

# ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CIUDAD Y DERECHO URBANO

*Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*



Editores: Jorge Iván Rincón Córdoba  
Nicolás Cabezas Manosalva

JORGE IVÁN  
RINCÓN CÓRDOBA  
NICOLÁS  
CABEZAS MANOSALVA  
EDITORES

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO,  
CIUDAD Y DERECHO URBANO:  
COMPETENCIAS, INSTRUMENTOS  
DE PLANIFICACIÓN Y DESAFÍOS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano : competencias, instrumentos de planificación y desafíos /* Jorge Iván Rincón Córdoba, Nicolás Cabezas Manosalva (editores). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

1283 páginas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904482

1. Ordenamiento territorial -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 2. Planificación regional -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 3. Desarrollo de la comunidad urbana -- Colombia 4. Licencias de construcción y urbanismo -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 5. Derecho urbanístico -- Colombia 6. Derecho administrativo -- Colombia I. Rincón Córdoba, Jorge Iván, editor II. Cabezas Manosalva, Nicolás, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

344 SCDDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

agosto de 2020

ISBN 978-958-790-448-2

© 2020, JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA Y NICOLÁS CABEZAS MANOSALVA (EDITORES)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Panamericana, formas e impresos S.A.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MÓNICA SOFÍA SAFAR DÍAZ

*Gestión de riesgos como esencia de la planificación  
en la prevención de desastres en el ordenamiento territorial*

## SUMARIO

Introducción. 1. Concepto e importancia del riesgo en el marco de las organizaciones. 2. La política pública de administración de riesgos en las entidades territoriales. 3. Administración de riesgos de desastres en Colombia y su aplicación concreta en el orden territorial. 3.1. Antecedentes y contexto: Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. 3.2. Regulación actual: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 4. La gestión del riesgo de desastres en la planificación territorial. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

Es indiscutible el deber de cada uno de los niveles dentro del Estado de efectuar una planificación seria, eficiente y útil, lo que implica la fijación de las metas por cumplir en un determinado período de tiempo—normalmente el que corresponde a una administración, con proyección a un futuro más lejano— y la escogencia de las estrategias que se consideran más adecuadas con base en los recursos disponibles, demandando la estructuración de planes, programas y proyectos que se constituyen en los mecanismos mediatos e inmediatos encaminados al logro de los objetivos gubernamentales propuestos para la materialización de las políticas públicas<sup>1</sup>. En esta medida, la tendencia actual a nivel mundial en materia de Administración Pública se dirige a la adaptación y asimilación de modelos originados en el sector privado empresarial, los cuales han demostrado su efectividad en el manejo organizacional, especialmente por el fin de lucro de los agentes privados que obliga a las empresas a diseñar mecanismos para lograr la

---

1 “El desarrollo planificado es el modo de acción—propio del socialismo— de las leyes económicas, y él mismo actúa en calidad semejante de ley. La planificación es la forma general de manifestarse esas leyes. Todos los cambios en las formas de las relaciones económicas que actúan como palancas del mecanismo económico se efectúan de manera planificada, de acuerdo con un programa argumentado y adoptado con antelación. Estos cambios pueden realizarse de manera autónoma, independientemente del plan de desarrollo económico y social, así como en la composición del plan, en calidad de una de sus tareas. [...] De la planificación dependen la eficacia del progreso económico y social de la sociedad, la elevación del nivel de vida del pueblo. La planificación es el eslabón más importante, fundamental de la administración en condiciones de socialismo, es la médula de gestión”: OLEG YUN. *Perfeccionamiento del mecanismo planificador en la gestión económica*, Moscú, Progreso, 1988.

maximización de beneficios y el menor costo posible<sup>2</sup>. Lo anterior ha llevado a la incorporación de la planificación como un elemento vital dentro del modelo de generación de valor en la organización pública, más allá del mero postulado formal consagrado en la normatividad que la rige, adquiriendo la conciencia de que invertir en la correcta estructuración de las estrategias y en el tratamiento de situaciones que puedan desviar el cumplimiento de los objetivos de la organización cuesta menos, desde todo punto de vista, que asumir los costos, cualesquiera que estos sean, de las situaciones que impactan a la misión y visión de la organización<sup>3</sup>. Entonces, se va más allá del fin de la ganancia monetaria como incentivo para la correcta planificación dentro de la Administración Pública, para justificar su necesidad en la prestación eficiente y continua de servicios públicos a cargo del Estado en aras de satisfacer el interés general, con el pleno entendimiento de que un Estado bien gestionado, mediante el cumplimiento de sus planes y objetivos, brinda prosperidad a sus ciudadanos y éxitos individuales a sus gobernantes.

Ahora bien, para el logro de las metas y objetivos propuestos en el corto, mediano y largo plazo a través de los diferentes instrumentos de planificación utilizados en cada organización, dentro de las que se cuentan las estatales y, muy especialmente, las entidades territoriales –por su papel esencial en la estructura de un Estado como el colombiano–, resulta indispensable el

---

2 “Aunque desde el nacimiento de los Gobiernos los sectores público y privado han compartido la producción y la asignación de bienes y servicios, durante mucho tiempo se impuso la idea fundamental de que el Gobierno es el máximo responsable de la economía a la hora de producir y asignar recursos. Pero esta idea ha quedado obsoleta. [...] Uno de los principios dominantes de esa reinversión pública ha sido que los Gobiernos devuelvan –cada vez en mayor medida– al mercado la responsabilidad de satisfacer las necesidades y deseos de la sociedad. La estructura de incentivos de la empresa privada con fines de lucro, particularmente relacionados con la minimización de costes de producción y la innovación, la hace ser más competitiva en la producción de numerosos bienes y servicios. La propiedad privada da a las empresas del sector privado incentivos para innovar porque pueden capturar las ventajas asociadas a la innovación. El sector público no sólo carece de los incentivos que da la propiedad, sino que además la regulación de sus procedimientos de contratación y la imposibilidad de despido obstaculizan la innovación. [...] En el esfuerzo por ser más emprendedor[es] y quitarse las ataduras de la pesada burocracia, los Gobiernos han procurado no solamente contratar con el sector privado, sino también imitar las buenas prácticas empresariales en sus propias actividades. Un sector público emprendedor es lo más parecido posible a una empresa del sector privado”: FRANCISCO CABRILLO et al. *Estrategias para un gobierno eficaz*, Madrid, LID, 2008, pp. 9 a 12.

3 Esta afirmación ya la habíamos expuesto con anterioridad: cfr. MÓNICA SOFÍA SAFAR DÍAZ. “Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión de riesgo como política pública”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 7, 2012, p. 1.

manejo y tratamiento de aquellas situaciones que, siendo inciertas en cuanto a su ocurrencia y/o impacto, tienen un efecto en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos creados y de los fines que justifican su estructuración. Esto es lo que se conoce como la gestión del riesgo, y su importancia es tal que su ausencia se constituye en una segura causa de fracaso de los objetivos propuestos, y en una fuente indiscutible de responsabilidad por la causación de daños antijurídicos como consecuencia de la omisión de los órganos directamente llamados a su realización.

Es por ello que, ante la reciente conciencia de su importancia, en combinación con las atribuciones constitucionales y legales que se confieren a los entes territoriales, en nuestra legislación se ha establecido un marco general sobre administración de riesgos, aunque enfocado específicamente a una categorización o tipología específica, cual es la relativa a los denominados “desastres” y “emergencias”, y cuyo impacto en los principales instrumentos de planificación de las entidades territoriales –cuales son los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y de manejo de cuencas hidrográficas– resulta ser determinante para su estructuración, debiendo partirse de la política general sobre la materia establecida en el plan nacional diseñado para el efecto, así como de los parámetros impartidos dentro del sistema igualmente creado con dicha finalidad.

A la luz de lo anterior, resulta de la mayor importancia comprender el concepto general de riesgo y su papel dentro de la visión organizacional, para con base en ello, y desde el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, abordar los componentes del manejo de la categoría de riesgo en las entidades territoriales como política pública, y resaltar su importancia en los demás ámbitos de la administración territorial, por su necesaria presencia en la planificación en general.

#### I. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL RIESGO EN EL MARCO DE LAS ORGANIZACIONES

Es claro que en todas las organizaciones, sean estas públicas o privadas, el factor común consiste en la formulación de metas y objetivos y en la búsqueda del cumplimiento de los mismos, y que la clave del éxito en este cometido se encuentra en la división y especialización del trabajo en conjunto, con una coordinación vertical y horizontal que permita la retroalimentación y el autocontrol con miras a la adopción de decisiones constantes para la

adaptación de la estructura organizacional y de sus objetivos a la realidad dinámica y cambiante, y para replantear las estrategias diseñadas para el logro de los cometidos propuestos, o para rediseñar y cambiar estos, siempre en beneficio de la organización. Por ello, la ciencia de la administración y la teoría de la organización corporativa comprenden que la planeación estratégica, como herramienta fundamental del desarrollo empresarial, conlleva como elemento fundamental para su correcta estructuración y aplicación el tratamiento de las potenciales “contingencias” que de alguna manera pongan en peligro el plan de la empresa, en la medida en que la pérdida de cualquier tipo de valor es inaceptable cuando la misma pudo ser evitada o minimizada de haberse actuado a tiempo.

En este orden de ideas, el riesgo, como concepto general y en el marco de la teoría organizacional, se define como cualquier eventualidad que pueda impactar los objetivos de la organización, y respecto de la cual principalmente se ha podido calcular o presupuestar con un determinado grado de certidumbre su probabilidad de ocurrencia, así como su posible consecuencia; es decir, comprende las situaciones en las que se pueden enumerar todos los resultados posibles y se conoce la probabilidad de que estos se produzcan<sup>4</sup>. De lo que se trata, por tanto, es de estudiar todas las situaciones que dentro de lo previsible puedan afectar las metas propuestas para el cumplimiento de los objetivos trazados por la organización al impactar de manera directa y material las estrategias acogidas para su realización, con el propósito de tomar medidas dirigidas a atacar las causas de los resultados proyectados para que estos no se produzcan, o para reducir su factibilidad al mínimo necesario, o para mermar en la mayor medida posible el costo de las consecuencias que se ha previsto que dicha situación puede generar, mediante la adopción de acciones materiales y la provisión de fondos, e inclusive la transferencia de los impactos a un tercero a un costo razonable, con el fin de que cualquier desvío en el camino trazado pueda ser corregido, o por lo menos tolerado, dentro de un margen previamente establecido.

