de desastres*, los cuales permiten soportar la toma de decisiones y definir las actividades que deben llevarse a cabo, independientemente del actor o los actores responsables, considerando que el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012 señala:

De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades



públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades. (Congreso de Colombia, 2012, art. 2)

6. Marco histórico-político

La complejidad del tema que aquí se aborda está vinculada a las múltiples actividades humanas relacionadas, como por ejemplo las tomas de decisiones públicas o privadas de establecer asentamientos, expandir la frontera agrícola, iniciar procesos minero-energéticos y generar desechos, entre otros desarrollos no planificados que repercuten en el orden natural, así como las acciones mismas de la naturaleza; en esa dirección se encaminan las normativas que propenden por la conservación de los ecosistemas, el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo.

En ese contexto, se aborda aquí una línea de tiempo iniciada en el año 2004, obviando el desarrollo jurídico del SINA, cuya especificación supera los límites de esta investigación. Así pues, en 2004, con el fin de fortalecer la capacidad nacional respecto de los diferentes componentes de la gestión del riesgo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social emite el CONPES 3318: “Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales”, entre cuyos objetivos están: 1) mejorar el conocimiento sobre los riesgos; 2) fortalecer la capacidad institucional y financiera del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y 3) fortalecer los procesos de planificación del desarrollo, sectorial y territorial.

El Ministerio del Interior y de Justicia fue el encargado de ejecutar el proyecto de Fortalecimiento de Políticas e Instrumentos Financieros del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a partir del cual se elaboró el proyecto de ley para establecer la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; este proyecto de ley (tramitado con el número 050 en Cámara de Representantes y con el número 158



en Senado) fue radicado en agosto de 2011 por el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras.

En dicho documento se cita *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*, de Lizardo Narváez, Allan Lavell y Gustavo Pérez Ortega (Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009); y para la noción general de gestión por procesos, se remite a *Gestión por procesos*, de Luis Fernando Agudelo y Jorge Escobar (Medellín: Icontec, 2010). Estas fuentes orientaron al ejecutivo en la elaboración del mencionado proyecto de ley, a partir de teorías que hacen énfasis en la urgencia de modernizar los elementos jurídicos disponibles para la gestión del riesgo, en los aspectos siguientes:

Cambio paradigmático. El proyecto de ley refleja el cambio de paradigma en materia del tratamiento de los desastres: hace el tránsito de una concepción de gestión pública de los desastres a una gestión del riesgo de desastres, que incluye la anterior y la inscribe en un contexto más amplio de actuación sobre el desarrollo de la sociedad y de su base física para estudiar, conocer, monitorear, divulgar, intervenir y asegurar el riesgo de desastres y para asumir también las tareas concomitantes a la emergencia tales como la preparación, la atención, la rehabilitación y la reconstrucción.

Conexión con los procesos de desarrollo de la sociedad. El proyecto de ley parte de la premisa del desastre como un producto no buscado del desarrollo ambiental, económico, físico, social y político de una sociedad y del territorio que ocupa. Se desprenden entonces los corolarios de la intervención previa sobre las causas del desastre en particular, sobre la vulnerabilidad de la población, sobre la debilidad de la infraestructura y de las instituciones que las protegen.

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



Nuevo enfoque metodológico. El proyecto de ley se fundamenta en el enfoque de gestión por procesos, que permite implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye así competencias y actividades que otrora estaban separadas y enclaustradas en cada entidad. Además, el enfoque por procesos es la herramienta metodológica más adecuada al proceso que empieza por el conocimiento del riesgo, continúa como reducción del riesgo y eventualmente se concreta en el manejo del desastre, que no es otra cosa que la materialización del riesgo no contenido. (Congreso de Colombia, 2011a, p. 23)

Del proyecto de ley en mención surge la Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”; su desarrollo normativo se encuentra en el Decreto 4147 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”. La Unidad Nacional fue creada como entidad adscrita a la Presidencia de la República, con el objetivo de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, y de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Asimismo, se le asignó, entre otras funciones, la de “formular y coordinar la ejecución de un plan nacional de gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo” (Presidencia de Colombia, 2011, art. 4).

