Imprimir

La ley 1523 del año 2012 adoptó la política nacional de gestión del riesgo para el conocimiento y la reducción de los riesgos, enfocada en el manejo de los desastres; a fin de prevenir, atender, y evitar daños mayores en las comunidades y en los bienes públicos. Se diseñó como un sistema porque hacen parte las red de autoridades (todos los Alcaldes, Gobernadores, Ministerios y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Institutos Nacionales, entre otros); y la población también tiene que colaborar desde las asociaciones comunitarias y formas de agrupamiento para que, "*los habitantes del territorio nacional, sean corresponsables de la gestión del riesgo, actúen con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acaten lo dispuesto por las autoridades".*
El artículo 31 de la Ley 1523 ordena que las CARs apoyen a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo. La entidades territoriales o municipios son parte del Departamento, pero a su vez conforman la Corporación Autónoma (artículo 23 y 25 de la Ley 99 de 1993). 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 (el suelo departamental), o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro-geográfica (art 23).

La Asamblea Corporativa, es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción (art 25), pero solo los citan una vez al año. Y en los Consejos territoriales del sistema nacional de Gestión del Riesgo, su funcionamiento se deposita en un coordinador designado por el Gobernador o por el Alcalde, dependiendo del caso, para vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo. Desentrañar cómo se garantiza el flujo efectivo, esa es la clave o busilis del asunto. Esos coordinadores luego no son escuchados por los Directores de la CAR que se encumbran en reuniones con más pedigrí aristocrático. O sea, la vocería se pierde. Son 9 delegados quienes integran los consejos territoriales, entre ellos, al lado del delegado de la CAR está el delegado de los Bomberos.

Son los mismos entes territoriales (municipios) los que conforman el Departamento los que conforman la CAR. Por lo tanto, son indesligables, es clarísimo las obligaciones de estas, y es inexcusable la baja actuación (es aleatoria) o de escaso perfil para cooperar en la atención, reducción de desastres y que las inversiones no tengan contundencia para resolver los daños a los recursos naturales causados por los desastres. Las CAR deberían tener el doble papel de asesores y autoridades en el tema de riesgos y otros asuntos sustantivos del llamado desarrollo sostenible. Interpretando bien la Ley 1523 ese doble papel se concibió, pero no lo hacen. No atienden a los organismos de socorro que arriesgan la vida, los ven como regalados, y cuando desde las Corporaciones Autónomas van a "recuperar los suelos", después de los incendios, se apoyan en agrupaciones que no saben hacer los trabajos. Que ordena y prescribe el artículo 38 de la Ley 1523. *Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública. "Todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, deben incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión".*

Si bien es cierto que las CAR tienen un rol complementario y subsidiario (respecto a los Alcaldes y Gobernadores que tienen el rol principal), las CAR deben estar enfocadas al apoyo de labores de la gestión del riesgo que correspondan a la sostenibilidad ambiental del territorio. Bajo una interpretación literal y sistemática, le corresponde a las CAR incluir un previsible presupuesto para recuperar el territorio afectado por los desastres, con énfasis por los incendios y las remociones en masa, desastres recurrentes que dañan los suelos, recurso natural de la gobernanza principal de las CARs. Sostenibilidad ambiental del territorio, engloba todos los recursos naturales y se relaciona con la preservación de los mismos. El apoyo a las labores de la gestión del riesgo, según el parágrafo 1, de esta Ley se hace con disponibilidad presupuestal que no se ve. Por ejemplo, a los Bomberos del Valle del Cauca, para 4 años (2020/2023), la CVC les asignó menos de 600 millones y son 42 cuerpos de Bomberos, lo cual no se compadece con las afugias y eventos que deben enfrentar. Ya solicité en el último Consejo Directivo realizado el 29 de enero del año 2024 que se incluya este eje temático dentro del PAC en construcción para los años 2024/ 2027, frente a la oleada de incendios que ha vivido la República de Colombia, dentro de la temporada seca,

baja en precipitaciones, dentro del fenómeno del niño en marcha y el acendramiento del calentamiento global por el incumplimiento de las metas en todos los países que desacatan las instrucciones de la ONU.