---

4 *Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna*, Altamonte Springs, 2004, p. 17, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/17115197/IIA-Normas-Internacionales-Auditoria-Interna> Según el *Diccionario Mapfre de Seguros*, disponible en: <http://www.mapfre.com/wdiccionario/general/diccionario-mapfre-seguros.shtml>, el riesgo se define como “[c]ombinación de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y sus consecuencias. Puede tener carácter negativo (en caso de ocurrir se producen pérdidas) o positivo (en caso de ocurrir se producen ganancias)”.

En consecuencia, es indiscutible que la gestión de riesgos debe incorporarse en toda la estructura organizacional, porque el riesgo, como efecto de la falta de información sobre la certeza del resultado de un evento determinado en los objetivos de la misma, es inherente a todas sus actividades, funciones y competencias, con lo cual impacta de manera directa a la misión de la organización en cuanto a su razón de ser, y a la visión de esta en cuanto a la potencial afectación de sus objetivos estratégicos.

Ahora bien, la gestión de riesgos en la actualidad parte de la visión del gobierno corporativo<sup>5</sup>, entendido desde la teoría de la administración como el sistema por el cual las organizaciones son dirigidas y controladas en sus dos estructuras de poder, la junta directiva y la alta gerencia, que deben actuar de manera coordinada para el éxito de la organización en su conjunto<sup>6</sup>. Es un concepto macro, que permite su adaptación a todo tipo de organizaciones, dentro de las cuales, por supuesto, se cuentan las estatales<sup>7</sup>, porque en todas ellas se presentan estas dos instancias y, por supuesto, sus problemas de coordinación y las conductas individualistas de sus integrantes llevarán indefectiblemente a resultados mediocres respecto de los objetivos propuestos, si es que no a la desaparición de la entidad por extrema ineficiencia.

En este sistema, la junta directiva se constituye en el componente estratégico de la organización, que tiene como función aprobar los objetivos, lineamientos y políticas de esta –entre los que se incluyen, por supuesto, los propios de la administración de riesgos–, y es la responsable de verificar

- 5 “El gobierno corporativo procura la defensa de los intereses de los accionistas por medio de reglas, procedimientos, prácticas de negocio, cultura, entre otros aspectos. Lo hace dentro de la organización, buscando como objetivo la transparencia, objetividad y la competitividad en la gestión administrativa”: SANDRA C. GAITÁN RIAÑO. “Gobierno corporativo en Colombia. Tendencias actuales”, en *Ad-Minister*, n.º 15, 2009, p. 140.
- 6 “En este sentido, entendemos que el gobierno corporativo provee una estructura integrada en la gestión, a través de la cual se establecen los objetivos de la empresa, los medios para alcanzarlos, así como la forma de realizar un seguimiento a su desempeño en general, considerando todos los *stakeholders* que mantengan algún vínculo o interés con la empresa [...] El gobierno corporativo parte de la base del problema de agencia. Éste surge cuando los objetivos de los diferentes colectivos que intervienen en una empresa divergen en un contexto de información asimétrica”: JUANA MARÍA RIVERA LIRIO. *Gestión de la RSC*, Oleiros, Netbiblo, 2010, p. 199.
- 7 Desafortunadamente, el concepto de gobierno corporativo a nivel normativo únicamente se encuentra en el contenido de la Resolución 275 de 2001 proferida por la Superintendencia de Valores de Colombia (hoy Superintendencia Financiera), como parte de los requisitos que deben acreditar las personas jurídicas públicas y privadas que pretendan ser destinatarias de la inversión de recursos de los fondos de pensiones, y no como una política general. En todo caso, dicho acto administrativo tampoco hace una referencia puntual a aspectos propios del gobierno corporativo.

que la gestión de riesgos se esté ejecutando de conformidad con las políticas establecidas, para lo cual debe apoyarse en un comité especializado en materia de gestión de riesgos. Por su parte, la alta gerencia, y las dependencias principales de la misma, se constituyen en el componente ejecutivo de la organización, y su función dentro de la misma consiste en ejecutar las acciones necesarias –planes, programas, proyectos– para materializar las estrategias de la organización, dentro de las que se cuentan, igualmente, aquellas relativas a la administración y gestión de riesgos.

Esta función organizacional del gobierno corporativo en materia de administración de riesgos puede darse de manera centralizada, esto es, bajo un modelo en el cual se crea una única unidad dentro de la organización en la que recae la responsabilidad de la gestión de los riesgos a partir del apoyo y asesoría que le brinde cada una de las unidades o departamentos dentro de la organización, o descentralizada, lo que implica que cada área de la estructura es autoridad y responsable de los mecanismos de gestión de riesgos, con lo cual la unidad de riesgos se convierte en el apoyo, como ente asesor y colaborador de cada departamento dentro de la organización, para el cumplimiento de las políticas de administración de riesgos.

Entonces, utilizando como herramienta de función organizacional el sistema de gobierno corporativo, podemos concluir que la administración o gestión de riesgos implica el diseño de actividades coordinadas para direccionar y controlar a una organización en relación con el riesgo, como elemento fundamental del proceso de planificación que requiere la misma para el logro de sus metas y objetivos, los que a su vez desarrollan su objeto social, esto es, la razón de su existencia. No puede hablarse de una correcta planeación estratégica en una organización, cualquiera que esta sea, pública o privada, sin administración de riesgos, pues, se insiste, los riesgos se refieren al impacto que puede tener la incerteza en el logro de los objetivos de la empresa.

En este orden de ideas, la administración de riesgos comprende el diseño de un sistema, esto es, la adecuada interrelación de todos los elementos necesarios para el cumplimiento de las metas organizacionales en atención a la realidad política, económica y social que rodea a la estructura, para lo cual debe contarse como mínimo con una política de riesgos (determinada por la voluntad de sus dueños con base en su posición frente a los riesgos), un proceso de gestión propiamente dicho (que implica la transformación de los riesgos inherentes y residuales, es decir, la intervención respecto de las probabilidades de ocurrencia o en el impacto de una determinada situación

que se haya previsto que pueda afectar el logro de los objetivos trazados), la modelación de programas o técnicas específicas de control y/o mitigación que se implementarán en todos los niveles de la organización y, por supuesto, una estructura funcional que determine los deberes y responsabilidades de cada cargo en relación con los riesgos. Partiendo de estos elementos, las organizaciones pueden adoptar un sistema de gestión de riesgos preestablecido en cualquier norma técnica existente, o diseñar uno propio, pues lo importante es contar con un modelo eficiente y que se adapte al contexto y las necesidades particulares de cada empresa.

La razón fundamental de la asunción del concepto de riesgo en la teoría empresarial o corporativa, y de la necesidad de su administración, es elemental: buscar el máximo beneficio al menor costo posible, partiendo de la realidad fáctica de que, la mayor parte de las veces, no hacer nada para evitar las consecuencias negativas de un evento puede encarecer y hasta hacer inútil cualquier estrategia de la organización, mientras que, por el contrario, invertir en medidas de control y mitigación respecto de la ocurrencia o consecuencia de dichos eventos puede no solamente evitar el fracaso de las estrategias y, por ende, de los objetivos de la misma, sino también generar una ganancia adicional frente a aquello que en principio se consideraba un costo o incluso una pérdida para esta<sup>8</sup>.

---

8 Este es el concepto propio del riesgo especulativo, contrario al propio del riesgo puro, que se concibe como la posibilidad únicamente de pérdida y no de ganancia. Cfr. M. ÁNGELES FERNÁNDEZ IZQUIERDO. *Gestión de riesgos con activos derivados*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 1996, p. 24. Así, “[b]ajo el punto de vista económico, toda actividad empresarial conlleva riesgos puesto que todas las decisiones implican asumir un riesgo o la posibilidad de incurrir en un error, fallo que comúnmente se define como *riesgo especulativo o de negocio*. No obstante, el acierto de estas decisiones es condicionado, además, por la aparición, en el tiempo o en el espacio, de hechos imprevisibles que constituyen los accidentes, lo cual se denomina *riesgo puro o accidental*”: HERNÁN MEJÍA DELGADO. *Gestión integral de riesgos y seguros para empresas de servicios, comercio e industria*, 2.ª ed., Bogotá, Ecoe, 2011, p. 28. En igual sentido, ALLAN LAVELL. *El concepto de riesgo y su gestión a los parámetros para la acción: un resumen básico*, Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Nacionales - Predecán, disponible en: <https://docplayer.es/23481228-Del-concepto-de-riesgo-y-su-gestion-a-los-parametros-para-la-accion-un-resumen-basico-allan-lavell-phd.html>. “El término gestión del riesgo aparece en 1998. Se origina en un entorno en el cual las condiciones que se podían examinar, reflexionar, analizar e internalizar, asociadas con pérdida y daño, no dejaban duda sobre las causas y las contribuciones a las pérdidas en las sociedades. Se trató del huracán Mitch ocurrido en América Central en octubre de 1998. El concepto de riesgo surge como probabilidad de daños y pérdidas. Este huracán encontró condiciones sociales, construidas en los últimos cincuenta años, que favorecieron la destrucción y la pérdida. El otro elemento que contribuyó al surgimiento de este concepto fue la existencia de un bagaje

Por último, debe tenerse en cuenta que como los riesgos impactan de manera transversal a todos los objetivos, metas, planes y estrategias de la organización, su administración y gestión debe comprender e involucrar a todos los niveles de la misma, con lo cual es necesario partir de un esquema general de tratamiento de riesgos que se origina en las percepciones de los directivos de ella y de los interesados. En esa medida, es importante que toda organización defina, como lineamiento general, cuál es su nivel de retención de riesgos, esto es, la cantidad de riesgo que está en capacidad de asumir (independientemente del mecanismo que utilice para ese fin), y con base en ello establezca su apetencia de riesgo, es decir, cuánta cantidad de riesgo está dispuesta a asumir dependiendo de si se es amante, neutral o adverso a los riesgos, determinando a continuación el margen de tolerancia del riesgo en cuanto a su efecto en la variación del cumplimiento de los objetivos propuestos; a partir de tales políticas generales, cada área o unidad de ejecución podrá desarrollar las acciones específicas en materia de riesgos en aquello que sea de su competencia.