La Ley 1523 del 24 de abril de 2012 derogó la Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989. Según el artículo 34 de la Ley 1523, la Unidad Nacional es la instancia encargada de elaborar el plan nacional de gestión del riesgo, a partir de los insumos provenientes de los tres comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. Por su parte, el Decreto 1974 del 11 de septiembre de 2013, que reglamentó el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, constituye el conjunto de instrucciones mediante el cual la Unidad Nacional formaliza, ante las instancias del Sistema Nacional, la estructura lógica de cada uno de los pasos del proceso de formulación de dicho Plan.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”, incluye en el capítulo X, denominado “Crecimiento Verde”, el objetivo de “Lograr un crecimiento resiliente y



reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático” (DNP, 2015, p. 693). Asimismo, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres plantea, como acciones por realizar, la formulación, la socialización y el seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. De tal modo, la apuesta de país es:

[...] avanzar hacia un modelo de desarrollo que contribuye a reducir pérdidas económicas, superar la condición de pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población, aumentar la competitividad del país y, en el largo plazo, reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres. (UNGRD, 2016, p. 12).

En la Ley 1523 de 2012 las autoridades ambientales hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars), y bajo esta figura tienen asiento en la Mesa Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la cual sesiona con una periodicidad mensual.

Ahora bien, en el desarrollo de sus competencias y en el marco de su autonomía, las corporaciones interpretan la norma de maneras diferentes: mientras algunas emprenden obras “duras” (por ejemplo, Corpoboyacá), otras se enfocan en prestar asistencia técnica a los municipios para la actualización de sus POT o EOT en materia de gestión del riesgo; y finalmente, otras se limitan en exclusiva a gestionar el riesgo en los territorios que administran, sean estos de áreas protegidas o recursos hídricos vitales, entre otros.

7. Metodología

El presente trabajo de investigación es un estudio de corte cualitativo y exploratorio, realizado a través de una exhaustiva comparación entre leyes y textos de principios rectores de la gestión pública (pirámide invertida de Kelsen).

El método adoptado es, en un primer momento, la lectura de los marcos teóricos y conceptuales, y la posterior clasificación de sus contenidos o discursos en tres visiones “de facto” de los alcances de las competencias de las CAR, ajustadas con base en la experiencia de la investigadora en la



Mesa Nacional de Gestión del Riesgo, donde tiene asiento desde hace tres años como representante de dichas entidades. Este cúmulo de conocimientos y experiencia permite clasificar los discursos sobre las competencias en las tres fuentes generales descritas a continuación:

- 1) Fuente jurídica: comprende las competencias otorgadas por ley a las CAR; se distinguen dos corrientes:
 - Corriente taxativa, donde se subclasifican competencias que el aparato legal le asigna directamente a las corporaciones y están tácitamente descritas en las normas.
 - Corriente hermenéutico-interpretativa, donde se agregan las competencias que, por inferencia y método deductivo, las CAR deberían asumir en su quehacer.
- 2) Fuente técnica: comprende las competencias que los conceptos de expertos técnicos juzgan pertinente que asuman las CAR; estos conceptos provienen de entrevistas abiertas a geólogos, ingenieros forestales, expertos en asuntos ambientales y biólogos, así como personas que son consideradas autoridades técnicas del SINA, como empleados de corporaciones, funcionarios públicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, consultores ambientales, entre otros.
- 3) Fuente político-humanista: comprende las competencias que las CAR deberían asumir en el marco de su razón social y humana, según la óptica de legisladores, abogados asesores de corporaciones, sociólogos, líderes comunitarios y otras personas de la sociedad civil en general; estos consideran que a las corporaciones, en el marco de su autonomía, les competen responsabilidades mucho más amplias y laxas en materia de gestión del riesgo de desastres.

A continuación se discute y reflexiona acerca de los hallazgos del estudio, para dar cuenta, además, de otras cuestiones que ameritan la continuidad de esta línea investigativa.