El Parágrafo 2 de la Ley 1523, expresa: *"Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible".* Aquí hay relación inescindible porque se trata de que en el Plan de Acción Cuatrienal (PAC) de la CAR deben estar incorporadas las acciones para la adaptación al cambio climática, prescritas en la Ley 2169 del año 2021, y explicadas por la ONU, contenidas en la agenda de las ODS de París 2015, protección de ecosistemas terrestres y marinos, ciudades resilientes, protección de las cuencas hidrográficas, fortalecimiento de los suelos, etc. Y en el Plan de Gestión el riesgo del Departamento y en los planes municipales de gestión del Riesgo, aparecen las zonas y áreas de vulnerabilidad de cada municipio, estos componentes los debe considerar el PAC y dentro del eje de eventuales riesgos y desastres, reservar la partida necesaria por si llegaren a ocurrir. De no ser así se hará la posterior reversión o reintegro de ese rubro para ajustarlo a una vigencia anual posterior. El artículo 2, parágrafo 1 de la Ley 2169, expresa: "*Las entidades territoriales y los organismos y entidades del orden nacional, deberán implementar las acciones necesarias para lograr estas metas en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y la ley, así como trabajar juntamente con el sector privado, crear los instrumentos necesarios y promover la implementación de acciones que aporten a las metas nacionales".* Si se revisan las cifras de incendios y deslaves de años anteriores se verá que siempre ocurren desastres de esta clase. Los Bomberos que se exponen, colocan su pecho, cuerpo y vida no pueden estar al garete de la caridad municipal que tampoco los incorpora en sus nóminas.

El Parágrafo 3 de la Ley 1523 del año 2012, contiene el siguiente literal: "*Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas*

jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación". De este literal se desprende y comprende que la CARs en Colombia y la CVC, en lo particular, en el Valle del Cauca, deben apoyar a los municipios (que además integran la CAR), para implementar los procesos de gestión del riesgo y serán corresponsables. La implementación no es solo orientar o solicitar incluir en el POT o en plan de desarrollo Municipal, y otros instrumentos de planeación, la implementación es poner en marcha, hacer funcionar. El diccionario de la Real Academia de la Lengua dice de la palabra implementación:
Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo. La CVC no actúa eficientemente ni en la prevención y reducción del riesgo, menos en la implementación de los procesos, según lo expone el comandante de Bomberos que obra como delegado Departamental, Rafael Arango, quien agrega, "*La C.VC, su operación como autoridad ambiental está limitada por el orden público por lo que no ejerce a cabalidad como autoridad ambiental al no ingresar a territorios que consideran de inseguridad. El recurso de la C.V.C para prevenir y reducir el riesgo no contempla a los Bomberos del Valle del Cauca. En la elaboración de planes de acción no se nos incluye, ni nos tienen en cuenta para exponer las necesidades operativas. No hay una política pública en materia de prevención-mitigación. La presencia institucional en el terreno y trabajo de campo es cuestionable aun en los casos post incendio. Los bomberos del Valle no solo enfrentamos los incendios estructurales en los cascos urbanos, también los rurales y forestales, siendo los bomberos también actores en la época invernal".*

Colombia se demoró muchas décadas para entender que su derecho interno o *Estado de derecho* debía contener normas para atender los desastres de manera preventiva. 16 décadas desde 1821, 164 años hasta que llegó el desastre de Armero donde como lo expresé en una columna a dos manos con el economista Ernesto Pino, "*En otros países desde antes de 1985 ya funcionaba la relación desastres y normas de derecho. En Colombia después del desastre de Armero (1985), solo 3 años después se expide la Ley 46 de 1988 para atender eventos similares, nacieron los CLOPAD y se aumentó el socorrismo, fortaleciéndose la Defensa Civil, La Cruz Roja, los Bomberos, los Boy Scouts; pero resultó ser una legislación asistencialista y samaritana con ausencia de cientificidad para el conocimiento del riesgo; la*

*reducción y la previsión quedó anclada en la atención de los desastres, hasta que en el año 2012, luego del desastre diluvial del fenómeno climatológico "la niña" del 2010/ 2011 que inundó la mitad del país se expidió la Ley 1523 que creó el sistema nacional de gestión del riesgo y se fundó la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD , con una capacidad económica para actuar inmediatamente y con la estructuración de una planta de expertos y científicos que han atendido eficientemente desastres como el de Salgar y el de Mocoa, han previsto y evitado otros desastres por deterioros que se han controlado y reducido, pero nos falta mucho" . (*Ramos y Pino, 2015).

Cuando se habla de desastres la mayoría de las personas exclama, "era inevitable", "la naturaleza se enfureció", "son fuerzas sobrenaturales", etc. Pero si se evalúa bajo la lupa de las ciencias naturales, y del derecho ambiental vigente, muchos desastres si son previsibles, reducibles, mitigables, y producidos por factores antrópicos, es decir por las mismas personas que alteraron o violentaron los ecosistemas. Muy pocos desastres son incontenibles como los terremotos, los cuales son resistibles si las construcciones se han hecho con procedimientos e infraestructuras de sismoresistencia.

La bioética debe difundirse como parte de la educación ambiental, difundir en la población las buenas prácticas o conductas de respeto a los recursos naturales renovables y la biodiversidad. Por ejemplo, la extracción del material de arrastre de los ríos en exceso (sacando arena y piedras sin límite), llega a socavar el Talweg del lecho y destruyendo las orillas, conllevará en la destrucción del acorazamiento del rio volviéndolo turbulento y acelerando la velocidad del cauce.