En resumen, el riesgo es un aspecto inherente a toda organización, y como situación potencialmente lesiva de los intereses de esta, se hace necesario su tratamiento y gestión, por el simple hecho de ejecutar políticas de planificación, con el objeto único de buscar los mecanismos adecuados para el pleno desarrollo de la empresa o entidad en cuanto a su misión y visión. Se reitera, entonces, que no hay planeación eficiente ni efectiva sin gestión de riesgos, y que sin administración de riesgos no hay planificación que pueda funcionar.

## 2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Dado que las entidades territoriales pueden definirse como personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses<sup>9</sup>, claramente las mismas se encuentran cobijadas por el concepto y características de las organizaciones, entendidas estas como grupo de

---

de conocimientos, información e investigación científica generada en los últimos sesenta años que de pronto encontró un vehículo que le permitió aflorar como concepto”.

9 CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ et al. *Descentralización y entidades territoriales*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011, p. 21.

personas, labores y gestión que interactúan dentro de una estructura sistemática para cumplir con unos objetivos definidos<sup>10</sup>, y como “entidad o unidad social, en la cual las personas se integran entre sí, para alcanzar objetivos específicos”, denotando “cualquier emprendimiento humano, planeado intencionalmente para lograr determinados objetivos”<sup>11</sup>, a lo que se suma que esta tiene como deber, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, ordenarse, implementar y poner en operación dicha estructura, lo que materializa propiamente la función administrativa<sup>12</sup>. En consecuencia, indefectiblemente están obligadas a utilizar y aplicar instrumentos de planificación, lo que lleva a su vez a la necesidad de efectuar una correcta gestión de riesgos como paso esencial para el logro de los objetivos que justifican su existencia y su norte<sup>13</sup>.

---

10 “Organización es el arreglo del personal para facilitar el logro de ciertos propósitos pre-establecidos, a través de una adecuada ubicación de funciones y responsabilidades. Visto de esta manera, la organización (formal) es la expresión de la acción racional. Las corporaciones de trabajo, la armada, las universidades y los colegios, las iglesias, quedan incluidos dentro de las definiciones citadas, no así las tribus, las clases sociales, los grupos étnicos o de amistad, y las familias. Los primeros son estructuras formales, en el sentido [de] que ellas representan instrumentos racionales y ordenados para el logro de ciertos fines estatuidos”: BORIS YOPO. *Organización y administración universitaria*, Buenos Aires, Centro de Documentación sobre Investigación y Enseñanza Superior Agropecuaria de la Zona Sur, 1970, p. 3.

11 MIGUEL FUENTES CHÁVEZ. *Tecnologías sociales, relaciones públicas y comunicación organizacional*, Arequipa, Universidad Católica Santa María, 1994, p. 83.

12 “Para que exista organización no basta con el conjunto de personas, ni siquiera es suficiente que todas aquellas tengan un propósito común: lo verdaderamente decisivo es que esas personas se organicen y coordinen su actividad –ordenando la acción conjunta hacia el logro de unos resultados que, aunque sea por razones diferentes, estimen todos que les interesa alcanzar”: JUAN ANTONIO PÉREZ LÓPEZ. *Introducción a la dirección de empresa: organización humana*, 2.<sup>a</sup> ed., Piura, Universidad de Piura, 1996, p. 36.

13 “El establecimiento de los objetivos debe ser coherente con la misión y estar cimentado sobre la realidad. De ahí que, una vez definida la misión, sea necesario, con carácter previo a la fijación de los objetivos, desarrollar un diagnóstico del estado de la situación sobre el que se quiere actuar. Diagnóstico que debe basarse, por un lado, en el análisis prospectivo del entorno, especialmente las necesidades de productos o servicios públicos que se pretende satisfacer y los niveles potenciales de demanda y, por otro lado, en el estudio de la capacidad de la organización para responder a estos requerimientos. El análisis externo comprende un estudio de las características del entorno actual y futuro, identificando oportunidades, problemas y amenazas. Las oportunidades son aquellos aspectos que pueden favorecer la actuación de la organización, los problemas son los factores con efecto negativo y las amenazas son los riesgos a tener en cuenta por su magnitud e impacto. El análisis interno comprende una revisión de los recursos y características de la organización, que para entidades de carácter administrativo comprenderá el estudio de su estructura orgánica y funcional, los procedimientos y los recursos con que cuenta, identificando fortalezas, debilidades y carencias en relación con la misión que pretende desarrollar. Las fortalezas son

Entonces, es claro que toda la teoría sobre la gestión del riesgo y el gobierno corporativo hasta aquí expuesta puede, y de hecho debe, ser aplicada en el marco de las entidades públicas, y en especial, en aquellas de rango territorial, pues son precisamente la división y especialización del trabajo, junto con la coordinación, retroalimentación y autocontrol, los elementos indispensables para el logro de la adecuada planificación con una correcta gestión de riesgos<sup>14</sup>, y son estas también características propias de las entidades territoriales, que se entienden comprendidas dentro del concepto de autonomía administrativa como aspecto fundamental de la descentralización que les ha sido constitucionalmente reconocida<sup>15</sup>.

En efecto, partiendo de las dos estructuras de poder ya estudiadas que se encuentran en toda organización, se observa que en el ámbito de las entidades

las ventajas diferenciales a explotar, las debilidades son las características que representan una desventaja real o potencial y las carencias son los recursos y características que debería poseer la organización para mejorar su efectividad. [...] Este conjunto de factores internos y externos a la organización se encuentran en permanente evolución[,] por lo que el establecimiento de objetivos debe considerarse como un proceso dinámico, efectuando un seguimiento permanente de los cambios que se produzcan en estos factores”: España, Ministerio de Economía y Hacienda. *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2006, pp. 79 y 80.

14 “Lo anterior [argumentos principales del crecimiento con distribución] implica la intervención decidida del gobierno; la aplicación de políticas y estrategias coherentes y coordinadas que direccionen o encaucen el desarrollo *con una visión a mediano y largo plazo de país que se desea*; en otros términos, es necesario *saber a dónde se quiere ir, ¿por qué? ¿cómo? y ¿a través de qué vías y medios se pueden afrontar las turbulencias y adaptarse a los cambios?* Ello puede llevarse a cabo solamente dentro de un proceso de planificación, en el cual como se expuso en páginas anteriores, debe[n] participar los diferentes actores sociales y las diferentes regiones y los municipios. Lo anterior exige un Estado capacitado y eficiente que posea legitimidad y gobernabilidad en la sociedad, y que dirija y coordine los esfuerzos para lograr el desarrollo. Sin embargo, es importante anotar que la planificación se justifica *si sirve al desarrollo y bienestar de la sociedad* y no para el mantenimiento del *statu quo* de ciertos grupos e intereses dominantes; además de ser liberada de todas las trabas burocráticas, para que realmente lleve a la acción”: RUTH SAAVEDRA GUZMÁN et al. *Planificación del desarrollo*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001, p. 55.

15 De acuerdo con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 1.º de la Ley 1454 de 2011, con la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, “[l]a finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial[;] fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.

territoriales compete a las corporaciones públicas (asambleas departamentales y concejos municipales) asumir el diseño de las políticas y lineamientos relacionados con el riesgo, así como ejercer la labor de seguimiento al respecto con apoyo de un grupo experto en la materia, al asimilarse a las juntas directivas de las empresas privadas; y como alta gerencia, corresponde a los representantes legales de las entidades territoriales (alcaldes y gobernadores) y a su equipo de trabajo y áreas técnicas elaborar y ejecutar los programas y procesos relacionados con la administración de riesgos con el apoyo de la unidad de gestión de riesgos que debe crearse en todos estos entes, e involucrando a todos los actores e interesados en dicha gestión, lo que por supuesto implica llegar a los administrados como comunidad. De esta manera, todos los organismos que gobiernan a la entidad territorial tienen unos deberes y responsabilidades específicos en materia de administración de riesgos. Ello, aunado a los componentes de auditoría y control interno, junto con el deber de rendición de cuentas y el rescate de la cultura del control ciudadano, se constituyen como los elementos necesarios e idóneos para la realización de una correcta gestión de riesgos.

Evidentemente, no se puede dejar de lado el costo de la implementación de un sistema de gestión de riesgos, especialmente de cara a los bajos presupuestos que manejan muchas entidades territoriales; pero, precisamente como parte del proceso de planificación al que están obligados estos entes, del cual hace parte esencial la administración de riesgos, como ya hemos referido, debe empezarse con la introducción de este componente en la administración territorial a la medida de las posibilidades económicas y estructurales, de manera conjunta con la utilización de instrumentos de administración que permitan su desarrollo, tales como los créditos, la contratación y los convenios con los demás órdenes territoriales.

### 3. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN COLOMBIA Y SU APLICACIÓN CONCRETA EN EL ORDEN TERRITORIAL

La gestión de riesgos, como actividad propia e inherente a la actividad de planeación, no requiere para su materialización efectiva de la creación de un marco normativo específico, ya que la realidad de cada órgano es la que debe determinar el sistema de gestión de riesgos que ha de aplicarse. En efecto, basta con tomar como fundamento normativo el contenido del artículo 209

CP que claramente expresa que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”, y que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”, y aplicarlo en conjunto con los principios contenidos en la Ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, que establece varios criterios rectores de la planificación, entre los cuales se cuentan, especialmente, la autonomía, el proceso de planeación y la eficiencia, para establecer la competencia y responsabilidades propias de todos los organismos de gobierno de las entidades territoriales.