8. Resultados de la investigación



8.1 Resultados para el objetivo 1: “Determinar las diferentes formas en que las CAR asumen sus competencias en materia de gestión del riesgo de desastres”

La identificación de las competencias de las CAR dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, se puede establecer a partir de la formulación de que *las corporaciones asumen competencias en gestión del riesgo siempre en el marco de su autonomía, lo que las faculta para aceptarlas o rechazarlas en las intensidades que consideren apropiadas.* Sin embargo, hay un consenso general en que *sí hacen gestión del riesgo, siempre y cuando el elemento expuesto sea de origen ecológico*, esto es, cualquier elemento propio de un ecosistema, como los cuerpos hídricos, la fauna, la flora, etc.

Por lo anterior, se concluye que las competencias de las CAR giran en torno a la aplicabilidad de la Ley 1523 de 2012, por ejemplo respecto al alcance de la norma y a su coherencia con los principios rectores de la República, las leyes y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; asimismo, en relación con la ejecución de obras y con las competencias determinadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sobre la obligatoriedad y la magnitud del apoyo de las corporaciones para la elaboración de todos los estudios sobre la materia. En consecuencia, frente a los conflictos antes mencionados a la hora de identificar las competencias de las corporaciones, este trabajo investigativo concluye, en términos generales, que:

- 1) Las autoridades ambientales SÍ actúan en el manejo de los desastres, según se explica a partir de:
 - Los principios del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
 - Las funciones especificadas en la Ley 99 de 1993.
 - El subproceso de la gestión del riesgo.
 - La interpretación del artículo 35 de la Ley 1523 de 2012.
 - La lógica implícita de la norma en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012.

- 2) Las autoridades ambientales SÍ pueden hacer obras “duras”, lo que se explica a partir de:



- El proceso de reducción de riesgos que lo permite con antelación, bajo la figura de la mitigación (intervención correctiva) para modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes.
- La prevención del riesgo consignada en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 (intervención prospectiva), con miras a evitar un nuevo riesgo en el territorio.

Todo lo anterior, se insiste, aplica para las corporaciones siempre y cuando se trate de fenómenos de la esfera ambiental y cuando el elemento expuesto sea de origen ecológico.

Por otro lado, se observan deficiencias en los procesos de articulación de los instrumentos de planificación ambiental (POMCA, PGAR, PGA, PDA, entre otros), con los de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial (POT, PND, PDD y PDM) y los correspondientes a la gestión del riesgo (PNGRD, PDGRD y PMGRD).

Otra variable que genera confusión es la falta de claridad conceptual sobre el riesgo ecológico. En efecto, al parecer se espera que las CAR interpreten este como un tipo específico de riesgo referido al alcance de su competencia (por el cual se concibe que el hombre es una amenaza para el ecosistema), sin que se abarque la dinámica natural y su afectación sobre el ser humano, lo que lo aparta de la gestión de otros tipos de riesgo, como el ambiental y el natural. Por lo demás, es preciso conocer, de manera concreta, cuál es la línea que separa a estos últimos del riesgo antrópico.

Se observa también que las corporaciones tienen sentido de responsabilidad y asignan presupuestos para la gestión del riesgo de desastres en sus planes de gestión y acción, con muy pocas excepciones. Por esta razón, en términos generales, asumen sus competencias en el manejo de cuencas, obras preventivas y establecimiento de los determinantes ambientales.

Respecto de los instrumentos de planificación, hace falta su evaluación y seguimiento, pues hay una desarticulación entre el POT, el PDM, el PGAR y el POMCA, y aún no es claro cuál es el alcance de los asuntos estrictamente ambientales en cada uno de ellos. Se detecta una debilidad en



las administraciones municipales frente a la revisión del POT, la inclusión de la Ley 1523 de 2012 y lo relacionado con otros instrumentos de planificación como los mencionados, debido a la falta de organización en los municipios y al desconocimiento de la ley en la mayoría de ellos. Por último, no hay allí claridad sobre cómo elaborar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres ni sobre la estrategia de respuesta, ya que los instrumentos respectivos se limitan a cumplir el requisito, pero no cuentan con la profundidad que se requiere.