La extracción minera de oro, metales, calizas, coltán, litio, petróleo, carbón, de cualquier mineral debe acoplarse a las reglas del derecho minero y bajo los principios ambientales, etc. Allí está la relación entre el derecho objetivo, escrito y los recursos no renovables. El derecho ambiental cubre todos los ámbitos. Pero si el derecho no se hace cumplir por laxitud o corrupción, esta conducta abre un ariete hacia los desastres. La vigilancia, la exigencia de los requisitos y hacer valer las restricciones para no ocupar los sitios de vulnerabilidad, son medidas preventivas, hacer lo contrario, facilita la ocurrencia de los desastres. Es obvio que,

si se dejan avanzar las viviendas sobre la faja lateral de los ríos, vendrá la avalancha que arrastre las casas; lo mismo ocurre con las construcciones en las laderas, sitios de vulnerabilidad por la falta de alcantarillados que empozarán las aguas y producirá la remoción en masa o deslizamiento. Todo desastre que no se prevenga, mitigue, o reduzca y que estando al alcance de las autoridades hacerlo, pero por omisión y falta de inversión no se haga, resulta más costoso y viola los derechos humanos de las personas protegidas.

El Estado es el único dotado de todas las formas de prevenir para advertir a la población. Ninguna persona o grupo de voluntariado tiene la capacidad de hacerlo a nivel nacional. El Estado y sus entes territoriales están articulados por la administración o Gobierno nacional, del cuatrienio determinado, pero el Estado como organización política de la sociedad es uno solo; otra cosa son los entes territoriales como parte del Estado local o municipal y los departamentos como orientadores de los municipios en su jurisdicción, y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como sumatoria de las alcaldías en cada Departamento. Para ello existen los sistemas nacionales creados en dos leyes, el SINA (Ley 99 de 1993) y la Gestión del Riesgo (Ley 1523 del año 2012). Si las autoridades que integran estos dos sistemas no se comportan bajo los principios que los rigen, no funcionan esos dos sistemas nacionales. Y eso es lo que pasa en Colombia.

Los principios generales son fuente del derecho, la principalistica los estudia y valora. Los principios se encuentran en la Constitución y estos irradian toda la fuerza interpretativa para comprender las normas rectoras de la Nación; los principios se encuentran también en las Leyes y los Decretos, encabezando las normas de esos cuerpos jurídicos; permiten la comprensión de las normas y coadyuvan la interpretación con cualquiera de los métodos que se utilicen. Miremos solo 6 de los principios generales del artículo 3 que presiden la Ley 1523 del año 2012. El principio participativo, numeral 5, 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. Principio de interés público o social, numeral 7, En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Principio de precaución, numeral 8, cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las

vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo. Principio de sostenibilidad ambiental, numeral 9, 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. Principio de coordinación, numeral 12, 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. Principio de concurrencia, numeral 13, 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.

No he mencionado los principios de subsidiaridad, oportuna información, gradualidad, diversidad cultural, autoconservación y el de la igualdad. De este grupo de principios generales se desprende que sin el conjunto de las autoridades Estatales es difícil prevenir y resolver la atención de los desastres. Y el sistema de Gestión del Riesgo debe ir a la par o enlazarse con el Sistema Nacional del medio ambiente SINA, donde también las autoridades se deslizan o escurren para no concurrir e invertir.

“Los estándares jurídicos internacionales en materia de desastres han relacionado la prevención con los siguientes factores: la reducción de exposición a desastres, la disminución de vulnerabilidad de las personas y la mejora en la preparación para eventos adversos (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastre, 2009). Es necesario que la reducción de riesgos por desastres sea pensada en clave de derechos humanos, con el fin de que los marcos jurídicos y las políticas públicas desplegadas no se restrinjan a la protección de infraestructura, sino que contemplen la reducción de vulnerabilidad de las

personas mayormente expuestas al riesgo, teniendo como pilar la protección de la vida". *(*Biblioteca Unam, 2017)

CITAS:

Biblioteca de la UNAM. *DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES. OBLIGACIONES DE ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES*. Capitulo octavo. Libro sobre desastres y marcos jurídicos aplicables. www.archivos.juridicas.unam.mx / Mexico, año 2017.

Ramos Garbiras Alberto y Pino Ernesto. "*Armero sin gestión del riesgo*". Comentario de cine publicado en las revistas digitales Caja de Herramientas, y elciudadanoenlared.com.co Blogspot edición de abril, año 2018.

Alberto Ramos Garbiras, miembro del Consejo Directivo de la CVC en representación del Presidente de la República, desde octubre del año 2023. Fue Procurador Ambiental del Valle; Jefe departamental de la Gestión del Riesgo en el Valle, como miembro del Gabinete Departamental en el año 2015. Y autor del libro "*Aguas y derechos".*

Foto tomada de: Invías