Sin embargo, a nivel nacional se consideró de la mayor importancia contar con una normatividad específicamente dedicada a la gestión de riesgos denominados “de desastres”<sup>16</sup>, así como a la atención de emergencias, teniendo en cuenta la ocurrencia, especialmente, de fenómenos naturales, algunos agravados o coadyuvados por acciones del hombre, que generaron grandes pérdidas humanas y materiales en diferentes partes del país, encontrándose una constante de total ausencia de preparación en el tema y su

---

16 “Se entiende como riesgo el conjunto de daños y/o pérdidas sociales, económicas y ambientales que pueden presentarse dentro de un territorio en un periodo de tiempo determinado. El riesgo es una condición real y actual del municipio, es una situación de tiempo presente, ya que hoy se puede estimar cuáles serán los daños y las pérdidas que podrán ocurrir en el futuro; es como tener una deuda que en algún momento se pagará con vidas, bienes tanto privados como públicos y patrimonio ecológico, entre otros. El riesgo aquí referido es el que comprende los daños y/o pérdidas de tipo social, cultural, económico y ambiental asociadas con fenómenos destructivos naturales, socio-naturales, tecnológicos o humanos no intencionales. Por lo anterior, es común utilizar los términos de ‘riesgo público’ y ‘riesgo de desastres’ para diferenciarlo por ejemplo del riesgo en productos financieros, entre otros. Las condiciones de riesgo en el municipio son dinámicas, es decir cambian con el tiempo, tanto en sus características como en su nivel; siempre aumentando, a no ser que se tenga una estrategia conciente [*sic*] y decidida de reducción tanto de las condiciones de riesgo actual como [de] las futuras [...] [E]l riesgo constituye un continuo en el tiempo, en donde[,] por una parte, el nivel de riesgo actual va creciendo (el riesgo es dinámico) [,] y por otra[,] pueden aparecer nuevas condiciones de riesgo (riesgo futuro) que igual siguen creciendo. Dentro de este continuo, (bajo el efecto de los eventos detonantes) se van presentando los daños y la crisis social (materialización del riesgo), constituyendo así situaciones de emergencia o de desastre, y así sucesivamente. En este sentido, los desastres son las evidencias concretas que permiten identificar la existencia de un problema mayor, las carencias del desarrollo municipal que contribuyen al riesgo”: Banco Mundial, Ministerio del Interior y de Justicia y Sistema Nacional para la Prevención del Riesgo de Desastres. *Guía municipal para la gestión del riesgo*, Bogotá, Grupo Emfor, 2010, pp. 18 ss.

completa ignorancia en el orden territorial, con lo cual se agrava la situación puesto que entre menos preparado el ente territorial, mayor será el impacto de la catástrofe<sup>17</sup>.

### 3.1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO: SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

El tema encuentra su punto de partida en la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, cuya regulación normativa se encontraba en el Decreto Ley 919 de 1989, expedido en el marco de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional mediante la Ley 46 de 1998. Dicha normativa estableció en el artículo 6.º que “Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales”, que “Cuando sobre estas materias se hayan previsto normas en los planes de contingencia, de orientación para la atención inmediata de emergencias y en los planes preventivos del orden nacional, regional o local, se entenderá que forman parte de los planes de desarrollo y que modifican o adicionan su contenido”, y que “las entidades territoriales crearán en las Oficinas de Planeación o en las que hagan sus veces, dependencias o cargos técnicos encargados de preparar el componente de prevención de los planes de desarrollo”; y para el efecto, el mismo decreto definió ‘desastre’, en su artículo 18, como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones

---

17 A raíz de eventos de alta repercusión en la vida nacional, como el terremoto de Popayán en 1983 y la destrucción de Armero en 1985, el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) mediante la Ley 46 de 1988. Cfr. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3118 de 29 de noviembre 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, p. 2, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3318.pdf> En dicho documento se concluye que la situación actual –para el momento de su expedición– denota que Colombia es el país con el mayor promedio de eventos ocurridos entre 1970 y 2000 que han originado desastres, entre ocho países seleccionados para estudio en el continente (Perú, México, Argentina, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y República Dominicana), definiendo como eventos generadores de desastres “aquellos que implicaron algún tipo de daño o pérdida, asociados con distintos tipos de fenómenos físicos (inundaciones, sequías, deslizamientos, sismos, lluvias intensas, incendios, etc.)”: *ibíd.*, p. 3.

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

La normatividad referida debe interpretarse con posterioridad a la luz de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, cuyo artículo 1.º establece como uno de los objetivos de dicha legislación, en su numeral 2, entre otros, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, lo que se complementa con el artículo 10 siguiente, al establecer como determinantes de los planes de ordenamiento territorial, esto es, normas de superior jerarquía en el ámbito de conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales a “d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”. Se evidencia, entonces, que el sistema creado en 1989 debe ajustarse a la normativa expedida con posterioridad a la Constitución Política de 1991 y que tuvo como finalidad adecuar la legislación sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y otras disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 a la nueva visión, sobre todo en términos de ordenamiento territorial, consagrada en la Carta Política.

En ese orden de ideas, señala el artículo 12 de la misma Ley en comentario que es uno de los aspectos del componente general de los planes de ordenamiento “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”; en el artículo 13, que son parte del componente urbano de los mismos “La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana [...] de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales” y “los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación”; y, en el artículo 14, que hace parte del componente rural de dicho plan “La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión

de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos”. Por último, el artículo 17 consagra, dentro del contenido de los esquemas de ordenamiento territorial, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección de estos.

Como consecuencia de lo anterior, el Decreto 93 de 1998, con el cual se adoptó el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, estableció como objetivos del mismo la reducción de riesgos y prevención de desastres, la respuesta efectiva en caso de desastre y la recuperación de las zonas afectadas, estableciendo como principios orientadores de las acciones de las entidades territoriales y nacionales para la elaboración, ejecución y seguimiento de dicho plan la descentralización para el fortalecimiento de la autonomía territorial, el ámbito de competencias bajo criterios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, la coordinación para efectos de prevención y atención de desastres con armonía, consistencia, coherencia y continuidad, y la participación ciudadana. Específicamente, resulta relevante la consagración en el artículo 3.º, para el efecto, de que “Para mejorar la acción del Estado y la sociedad con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se debe profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente, analizar el grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y determinar las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal”, pues ello resume de manera concreta la finalidad del plan adoptado, en el marco de la normatividad superior que lo rige.

Para el desarrollo de estas premisas, el decreto referido consagró como estrategias del Plan Nacional para la Prevención y Atención en Desastres (i) el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico (causados por el hombre) como base para la toma de decisiones como prioridad del sistema en todos sus niveles; (ii) la incorporación de la prevención y la reducción de riesgos en la planificación del futuro económico y social; (iii) el fortalecimiento del desarrollo institucional mediante procesos descentralizados y participativos con las entidades territoriales, y (iv) la socialización de la prevención y la mitigación de desastres con la generación de una cultura colectiva de conciencia y aceptación de las medidas estatales. Se trata de

un plan genérico, si bien estaba complementado con un documento de fundamentos y acción programática con estrategias más concretas para su materialización.

En este contexto normativo, el Departamento Nacional de Planeación en el año 2007 expidió los lineamientos de planificación para los entes territoriales por aplicar entre 2008 y 2011, enfocando la gestión del riesgo como instrumento de desarrollo hacia los eventos de desastres naturales al expresar que, “Como la ocurrencia de terremotos, inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos de origen natural afectan gravemente a un territorio, y éste no puede recuperarse sin ayuda externa, se está frente a una situación de desastre”; que “En ella se ven afectadas de manera negativa vidas humanas y la infraestructura física esencial para el normal desempeño de la entidad territorial, lo cual genera un compromiso obvio de desarrollo, tanto presente como futuro”, y que, “En este contexto, resulta importante que durante la elaboración del plan de desarrollo exista conciencia de la necesidad de comprender el origen y la relación del desastre con el desarrollo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los niveles de bienestar alcanzados. Para ello, es necesario identificar los riesgos existentes en la entidad territorial, esto es las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, al igual que el diseño y la negociación de medidas para su prevención y/o reducción”<sup>18</sup>.

---

18 El documento también expresa: “El riesgo es el momento previo a la ocurrencia del desastre, es una condición que lleva implícita la idea de potenciales daños futuros, razón por la cual su intervención implica evitar la ocurrencia de otros desastres o la reducción de su magnitud. El riesgo es además una condición gestada socialmente en tanto que los elementos determinantes de la existencia de condiciones de vulnerabilidad, debilidad o exposición de un grupo social frente a un determinado fenómeno peligroso, se originan en los procesos económicos, sociales y políticos. De esta manera, el riesgo es susceptible de control social. De acuerdo con lo anterior, el plan de desarrollo debe incluir estrategias y recursos para la Gestión del Riesgo, considerada como el proceso a través del cual una localidad interviene en los niveles de riesgo que enfrenta. En particular, la Gestión del Riesgo constituye ‘un proceso social complejo, a través del cual la sociedad crea conocimiento, toma conciencia, analiza e interviene en los niveles de riesgo que enfrenta, pretendiendo manejar éste en niveles aceptables y de acuerdo con las condiciones sociales que la caracterizan’. La Gestión del Riesgo se constituye en un instrumento de desarrollo, en tanto contribuye a mejorar las condiciones de seguridad actuales de la población frente a la ocurrencia futura de posibles desastres y también a generar condiciones sostenibilidad en los procesos que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas”: Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública, *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*, Bogotá, octubre de 2007, en <https://docplayer.es/116997-El-proceso-de-planificacion-en-las-entidades-territoriales-el-plan-de-desarrollo-y-sus-instrumentos-para-la-gestion-2008-2011.html>

Se observa, entonces, una tendencia específica a encauzar a las entidades territoriales hacia el manejo del riesgo de desastres, ello en el contexto de la definición establecida en la norma creadora del sistema de prevención y atención de los mismos, como prioridad dentro de la agenda estatal.

### 3.2. REGULACIÓN ACTUAL: SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Con el nuevo régimen de gestión de riesgo de desastres se procede a derogar la mayoría del contenido del Decreto Ley 919 de 1989, aboliendo con ello lo anterior para pasar a la creación de un nuevo modelo, denominado Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así, con la expedición de la Ley 1523 de 2012, norma con la que también se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones, se establece una definición de este sistema, en su artículo 5.º, como “el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país”; se determinan como actores principales de este a todas las entidades públicas por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y de proyectos de inversión; y se establece, como instancias de dirección del mismo, al Presidente de la República, y a gobernadores y alcaldes como administradores de las entidades territoriales. En este aspecto, se observa un enfoque más concreto y detallado del papel de cada uno de los partícipes dentro de dicho sistema, el cual cuenta con reglas más específicas sobre la influencia en los instrumentos de planificación, respecto del sistema derogado<sup>19</sup>.