Para simplificar el debate y conocer las responsabilidades de las CAR en materia de gestión del riesgo, debe considerarse primero el margen de incertidumbre propio de las sociedades actuales, que en este caso está determinado por la interpretación legal, la velocidad con que las nuevas leyes entran al aparato normativo, el cambio de gobiernos, los ciclos económicos, la inconsistencia de los textos, los vacíos normativos, la velocidad de los cambios sociales, culturales, políticos, ambientales y climáticos, entre muchos otros aspectos.

Previo reconocimiento de la realidad actual sobre los conflictos de competencias, diferentes disciplinas han encaminado su desarrollo hacia una alta adaptabilidad frente a los cambios y los saberes en general, pues es claro que mucho de lo que hoy está vigente no lo estaba hace una década ni lo estará dentro de pocos años. Por eso, la definición de las responsabilidades, las competencias y los roles que deben asumir las autoridades ambientales remite a una discusión que, sin duda, debe estar orientada por las leyes, ya que la forma en que estas se interpretan influye en gran medida en la forma como se acatan; y no hay que olvidar que existen también tareas extralegales, puesto que, por ejemplo, no hay una norma explícita que obligue a los ciudadanos a no arrojar basura en la calle, pero esta es un obvia y evidente premisa social.

Existen distintas miradas frente a este tema, y ello da pie a una conclusión terminante: no es posible homogeneizar perfectamente la forma en que las normas se acatan, se entienden o se aplican, pues tal como ocurre con la Biblia cristiana, el Corán o el Shari'a, diferentes grupos sociales interpretan de forma diferente los mismos textos. Así pues, a fin de conciliar las distintas miradas a partir de la juiciosa lectura de la norma, del diálogo con personas que hacen parte del sector, de los estudios técnicos y de la experiencia acumulada por la autora, en esta labor investigativa se establecen tres



fuentes interpretativas que se exponen a continuación, desde las cuales se postula una metodología de identificación de las competencias de las CAR: la fuente jurídica, la fuente técnica y la fuente político-humanista.

8.1.1. Fuente jurídica

En esta fuente se encuentra el grupo de posiciones que argumentan que el actuar de las entidades públicas debe estar absolutamente atado a lo que las leyes les imponen. De esta percepción se desprenden dos corrientes: taxativa y hermenéutico-interpretativa.

8.1.1.1. Corriente taxativa

En esta corriente, de corte más radical y explícito que la interpretativa, las autoridades ambientales deben seguir únicamente lo que la ley les encomienda de manera explícita en materia de gestión del riesgo, a saber:

- Artículo 31 de la Ley 99 de 1993: Contiene 31 responsabilidades para las CAR; es de destacar la responsabilidad número 19, que habla explícitamente de desarrollar obras civiles hidráulicas, y la responsabilidad número 23, que reza:

Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles 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. (Congreso de Colombia, 1993, art. 31)

- Artículo 31 de la Ley 1523 de 2012: Contiene cuatro párrafos con funciones para las CAR que deben ser comprendidas de acuerdo a los principios de ley allí señalados (complementariedad y subsidiaridad), siendo la responsabilidad primaria, no obstante, del poder ejecutivo (municipal, departamental o nacional); es decir que hasta tanto esas autoridades ejecutivas no soliciten asistencia o falten, las autoridades ambientales no pueden actuar.



- Ley 388 de 1997: Artículo 10 reglamentado por el Decreto 2201 de 2003, donde se señala que las corporaciones deben expedir determinantes ambientales; y artículo 23, donde se indica que deben actuar como entidades consultivas para la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial que integren el componente de gestión del riesgo.

8.1.1.2. Corriente interpretativa

Según esta corriente, más laxa que la anterior, las autoridades ambientales, en materia de gestión del riesgo, deben no solo asumir las tareas que la corriente taxativa identifica, sino también actuar amplia y suficientemente en todo el ámbito de la palabra *gestión*.