---

19 “El proceso de la gestión del riesgo admite diferentes entradas al problema desde lo sectorial o lo territorial, desde lo social o lo económico, por vía de la gestión ambiental, la gestión del territorio, la consolidación de los medios de vida y las condiciones sociales de vida[,] y por vía del fortalecimiento de la gobernabilidad; por vías estructurales y no estructurales. Entre los enfoques o niveles el que más atención ha recibido en la región es el nivel de lo ‘local’ y lo ‘comunitario’ y, en consecuencia, las nociones y prácticas asociadas con la Gestión del Riesgo Local y Comunitaria. Aquí es necesario establecer con claridad que la gestión local y la comunitaria se remiten a esferas distintas de acción, aunque claramente relacionadas. [...] A la vez que se establece una relativa ‘autonomía’ de lo local y lo comunitario en el tema de riesgo, es fundamental reconocer la dependencia de estos niveles con otros territorios y actores. Esta afirmación deriva

Bajo esta normatividad, a diferencia de la anterior, se consagra expresamente, en el artículo 1.º, el papel de la gestión del riesgo como “política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo”, razón por la cual “está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”, atribuyendo la responsabilidad al respecto a todas las autoridades y a los habitantes del territorio, y ordenando, a las primeras, desarrollar y ejecutar procesos de gestión del riesgo como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y a los segundos, actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatar lo dispuesto por las autoridades.

La visión aquí plasmada se enmarca en el principio general de autocuidado consagrado en el artículo 3.º de la Ley 1523 de 2012, según el cual todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, deben adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional con miras a salvaguardarse, como presupuesto necesario para la materialización de la solidaridad social, esta última también definida en dicho artículo como el deber de apoyo por parte de todos con acciones humanitarias en situaciones de desastre o peligro para la vida o la salud de las personas. Asimismo, se consagra como principio para la gestión adecuada del riesgo la prevalencia del interés público o social sobre los intereses particulares, de manera que los intereses locales, regionales sectoriales o colectivos deben ceder frente al interés nacional, sin detrimento de los

---

del reconocimiento de que el riesgo ‘in situ’ puede ser generado o construido por procesos y actores ubicados u originados en territorios más allá de lo local, lo regional, lo nacional o hasta lo internacional. Políticas nacionales sectoriales que no consideren el riesgo de desastre pueden incrementar los niveles de vulnerabilidad en los niveles locales; procesos de degradación de los bosques en los límites superiores de cuencas tienen impactos en los niveles de amenaza y riesgo en las partes bajas de la cuenca; las emisiones de gases de invernadero en los Estados Unidos impacta el clima en los países andinos; mecanismos nacionales de compensación social influyen los niveles de pobreza en los niveles comunitarios y en consecuencia los niveles de riesgo. La lección que se deriva de estas situaciones es que la gestión local y comunitaria debe articularse con, y poder influir en, la formulación de políticas y acciones en otros niveles territoriales. La política y la estrategia nacional de gestión de riesgo deben articularse con lo local. Los ascensores entre los niveles deben ser estimulados y desarrollados”: LIZARDO NARVÁEZ et al. *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*, Lima, Pull Creativo, 2009, pp. 42-43.

derechos fundamentales de los individuos, y especialmente sin demeritar la autonomía de las entidades territoriales; así como que la política de gestión del riesgo se hace efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares, operando bajo postulados de integración sectorial y territorial, y garantizando la continuidad de los procesos, la interacción y el enlazamiento de actividades a partir de bases de acción comunes y coordinación de competencias<sup>20</sup>.

Ahora bien, en el marco de la interacción dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se consagra también en este artículo 3.º el principio de concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales en los ámbitos público, privado y comunitario, plasmando que dicha concurrencia tiene lugar “cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y colaboración no jerárquica entre autoridades y entidades involucradas”, en beneficio de todas o de alguna(s) de ella(s), pero con el debido respeto de las atribuciones de cada autoridad y del acuerdo sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para su consecución; como también se consagra la subsidiariedad, que comprende el reconocimiento específico de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias, en un sentido negativo –la autoridad territorial superior se abstiene de intervenir en el ámbito de gestión de la autoridad territorial inferior, si esta tiene los medios para hacerlo– o positivo –la autoridad territorial superior debe ayudar a la entidad territorial inferior si esta no tiene los medios para realizar la gestión, o si debe protegerse un interés jurídicamente relevante para aquella–.

Por otra parte, la Ley 1523 de 2012 va más allá de su predecesora al establecer unas definiciones concretas en relación con la gestión del riesgo. En efecto, si bien consagra en los artículos 4.º y 25 que ‘desastre’ “Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos

---

20 En este punto, resulta importante poner de presente que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al ser creado por ley, no se compadece con la definición de sistema administrativo consagrada en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998, pues si bien consisten en lo mismo, esto es, en la coordinación de las actividades estatales y de los particulares, previendo para tal efecto los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación, el sistema administrativo, por mandato de la norma en comento, se crea y organiza por el Gobierno Nacional en el marco de la estructura de la Administración Pública en dicho nivel, mientras que el sistema del que venimos hablando en este escrito ha sido creado por el legislador, en ejercicio de sus funciones de creación de normas consagrada en el numeral 1 del artículo 150 CP.

naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”, yendo más allá de lo definido en 1989, también consagra en el artículo 4.º referido una definición concreta de ‘emergencia’, como “Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”, así como aspectos mucho más técnicos, como lo relativo al análisis y evaluación del riesgo<sup>21</sup>, el conocimiento del riesgo<sup>22</sup> y la gestión del riesgo, conceptualizando esta última como “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”, con el “propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”<sup>23</sup>.

---

21 “Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación”: artículo 4.º de la Ley 1523 de 2012.

22 “Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre”: *ibíd.*

23 Otros conceptos y definiciones establecidos incluyen, por ejemplo, el manejo de desastres, la intervención y sus modalidades, la mitigación y la prevención del riesgo y la protección financiera como formas de gestión de riesgos.

Indudablemente, esta nueva perspectiva denota una visión más técnica del tema del riesgo, y ello repercute en toda la estructuración posterior del sistema y en el papel preponderante que se otorga a los entes territoriales, pues bajo este escenario normativo son estas las que asumen un rol fundamental, no solamente para la prevención y atención de desastres, sino para la realización integral de la tarea de gestión de riesgos. Es así como en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 se consagra que gobernadores y alcaldes actúan como conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su correspondiente nivel territorial, investidos con todas las competencias necesarias para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en su jurisdicción, lo que se complementa con el artículo 13 siguiente, que denomina a los gobernadores de los departamentos como agentes del Presidente de la República en lo relativo a orden público y desarrollo, incluyendo en ello a la gestión del riesgo de desastres, de manera que estos deben proyectar hacia sus territorios la política del Gobierno Nacional y hacerse responsables de la implementación de los tres grandes procesos de gestión del riesgo definidos en la norma, cuales son el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, para lo que se les ordena poner en marcha y dar continuidad a dichos procesos, y especialmente integrar en los planes departamentales de desarrollo las acciones estratégicas necesarias y con prioridad para el efecto, así como en cualquier instrumento de planificación que sea utilizado por estos, al igual que ser una instancia de coordinación de los municipios para determinar, cuando sea procedente, la aplicación de la concurrencia de competencias entre ellos, o la subsidiariedad positiva, de ser el caso; y el artículo 14 designa a los alcaldes municipales y distritales como representantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en sus entes territoriales, con la consecuente responsabilidad de implementar los procesos de gestión del riesgo en sus tres vertientes ya referidas, e integrar también en la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, y en cualquier otro instrumento de planeación a ser utilizado, toda acción estratégica y prioritaria de gestión del riesgo.

Aunado a lo anterior, se establece en el artículo 20 de la misma norma que la Federación Nacional de Departamentos deberá delegar a un gobernador, y la Federación Colombiana de Municipios a un alcalde, para que hagan parte del Comité Nacional de Conocimiento del Riesgo, que es la instancia interinstitucional creada dentro del sistema para asesorar y planificar de manera permanente el proceso de consideración de las causas y fuentes del

riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que estas puedan ocurrir, es decir, lo que corresponde técnicamente a la identificación de los riesgos que se pueden clasificar dentro de la categoría de desastre, bajo la definición legalmente contemplada; y que el presidente de la Federación Colombiana de Municipios hace parte del Comité Nacional de Reducción del Riesgo, que es la instancia interinstitucional para asesorar y planear la implementación permanente del proceso de intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes y a evitar nuevos riesgos en el territorio, lo que se traduce en medidas de mitigación y prevención, respectivamente<sup>24</sup>, con funciones específicas de orientación y articulación de las políticas y acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial y planificación del desarrollo para el efecto (arts. 22 y 23).

De manera aún más concreta, dentro de la estructura de este sistema se crean en los artículos 28 y 29 los Consejos Departamentales, Municipales y Distritales de Gestión del Riesgo de Desastres como instancias de coordinación territorial con funciones de asesoría, planeación y seguimiento con miras a garantizar la efectividad y articulación de los tres procesos de gestión de riesgos definidos –conocimiento, reducción y manejo de desastres–, que deben ser estructurados en cada entidad territorial bajo la dirección, vigilancia y coordinación del respectivo alcalde o gobernador, o sus delegados, y con participación de funcionarios de la misma –especialmente el director de la dependencia o entidad encargada de la gestión de riesgos– y de entidades de su sector descentralizado, junto con representantes de los sectores privado y comunitario, enfocando su conformación de manera particular en cada ente atendiendo su realidad, contexto y necesidades dentro del concepto de riesgo de desastres normativamente definido. Esta organización va más allá con el deber que consagra el artículo 30 de efectuarse una coordinación y sostenimiento de estos procesos de gestión de riesgos en la áreas limítrofes entre las entidades territoriales o cuando se produzcan desastres que afecten a varios territorios, mediante la asociación de estos consejos territoriales en ejercicio del principio de concurrencia de competencias, debiendo definir

---

24 “Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera”: *ibíd.*

un plan de acción para el efecto, y con el deber de que los consejos departamentales asesoren y hagan seguimiento al desempeño de las asociaciones de consejos municipales de gestión de riesgos.