Esta posición encuentra su justificación en el artículo 1 de la Constitución Política, toda vez que la forma unitaria del Estado conduce a los principios de centralización política y descentralización administrativa. Por su parte, el artículo 8 consagra la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la nación. Y sumado a esto, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 le otorga un carácter autónomo a la labor de las corporaciones.

En cuanto a la Ley 1523 de 2012, los artículos 2 y 3 señalan que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. Por otro lado, en el artículo 3 se enuncian 15 principios que determinan y a los que deben ajustarse todas las interpretaciones, los alcances y las acciones necesarias para conocer el riesgo, mitigarlo y manejar el desastre. Y además de los alcances proyectados en el artículo 31, debe prestarse atención al artículo 35, referente a la respuesta en caso de emergencias; al artículo 37, que habla de la estrategia que deben seguir esas respuestas; a los artículos 39 y 41, que dan cuenta de la integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial; y al artículo 42, donde se abordan los planes de contingencia.

Todo este articulado arroja luces sobre las funciones atribuidas a las corporaciones de manera implícita, respecto de acciones referidas a la gestión del riesgo en sus tres procesos: conocimiento



del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Tal es el caso de la respuesta a emergencias, frente a lo cual las CAR, en calidad de entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, deben emprender acciones para la evaluación de daños y el análisis de necesidades, en el marco de sus competencias ambientales. Así, el parágrafo 2 del artículo 37 señala que los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo deben contener dichas estrategias de respuesta.

8.1.2. Fuente técnica

En esta fuente se encuentra el grupo de posiciones que afirman que la labor de las corporaciones en materia de gestión del riesgo debe guiarse por los documentos y lineamientos técnicos que expidan los entes rectores del SINA (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres).

Un ejemplo de estos documentos son los lineamientos del Decreto 1640 de 2012, que refiere directrices y guías técnicas específicas para la formulación de los POMCA, donde está pormenorizado el marco de la gestión del riesgo en este ámbito, la cual comprende la evaluación de amenazas, el análisis de vulnerabilidad y la definición de escenarios de riesgo. Otra muestra de esta fuente técnica para determinar las competencias de las CAR son los determinantes ambientales que se convierten en lineamientos técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en los POT de los municipios. Ejemplo de ello es la Resolución 381 de 2014 de Corpocaldas, donde esta entidad fija determinantes ambientales en materia de riesgo para el departamento de Caldas, define los tipos de protección, uso, ocupación y manejo de zonas con amenaza o riesgo, y establece sanciones en pro de la reducción del riesgo.

La fuente técnica arroja, en consenso, las siguientes competencias para las CAR:

- 1) Las autoridades ambientales SÍ deben publicar y dar a conocer permanentemente a los consejos territoriales de gestión del riesgo todos los estudios y evaluaciones que desarrollan para el conocimiento de amenazas, incluidos los realizados en el marco de procesos de



seguimiento de licencias ambientales para la explotación de recursos naturales, cuando esta puede tener gran incidencia en la generación de un desastre.

- 2) Las autoridades ambientales, en materia de gestión del riesgo de desastres, SÍ tienen como función principal generar evaluaciones que orienten las acciones y obras para el manejo de taludes, cauces y zonas forestales; es decir que solo apoyan la evaluación de las amenazas por inundaciones, movimientos en masa e incendios forestales.
- 3) Las autoridades ambientales SÍ pueden evaluar la vulnerabilidad de los recursos naturales renovables a partir de los lineamientos del Ministerio de Ambiente, en lo que se refiere al riesgo ecosistémico y/o en el marco de la evaluación de los impactos ambientales para el otorgamiento de licencias. Por lo anterior, las corporaciones pueden ser objeto de acciones populares cuando, por omisión de sus acciones, pueden vulnerar el derecho a la seguridad y a la prevención de desastres predecibles técnicamente.
- 4) Las autoridades ambientales NO tienen la obligación de evaluar la amenaza sísmica, volcánica o por tsunamis, ni la vulnerabilidad física y funcional de equipamientos colectivos, líneas y edificaciones vitales, como hospitales, vías y redes de acueducto, entre otros. Asimismo, NO es su competencia la evaluación socioeconómica, excepto para las corporaciones de desarrollo sostenible, las cuales deben articular sus acciones con las comunidades de territorios colectivos.
- 5) Las autoridades ambientales SÍ tienen la obligación de evaluar la amenaza por inundaciones, movimientos en masa e incendios forestales, así como ejecutar y promover obras para el control de cauces y el manejo de taludes. No obstante, esto se concibe como una función subsidiaria y complementaria a la acción primaria que deben ejercer los alcaldes y gobernadores en los municipios y departamentos.