Por último, en términos de la estructura del sistema, este mismo artículo establece que las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios están igualmente obligadas a adoptar los procesos de gestión del riesgo de desastres dentro de su planificación de desarrollo, ambiental y de ordenamiento territorial; y el artículo 31 ordena a las corporaciones autónomas regionales apoyar a las entidades territoriales en el conocimiento y reducción del riesgo para la integración de las acciones procedentes en los planes de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de desarrollo, con un papel complementario y subsidiario, pero fundamental por la especialidad del medio ambiente y el cambio climático como factor disparador de muchos riesgos dentro de esta categoría de desastres.

#### 4. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Una vez establecido el rol del nivel territorial dentro del sistema de gestión de riesgos de desastres<sup>25</sup>, corresponde analizar de manera específica el papel de esta importante labor dentro de la Administración, en este caso pública, frente a la planeación que demanda la búsqueda del logro de los objetivos

---

25 “La Gestión del Riesgo es un concepto que ha evolucionado en los últimos años: se refiere a un proceso en el que la sociedad reconoce y valora los riesgos a los que está expuesta en su relación con el ambiente y, en consecuencia, formula políticas, estrategias y planes, y realiza intervenciones tendientes a reducir o controlar los riesgos existentes y a evitar nuevos riesgos. La Gestión del Riesgo es un enfoque que promueve la reducción del riesgo de desastres, especialmente a través de la disminución de la vulnerabilidad con base en acuerdos sociales que surgen de un proceso de participación de todos los actores y grupos de interés. Forma parte de las políticas sociales, en la medida que busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y la protección tanto de la vida misma como del patrimonio individual y colectivo de la población. Implica, por lo tanto, intervenciones técnicas y sociales, así como definiciones políticas y económicas y de articulación institucional, en el entendimiento [de] que la Gestión del Riesgo se constituye en un elemento transversal de la estrategia de planificación del desarrollo sostenible de un país”: Proyecto de Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - Predecán. *Incorporación del análisis del riesgo en los procesos de planificación en inversión pública en América Latina y el Caribe*, cit.

propuestos como organización en términos de desarrollo y, en últimas, su misión y visión<sup>26</sup>.

Para el efecto, debe partirse de que la normatividad contenida en la Ley 1523 de 2012 identifica como instrumentos de planificación a los planes de gestión de riesgos, los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial y los de manejo de cuencas hidrográficas, sin perjuicio de cualquier otro mecanismo de cada ente en específico por sus condiciones puntuales<sup>27</sup>. Ello reafirma lo que se ha expuesto en la primera parte en cuanto

26 “[L]os conceptos de riesgo y territorio, si bien no son ni de lejos sinónimos, sí constituyen conceptos hermanos [...] Cuando la dinámica de la naturaleza (o algunas de sus manifestaciones) se convierte en una amenaza contra las comunidades, y cuando la dinámica de éstas se convierte en amenaza contra los ecosistemas, la relación se vuelve insostenible. Esa insostenibilidad se manifiesta en la existencia de múltiples amenazas y vulnerabilidades, y en consecuencia en la aparición de riesgos susceptibles de convertirse en desastres [...] Desde ese punto de vista la gestión del riesgo se puede entender como una herramienta cultural para responder de manera consciente al reto evolutivo —o más bien: coevolutivo— de permanecer en la Tierra [...] La gestión del riesgo es un proceso continuo que abarca desde el manejo de los factores generadores de riesgos con el ánimo de prevenir los desastres, hasta la reconstrucción de las comunidades y la restauración de los ecosistemas afectados por ellos, pasando por la preparación para enfrentar eventuales emergencias y las respuestas institucionales y sociales cuando éstas ocurren. Todas y cada una de esas responsabilidades corresponden a diversos actores que, dependiendo de las características y de los momentos de cada proceso, deben asumir papeles ‘rotativos’ de liderazgo, de apoyo o secundarios, pero todos necesarios y complementarios. Sólo de esa manera será posible incidir de forma tajante sobre las raíces del problema; sobre las causas reales que generan los riesgos. De lo contrario, así se le ponga el nombre de ‘gestión del riesgo’ o de ‘prevención de desastres’, lo que se está haciendo es maquillaje”: GUSTAVO WILCHES-CHAUX. *¿Qu-ENOS pasa? Guía de la red para la gestión radical de riesgos asociados con el fenómeno ENOS*, Bogotá, ARFO, 2007, pp. 67 y 71.

27 Para los expertos en riesgos y desarrollo territorial, la relación entre su gestión y el ordenamiento de los territorios es inescindible. Así, se ha expresado que “[l]a gestión territorial implica una mirada amplia que incluye no solo las interacciones de las dimensiones biofísicas con las dimensiones culturales, sino que además debe considerar una mirada cronológica que recoge las lecciones del pasado y se proyecta considerando las tendencias y escenarios futuros”; que “[e]l ordenamiento territorial más que una técnica es un proceso político que apunta a generar un estilo de vida con visión de sostenibilidad”; que “[l]a política de ordenamiento territorial da cuenta el paradigma de desarrollo bajo el cual se organizan las políticas públicas en un país o región [...] Por tales razones se encuentra que los procesos de ordenamiento territorial, adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo se encuentran altamente interrelacionados y no pueden dejar de considerarse en un esquema serio de desarrollo sostenible”, así como que “[l]a incorporación del enfoque de gestión de riesgos de desastre resulta fundamental para un exitoso proceso de Ordenamiento Territorial. La gestión del riesgo de desastres es un proceso sistémico, transversal, participativo de formulación y adopción de políticas, estrategias y acciones, orientadas a reducir los riesgos de desastres ante fenómenos naturales frecuentes como inundaciones, terremotos, deslizamientos, huaycos, heladas, sequías”: RODRIGO ARCE ROJAS. *Ordenamiento territorial y cambio climático*.

a que la administración de riesgos es un elemento esencial dentro de la planeación, como mecanismo imprescindible para el logro de los objetivos organizacionales.

En este orden de ideas, se tiene que el artículo 32 de la ley referida establece que los planes de gestión del riesgo de desastres deben formularse en todos los niveles de gobierno para con base en ello tomar decisiones sobre las acciones y procesos que deben adoptarse en el marco del ordenamiento y desarrollo territorial, lo que se complementa con el artículo 35 siguiente, según el cual los planes departamentales, municipales y distritales de gestión del riesgo de desastres y estrategias de respuesta a emergencias deben ser formulados en cada entidad territorial de manera consultada con sus respectivos consejos técnicos sobre riesgos, manteniendo armonía con la planificación nacional sobre la materia<sup>28</sup>; y reiterando en el artículo 37 que los programas y proyectos que se definan dentro de estos deben ser incorporados sistemáticamente a los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, manejo de cuencas hidrográficas y demás instrumentos de planificación utilizados en cada entidad, y en el artículo 38 que todos los proyectos de inversión de las entidades territoriales deben incorporar apropiadamente un análisis de riesgos de desastres con el nivel de detalle y complejidad que demanden los proyectos desde su formulación, extendiendo este deber como mandato para todas las entidades públicas y privadas que financien proyectos y estudios de desarrollo regional y urbano, como obligación que debe pactarse en todos los contratos celebrados para el efecto y en concordancia con el plan territorial de gestión de riesgos. Claramente, el

---

*Metodología para incorporar cambio climático y riesgos de desastres en procesos de OT, Perú, GIZ GmbH, 2011.*

28 De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1523 de 2012, la estrategia nacional de respuesta a emergencias es el “marco de actuación de las entidades del sistema nacional de gestión del riesgo para la reacción y atención de emergencias”, que “[s]e refiere a todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva”, y que, “como una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros”.

análisis de riesgos es una constante en toda la actividad de planeación del desarrollo territorial.

Ahora bien, de manera específica, el artículo 39 establece que todos los instrumentos de planificación territorial y de desarrollo ya mencionados deben integrar el análisis de riesgos al efectuarse un estudio biofísico, económico y socioambiental que corresponda dentro de cada uno de ellos, y especialmente que debe considerarse al riesgo de desastres como un condicionante para el uso y ocupación del territorio, con el fin de evitar la generación de condiciones de riesgo nuevas; a lo que se suma que distritos, áreas metropolitanas y municipios deben incluir en dichos planes las previsiones de las normas de ordenamiento territorial aplicables, acudiendo al inventario de asentamientos en riesgo, identificación y tratamiento de zonas amenazadas por fenómenos naturales, socio-naturales o antropogénicos no intencionales, reservas de tierras y expropiaciones, cuando sea necesario (art. 40).

Entonces, a partir de la clara concepción de la necesidad de diseñar unas metas y objetivos puntuales en materia de riesgo de desastres y unas estrategias para su consecución, y de utilizar las mismas dentro de los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y de naturaleza ambiental como bases de la planeación en todos los niveles de la administración del Estado, atendiendo el esquema del sistema nacional sobre gestión de riesgo ya explicado, la planificación parte de los parámetros generales que se trazan en un plan específico. Por ello, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se ha expedido el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, definido en el artículo 33 de la Ley 1523 de 2012 como un instrumento que define los lineamientos para la ejecución de los tres grandes procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en cuanto a objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos. Este debe considerarse y aplicarse en planes de igual contenido en los niveles departamental, municipal y distrital, adaptándolo, por supuesto, a la realidad de cada entidad en concreto.

Así, las acciones recomendadas en el plan del orden nacional deben ser tenidas en cuenta para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo, dado que aquel se formula para un período mayor que el de una administración en concreto, lo que demuestra su carácter de política pública de Estado; y de la misma manera, los planes territoriales de gestión del riesgo deben ser considerados por cada administración para la formulación de sus

planes de desarrollo, sus planes de ordenamiento territorial y sus planes de manejo de cuencas hidrográficas, principales herramientas de planificación de estas organizaciones<sup>29</sup>.

En concreto, se tiene igualmente como antecedente el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres contenido en el Decreto 93 de 1998, expedido en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa anterior<sup>30</sup>, y con base en el cual varias entidades territoriales empezaron con el ejercicio de incorporación del mismo a sus planes específicos<sup>31</sup>; y este en la actualidad ha

29 En este sentido, el artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 establece que los organismos de planificación de las entidades territoriales deben seguir las orientaciones y directrices del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al establecer disposiciones específicas en sus instrumentos de planificación, con especial atención en la incorporación efectiva del riesgo de desastres como “determinante ambiental” en los planes de ordenamiento territorial y desarrollo, con el fin de que se aseguren los recursos necesarios para los programas y proyectos estructurados para la gestión de este riesgo.