- 6) Las autoridades ambientales SÍ deben evaluar la vulnerabilidad ecosistémica en el marco del otorgamiento de licencias ambientales, bajo los lineamientos que para ello expida el Ministerio de Ambiente.
- 7) Las autoridades ambientales, en materia de gestión del riesgo, SÍ deben ajustar sus acciones al conocimiento y a la reducción del riesgo de desastres, en el marco de las competencias otorgadas por la Ley 99 de 1993, como función subsidiaria y complementaria a la acción primaria de los municipios y departamentos. En lo que se refiere a atención de desastres, deben asistir a los entes territoriales para la evaluación de los impactos medioambientales.
- 8) Los particulares SÍ tienen responsabilidades en la gestión del riesgo de desastres, que van desde lo comprendido en el principio de autoprotección, hasta la ejecución de obras para la reducción de riesgos cuando sus construcciones se encuentran en zonas con amenaza media y alta de deslizamientos e inundaciones. Esta ejecución de obras está dispuesta en los decretos de licencias urbanísticas y es responsabilidad de las autoridades municipales velar por su cumplimiento.

En el marco de esta fuente, las competencias técnicas y jurídicas de las corporaciones pueden aumentar o disminuir con el paso del tiempo, por lo que constituye la vertiente que más rápidamente se ajusta a los diferentes cambios ecosistémicos, económicos, sociales, culturales y científicos.

8.1.3. Fuente político-humanista

En esta fuente se encuentra el grupo de posiciones cuyos alcances sobrepasan los ámbitos jurídico, interpretativo y técnico. Comprende perspectivas amplias respecto a las cuales es vital reconocer que la percepción del público dista de lo que la norma fija para las entidades estatales. Según esta fuente, las CAR, en el marco de su autonomía, pueden actuar libremente y aceptar calidades y responsabilidades que comparten con los entes territoriales bajo el principio de la subsidiariedad.



Por su mismo carácter autónomo, las corporaciones no están obligadas a actuar todas de la misma manera. En ese sentido, lo que hay que debatir no es la obligatoriedad de una acción determinada, sino hasta dónde esta se corresponde con la capacidad propia de cada autoridad ambiental, ya sea técnica, humana, financiera o logística.

En esta vertiente, que incluye una actitud humanista por parte de las corporaciones, pueden referirse las acciones en infraestructura adelantadas por Corpoboyacá en el marco del plan de acción para afrontar la fase fría del fenómeno ENSO en 2016, en previsión de los efectos que tuvieron lugar durante la temporada de lluvias de 2010. Asimismo, se puede mencionar la fijación de determinantes ambientales de gestión del riesgo para los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial por parte de Corpocaldas, líder en la materia, con la expedición de la Resolución 381 de 2014. Esta fuente tiene como base fundamental la consideración de las particularidades de cada autoridad ambiental, como sus debilidades o fortalezas técnicas y de recursos, la extensión de sus jurisdicciones, las características de sus ecosistemas y las comunidades de los territorios que le corresponden; todo estos factores, dependiendo de las condiciones específicas en cada caso, puede o no contribuir a la gestión del riesgo.

8.2 Resultados para el objetivo 2: “Caracterizar los riesgos que se involucran en las funciones de la CAR, teniendo en cuenta los determinantes que necesitan considerar los miembros del comité Nacional para la Reducción del Riesgo CNRR”.