30 “Comúnmente se considera que el tema de desastres es responsabilidad únicamente de las entidades de atención de emergencias, dejando de lado la prevención y la mitigación de riesgos, como concepto integral del desarrollo. Esto ocurre a pesar de la existencia del PNPAD y de otros desarrollos normativos que promueven la incorporación del tema en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Por otra parte, el desarrollo de planes de contingencia es limitado en su articulación con estos últimos. Si bien con los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT) se inició la incorporación del tema en la planificación territorial, según un análisis preliminar de la DGPAD, la mayoría de los municipios lo incorpora, pero un porcentaje alto lo incluye deficientemente. La debilidad institucional y la falta de experiencia a nivel territorial son razones importantes. [...] Los POT y los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), como instrumentos orientadores del desarrollo sostenible en el largo plazo, y de la gestión territorial en el corto y mediano plazo, tienen un papel estratégico en la reducción de riesgos actuales y en la no generación de nuevos riesgos. Así mismo, en cuanto a la prevención y la atención de desastres esperados, es indispensable la formulación de Planes de Contingencia como parte integral de los PDT”: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3146 de 20 de diciembre de 2001, Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –PNAD– en el corto y mediano plazo, disponible en: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20101>

31 A manera de ejemplo en este punto, se puede consultar el documento denominado “Lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en el plan de desarrollo del Municipio de Los Patios”, elaborado como parte del proyecto piloto de este ente territorial en conjunto con la Comisión Europea y el Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina, en el cual de manera puntual se evidencia la visión del riesgo para los eventos naturales, manifestando que “[s]e busca entonces introducir, en primer lugar, la relación existente entre la gestión del riesgo y Plan de Desarrollo Municipal como instrumento de planificación, con lo cual se establecen mecanismos expeditos para el conocimiento y aplicación de la normativa que respalda el proceso de planificación del desarrollo territorial. En segundo lugar, se establecen unas reflexiones dirigidas al hábitat y las posibilidades de actuación profesional como parte fundamental de la gestión del riesgo. En tercer lugar, se relaciona la planificación territorial a través de tres instancias reflexivas: el territorio real,

sido reemplazado por el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025 “Una estrategia de desarrollo”, adoptado mediante el Decreto 308 de 2016 por el Presidente de la República, y que se define como una hoja de ruta que convoca a los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a implementar acciones conjuntas para llevar a cabo el proceso social de gestión del riesgo, en los términos definidos en la Ley 1523 de 2012<sup>[32]</sup>.

Dicho plan tiene la intención de promover una gestión de riesgos relacionados con los efectos del cambio climático, y principalmente respecto de eventos meteorológicos, buscando la armonización con la planeación territorial y sectorial bajo medidas que, en la práctica, son las mismas que se han proyectado en los procesos de intervención en el marco de la planificación del desarrollo y la sostenibilidad ambiental. En concreto, se plantea como objetivos estratégicos mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional, reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible, así como evaluar las condiciones existentes del riesgo de desastres, y garantizar un manejo de desastres oportuno, eficaz y adecuado, fortalecer la gobernanza, la educación y la comunicación social en la gestión de riesgos con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural; y para ello se propone la utilización de las

---

el territorio pensado y/o posible y el territorio deseado. En cuarto lugar, se establece la importancia de la gestión del riesgo en el desarrollo. Del mismo modo, a renglón seguido, se fundamenta el marco de implementación del Proyecto Piloto con el Plan de Desarrollo Municipal, las instancias de participación y articulación en el proceso, así como el proceso general de planificación y la metodología establecida para la incorporación de la gestión del riesgo en todas las esferas de la planificación del desarrollo”; y que “[u]na premisa fundamental referente a la gestión del riesgo establece la íntima relación que existe entre la generación o creación de condiciones de riesgo y los procesos de planificación del desarrollo, siendo la generación, la acumulación en el tiempo. Este enfoque plantea que la gestión del riesgo es un proceso que facilita a los actores sociales el análisis de una situación determinada, tomar decisiones acertadas y desarrollar propuestas de intervención concertadas, tendientes a prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes y encaminar una localidad o una región hacia el desarrollo sostenible. Existen unas implicaciones prácticas de la gestión del riesgo: (i) debe entenderse como proceso y no como producto, y (ii) remite a tres tipos de gestión: correctiva o compensatoria, prospectiva y[,] con los desarrollos que se han hecho con Predecán, una gestión reactiva”: EDWARD GABRIEL ROSAS PEÑA. “Lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en el plan de desarrollo del Municipio de Los Patios”, Proyecto de prevención de desastres en la Comunidad Andina - Predecán, 2007.

32 La reglamentación sobre el proceso para la elaboración, aprobación y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra en el Decreto 1081 de 2015, relativo al sector administrativo de la Presidencia de la República.

medidas de prevención (atacando la probabilidad de ocurrencia del riesgo) y mitigación (adoptando medidas sobre el impacto o consecuencias del riesgo) como criterios de planificación segura indispensables en la toma de todas las decisiones que conciernen al futuro económico, social y ambiental de la Nación y los departamentos, municipios y distritos.

En este sentido, el Plan Nacional identifica unas premisas importantes en el nivel territorial que derivan de la realidad existente en nuestro país y justifican la normatividad sobre instrumentos de planificación que se encuentra en la legislación sobre gestión del riesgo de desastres de 2012 referida, con base en la cual, precisamente, se edifica este documento. El mismo resalta que la mayoría de las entidades territoriales no cuentan con las suficientes capacidades técnicas y financieras para desarrollar procesos de gestión de riesgos sostenibles, por lo que las entidades del orden nacional y sectorial que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres están obligadas a adoptar una estrategia igualmente nacional para el fortalecimiento municipal y regional de la gestión del riesgo –de desastres– correspondiente con las capacidades existentes en cada territorio; así como que es claro que el riesgo se acumula permanentemente en las ciudades y áreas rurales por falta de aplicación de las políticas e instrumentos de ordenamiento municipal e insuficiencia en el manejo de cuencas hidrográficas, siendo estas las herramientas de planificación en lo regional, urbano y sectorial fundamentales para garantizar que las inversiones en lo social y económico sean benéficas y seguras, de modo que los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales deben presupuestar los recursos que demande la financiación de los planes, programas y proyectos consignados en los planes de desarrollo territoriales y los planes ambientales, respectivamente.

En consecuencia, destaca el Plan Nacional que las entidades territoriales deben superar el enfoque reactivo ante la ocurrencia de emergencias y desastres –en los términos legalmente definidos–, dimensionando la gestión de riesgo y todo lo que ello implica como un tema de importancia general y no como una atribución funcional a un área específica del gobierno; por lo que es responsabilidad de todas las áreas de la organización, en lo que corresponda a las competencias de cada una, identificar las acciones de reducción del riesgo que sean efectivas con miras a determinar la prioridad en las inversiones y ejecutar programas de manejo del riesgo como medidas de desarrollo costo-eficientes, con independencia de, pero de manera conjunta con, el deber del Gobierno Nacional de impulsar una reglamentación seria

de los usos del suelo para su correspondiente incorporación en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo y para la inserción del riesgo como criterio determinante en la planificación dirigida a la toma de decisiones respecto del futuro en general de los entes territoriales y de la Nación en su conjunto.

Al tenor de lo señalado, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece como estrategias generales para el desarrollo de esta importante actividad (i) el fortalecimiento de los instrumentos de planificación de desarrollo, ordenamiento territorial y gestión ambiental sostenible ya existentes; (ii) la formulación de planes territoriales de gestión del riesgo de desastres en respuesta a la necesidad de que se cuente en cada entidad territorial con una hoja de ruta respecto de las acciones estratégicas y prioridades de intervención con un tiempo definido, como complemento de los instrumentos de planificación disponibles, en los que se materializarán las acciones concretas que habrán de ser ejecutadas; (iii) la generación de la conciencia de que el plan de gestión de riesgos es por naturaleza un documento de proyección a largo plazo y con base en el cual en los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, ambiental y de manejo de cuencas hidrográficas, como herramientas de planificación, deben contemplarse dichos escenarios de riesgo y su tratamiento con medidas prospectivas y correctivas<sup>33</sup>; (iv) la generación de directrices para orientar la asignación y ejecución de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y (v) la armonización de los planes de gestión del riesgo de desastres territoriales con los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, manejo de cuencas hidrográficas y de adaptación al cambio climático.

---

33 El artículo 4.º de la Ley 1523 de 2015 consagra dentro de las definiciones la intervención prospectiva, como el “[p]roceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos[,] [que] se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población”; y también la intervención correctiva, como el “[p]roceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos”.

Ahora bien, específicamente en esta última estrategia de confluencia de planes territoriales y de gestión del riesgo de desastres, el Plan Nacional considera como aspectos esenciales para su materialización la integración del concepto de seguridad territorial en todos los procesos de planificación a efectuarse en los diferentes niveles de gobierno –nacional y territorial–, el desarrollo de metodologías, guías e instrumentos técnicos que faciliten la labor de análisis de riesgos, la catalogación de los entes territoriales de acuerdo con sus capacidades técnicas y financieras para dimensionar sus alcances en la gestión de riesgos y la consecuente dimensión en la que deberá efectuarse dicha actividad en el marco de su planificación de desarrollo y territorial, el establecimiento de protocolos para la interacción operativa de los sistemas de información de los territorios y la definición de mecanismos de articulación del Plan Nacional con otras políticas y planes sectoriales, teniendo en cuenta la conceptualización del riesgo de desastres como un problema para el desarrollo que demanda la optimización de recursos y la cooperación intersectorial.