El CNRR es un mecanismo de diálogo y concertación entre los distintos actores que confluyen en la gestión del riesgo, configurado como espacio para la orientación de las actividades que cada entidad realiza. Fue creado a través del Sistema nacional SNGRD y su consecuente Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –PNGRD. Organismo colegiado, de carácter consultivo y no decisorio asesora y planifica la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el Director de la UNGRD, quien lo preside; y los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Colombiano de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas, el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo. Este organo



técnico frecuentemente entra en desgastantes debates en cuanto a los límites de las competencias de las CAR y su capacidad de orientar los postulados que manejan. El documento, más allá de constituir una aproximación al problema en el ámbito de lo exclusivamente académico, pueda convertirse en un insumo a partir del el CNRR perfile de manera más clara el papel que cumplen o deben cumplir las CAR en materia de gestión del riesgo, y con ello sea posible optimizar procesos de interpretación de competencias o asignación de funciones en ese sentido, ya no solo de las corporaciones, sino también de otras entidades con las cuales estas suelen entrar en conflicto.

En esta investigación, se espera que este trabajo, en sí mismo, permita a los miembros Comité esclarecer las competencias de las CAR, y que, con base en sus resultados, pueda dotar a las corporaciones de un elemento común y de una línea de base frente a la articulación y homologación del trabajo que desarrollan. Desde los resultados se busca descongestionar procesos internos y establecer un resumen interpretativo del contexto del problema, en aras de conciliar las diferentes posturas de las corporaciones alrededor de sus competencias, las cuales, según aquí se argumenta, no se oponen entre sí, sino que conllevan enfoques diferenciados en cuanto a forma y fondo. Así se pueden caracterizar los riesgos que deben asumir las CAR teniendo en cuenta los determinantes resultantes del primer objetivo. En síntesis las corporaciones tienen enfoques autónomos en aceptar sus competencias en índole política, técnica y jurídica en distintas magnitudes dependiendo de ello sus capacidades internas y particularidades de territorios, población y situaciones externas.

Por último, y en razón de lo anteriormente dicho, cabe advertir que este trabajo investigativo se presenta como un punto de apertura del debate sobre las competencias de las CAR, dirigido a todos los interesados en desarrollar, complementar o incluso controvertir lo hasta aquí consignado, algo fundamental en un contexto de construcción permanente de conocimiento que involucra a distintos actores sociales e institucionales; por ello, debe entenderse como un punto de inflexión del debate y de reflexión sobre cuestiones fundamentales alrededor de las competencias en gestión del riesgo, a modo de contribución a una discusión que puede contemplarse desde los tres niveles o fuentes expuestas en los resultados –jurídica, técnica y político-humanista–, y en el marco de la cual es



necesario aún establecer ajustes y desarrollos para la mejora continua de la gestión pública, todo esto en busca del bienestar social general como fin último de todos los esfuerzos en este sentido.

9. Conclusiones

De forma genérica la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, con responsabilidad compartida de toda la sociedad en su conjunto con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, tal como lo anuncia la ley, sin embargo en la puesta en práctica de este desarrollo científico de la administración y gestión pública colombiana se han encontrado distintos retos en el nivel técnico.

Particularmente las competencias que las CAR asumen dentro del ordenamiento de la normatividad, su espíritu, su ámbito de aplicación y sus alcances, luego de 6 años de la promulgación de la ley 1523 de 2012. Se hace necesario poner en discusión los caminos de la gestión del riesgo de desastres de las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades ambientales territoriales, puesto que la puesta en marcha de la ley ha traído consigo un conflicto de competencias de orden positivo, negativo o incompatible. Así, a través de la pregunta por las competencias en un asunto institucional desde lo jurídico, lo técnico y político-humanista que se construye en la interacción de las instituciones, en materia de enfoques y conclusiones, considera tres fuentes problematizadas (jurídica, técnica y político-administrativa), contribuye a la dilucidación de la cuestión, al resumir de manera concisa y concreta, desde una visión holística, cuestiones fundamentales alrededor de las competencias de las CAR donde se concluye que las competencias se limitan tanto como la autonomía constitucional por las que fueron dotadas las corporaciones.

Sin embargo se reconoce de explícito cumplimiento que las CAR son responsables de la gestión del riesgo en sus 3 niveles, (Conocimiento, Reducción y Manejo) en donde los elementos expuestos sean de mera y exclusivamente índole ecológica. El coeficiente de GINI, que mide el nivel de distribución de la riqueza, considera que Colombia es uno de los países mas desigual del



mundo, esta desigualdad se traduce manifiestamente en las instituciones públicas de carácter territorial. Las diferencias entre capacidades de Entes Territoriales de orden ejecutivo, el autoridades policiales, ambientales, educativas entre otras adolecen de esas marcadas diferencias de distribución, por ello se reconocen las distintas formas como en especial las autoridades ambientales son diferentes entre ellas. Todo esto se traduce en una falta de equidad y homogeneidad en la toma de decisiones de las distintas corporaciones, haciendo más difícil comparar experiencias de éxito o fracaso, tener directrices concluyentes y generalmente aceptadas o consensos en distintos escenarios de debate en cuanto a las responsabilidades y competencias de las CAR.

Con lo aquí hallado se permite entonces concluir que es voluntad de la administración de la autoridad ambiental de concurrir y articularse en el proceso de gestión del riesgo, asistiendo a la otra institucionalidad tanto como sus capacidades técnicas, territoriales, administrativas, presupuestas, científicas y políticas se lo permitan. No es cuestión de la creación de mas normas, aclaración o jurisprudencia. La normatividad vigente es amplia y permite una cierta libertad en campo de acción de todos los integrantes del sistema y sociedad en la participación de la gestión del riesgo, así se apertura el debate y la investigación académica en torno de la aplicabilidad de las normas colombianas en todos los aspectos donde la autonomía constitucional juega un papel sui generis de administración pública.



Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). *CONPES 3318 de 2004, “Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$260 millones para financiar parcialmente el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales”*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3318.pdf>

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación”*. Tomo 2. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>

MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). (2013). *Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), & Universidad Tecnológica de Pereira. (2013). *Marco conceptual y definición de Riesgo Ecológico en el marco de la Gestión de Riesgo de Desastres: Definición y alcance de competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales en materia de riesgo ecológico*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Safar Díaz, M. S. (2012). Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión del riesgo como política pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo* 0(7), 45-62. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3233>

UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). (2010). *Guía Municipal para la Gestión del Riesgo*. Bogotá: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.



UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). (2015). Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [Página web]. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo. 2015-2025*. Recuperado de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>

Textos legales

Congreso de la República de Colombia. (1988). Ley 46 de 1988, “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”. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+46+de+1988.pdf/7990561a-63f5-4927-9c91-fad4e81383a7

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=297>

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=339>

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los



numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Congreso de la República de Colombia. (2011a). Proyecto de ley 050 de 2011. Cámara. *Gaceta del Congreso: Senado y Cámara 592*. Recuperado de

servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.pdf?v_numero=592&v_anog=2011

Congreso de la República de Colombia. (2011b). Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Congreso de la República de Colombia. (2011c). Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>

Corpocaldas (Corporación Autónoma Regional de Caldas). (2014). Resolución 381 de 2014, “Por la cual se fijan las determinantes ambientales de gestión del riesgo para los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial del departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”.

Recuperado de

<http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/1378/Resolucion%20381%20de%202014.PDF>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-994 de 2000. M. P.: Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-994-00.htm>



Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-894 de 2003. M. P.: Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Auto 089A de 2009. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A089A-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia 035 de 2016. M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (1989). Decreto 919 de 1989, “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13549>

Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto 93 de 1998, “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3454>

Presidencia de la República de Colombia. (2003). Decreto 2201 de 2003, “Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11532>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4147 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44600>



Presidencia de la República de Colombia. (2012). Decreto 1640 de 2012, “Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49987>

Presidencia de la República de Colombia. (2013). Decreto 1974 de 2013, “Por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo”. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/DECRETO%201974%20ODE%202013.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 1807 de 2014, “Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59488>

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia, 1991. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>