Es así como, en aplicación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento Nacional de Planeación expidió la guía para la gestión pública territorial de planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2015, en la cual, respecto del riesgo de desastres, se reafirman los aspectos aquí mencionados al manifestar que la gestión del riesgo es un elemento de la planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales”<sup>34</sup>. Luego de este, no se encuentra a nivel nacional ningún otro lineamiento

---

34 Cfr. Departamento Nacional de Planeación et al. *Guías para la gestión pública territorial. Guía 4: Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*, Bogotá, 2012. En igual sentido, cfr. *Guía Municipal para la gestión del riesgo*, cit., p. 12: “los desastres son situaciones de freno y retraso del desarrollo municipal, ya que incorporan daños y pérdidas sociales, económicas y ambientales más la necesidad de ayuda inmediata a la población y el gasto de la recuperación. Por lo anterior, la necesidad de reducir la frecuencia e intensidad de las situaciones de desastre conduce de manera directa a la necesidad de reducir el potencial de daños y pérdidas que en el futuro se puedan presentar en el municipio. Estos daños y/o pérdidas que en el futuro pueden presentarse constituyen el riesgo del municipio, el cual tiene una dependencia directa con la forma de ocupación e intervención del territorio, sus condiciones sociales y actividades económicas, entre otros aspectos. Entonces, las características y el nivel de riesgo, así como su ritmo de crecimiento o disminución[,] es un indicador de la sostenibilidad del proceso (histórico y actual) del desarrollo municipal”.

reciente, lo que lleva a examinar puntualmente lo hecho al respecto por cada entidad territorial<sup>35</sup>.

## CONCLUSIONES

Las organizaciones, en el marco del diseño y estructuración de su misión –el por qué existen– y su visión –hacia dónde van–, deben cuestionarse sobre lo que es y significa el riesgo para ellas, y a partir de allí analizar cuál es el papel del riesgo en su actividad como organización, con el fin de proyectar cómo se debe tratar, gestionar o administrar el mismo con miras a que este, antes que una pérdida, pueda llegar a crear ganancia, y por ende generar valor para estas. Dicho análisis resulta de vital importancia en cualquier estructura organizacional, privada o pública, con o sin ánimo de lucro, personal o patrimonial, pues a partir del contexto en que las mismas se desenvuelven y de sus fines e intereses se crea una individualidad que obliga a la realización de un examen subjetivo, en la medida en que un mismo evento o grupo de circunstancias puede significar un efecto de pérdida, costo o ganancia, que es diferente en cada organización como consecuencia de su estructuración, funcionamiento y relación interna de costos y externa con el contexto que la rodea; por lo tanto, la administración de riesgos implica la elaboración de un modelo igualmente único, adaptado a las necesidades de la organización a la cual se aplica. Por ello, la gestión del riesgo, más que una herramienta independiente e individualizada, se constituye en un componente básico, esencial, de la naturaleza de la planificación y, en consecuencia, no habrá planeación exitosa, ni siquiera completa, sin una adecuada administración de riesgos.

---

35 Así, por ejemplo, Bogotá cuenta con un Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático proyectado para el período 2015–2050, formulado en el Decreto 579 de 2015, el cual fue adoptado por el Consejo Distrital mediante el Acuerdo 02 del 22 de diciembre de 2015, con el alcance establecido en su artículo 2.º de ser el “instrumento de planificación y gestión del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, que orienta su actividad y genera sinergia con los demás procesos del ordenamiento ambiental, territorial y de desarrollo en el Distrito Capital”, así como “el instrumento para el seguimiento y la evaluación de las estrategias y programas de gestión de riesgos, de mitigación y de adaptación al cambio climático que se implementarán en el Distrito Capital”. Sin embargo, más recientemente se adoptó un nuevo plan para el período 2018–2030 junto con la estrategia de repuesta a emergencias, con el Decreto 837 de 2018, derogando el anterior.

Así las cosas, la gestión de riesgos es y debe ser una constante en la administración de todas las entidades del Estado, pues se trata de un componente esencial de la planificación organizacional, y su aplicación se hace aún más importante en el ámbito territorial, pues la descentralización administrativa adoptada en la nueva Constitución Política obliga a los niveles departamental y municipal a adoptar una postura más concreta frente a los objetivos y metas que se persiguen para la satisfacción del interés general mediante la continua y eficiente prestación de los servicios públicos como visión y misión de estas empresas. Es por ello que las entidades territoriales han adoptado en gran medida los lineamientos propios de la administración originados en el ámbito privado para su organización y estructura en aspectos tales como el establecimiento de la visión y la misión de las mismas, y por supuesto la aplicación de la planificación como política pública rectora para el cumplimiento de objetivos y ejecución del gasto a través del cumplimiento del mandato legal de elaboración de planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes de manejo de cuencas hidrográficas, los cuales, por mandato legal expreso, deben considerar como variable indispensable para su configuración y posterior aplicación la gestión y el tratamiento de riesgos, enfocado ello a desastres y atención de emergencias<sup>36</sup>.

---

36 “Entender la problemática del riesgo y los desastres como un tema de desarrollo, relacionado con la forma de uso, la ocupación y la transformación del territorio, determina el éxito de los esfuerzos que se llevan a cabo para la construcción del desarrollo sostenible. Existe cada vez más conciencia de que los desastres no son eventos de la naturaleza *per se*, sino el resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza, y se manifiestan en condiciones de vulnerabilidad creciente. En estos términos, se plantea que la relación entre riesgo de desastres y desarrollo es de doble vía: por una parte, las causas del riesgo están arraigadas en errores y problemas de abordaje de los modelos, al no considerar factores relacionados con las restricciones y las potencialidades del territorio, el contexto económico y social en la planificación, la definición de usos del suelo y la implementación de proyectos, la presión por la expansión urbana, las intervenciones técnicas y tecnológicas inapropiadas a la dinámica de los ecosistemas, entre otros. Por otra parte, en la medida en que no se corrijan los problemas generados por los procesos inadecuados de desarrollo, los riesgos se materializarán en desastres; esto no sólo termina afectando la población, la producción y la infraestructura, sino que retrasa el mismo bienestar del país, debido a la necesidad de redirigir los recursos destinados a nuevas inversiones hacia actividades relacionadas con reconstrucción y recuperación. De ahí que sea fundamental incorporar la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo, partiendo de la plataforma institucional con que dispone el Estado para cumplir con dicha finalidad”: ANA CAMPOS G. et al. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de las políticas públicas*, Bogotá, Banco Mundial 2012, pp. 75-76.

Entonces, la gestión del riesgo se constituye en una política pública transversal a todos los ámbitos y competencias a cargo de los entes territoriales, porque consiste en la estructuración de criterios generales relacionados con la capacidad de retención, apetito y tolerancia por el riesgo, aunado a una actitud frente al mismo que permita visualizar las medidas y acciones que se deban ejecutar de cara a eventos internos y/o externos a dichos entes para reducir los impactos negativos de los mismos, e incluso de eliminar sus probabilidades de ocurrencia, para convertir la eventual pérdida en una ganancia, o para reducir al máximo la potencial pérdida.

Es así como se evidencia la importancia de la política de gestión de riesgos para las entidades territoriales como un componente básico de sus instrumentos de planificación a partir del establecimiento de todo un marco normativo alrededor del concepto de desastres, lo que, si bien representa un tema de la mayor importancia para el avance y la modernización de los territorios, debe entenderse como una muestra de lo que tiene que convertirse en una constante dentro de la planeación de estos entes en todos los aspectos que les atañen, sin limitarlo a cuestiones derivadas de fenómenos naturales o de origen humano pero con impacto en el ecosistema, pues eventos de todo tipo y con diversidad de consecuencias pueden tener un impacto igualmente serio en el desarrollo, el ordenamiento territorial y el manejo de cuencas hidrográficas, de manera que debe adoptarse una visión universal de la gestión de riesgos como práctica estándar en estas entidades<sup>37</sup>.

---

37 “Un adecuado concepto en cuanto a las nociones de riesgo y de su gestión, y adecuados conceptos intermedios, deben ayudar a perfilar enfoques y proveer una guía para la acción y la intervención. Los conceptos no definen por sí mismos las políticas y estrategias, instrumentos y acciones de intervención más adecuados a desarrollar, sino más bien los perfilan y permiten la identificación de parámetros relevantes para guiarla. Con un adecuado desarrollo conceptual que soporta la constatación empírica con la realidad, los instrumentos, las acciones, los indicadores y las medidas fluyen por sí solos en la medida en que hay conocimiento de la realidad analizada y de las opciones de intervención posibles; y, en la medida también, en que éstas se adecuen a la matriz política, económica, cultural y social existentes [...] La visión que tiende a dominar hoy en día, interpreta a los desastres (y el riesgo que los antecede) como ‘construcciones sociales’, productos de determinadas condiciones y actividades humanas, continuidades de la vida normal y cotidiana, representaciones de déficits en el desarrollo, en los cuales los eventos físicos juegan el papel de detonador o gatillo de las crisis, pero no ofrecen o contribuyen una explicación unilateral y única de los impactos sufridos. Un corolario del entendimiento de los desastres desde una perspectiva social, se encuentra en el desarrollo del concepto o noción de riesgo de desastre. O sea, la existencia de condiciones sociales y ambientales que al interrelacionarse en entornos territoriales y sociales diferenciados, proveen las condiciones que anuncian o presagian la posibilidad, si no probabilidad, de daños y pérdidas de tal nivel y consecuencia en el futuro que sería posible

La estructuración de todo un sistema para el efecto desde el nivel legal demuestra fehacientemente la relevancia del proceso de administración de riesgos en el desarrollo del país, a partir de la conciencia de las potenciales situaciones que pueden generar amenazas a lo largo del territorio nacional por la realización de actividades por parte de los seres humanos, o como resultado de eventos de la naturaleza, siendo potencialmente alteradores del orden presupuestado para el logro de los planes establecidos; pero si bien en la actualidad se habla de la gestión de riesgos para la prevención y atención de desastres y del cambio climático, y es este el que se ha considerado relevante para su tratamiento normativo detallado, el tema de la administración de riesgos no se agota en estos puntos, y ni siquiera inicia con ellos.

Resulta especialmente importante que la legislación sobre gestión del riesgo de desastres establece como deber que cada entidad territorial cuente con una entidad específicamente destinada a la gestión de riesgos<sup>38</sup>, con la finalidad de facilitar la labor del alcalde o gobernador como principal ejecutor y responsable de los procesos específicos al respecto y de su continuidad, y

---

hablar de la existencia de condiciones de desastre. Visto desde esta perspectiva, los desastres de gran hasta pequeña magnitud, reflejan o concretan la existencia de condiciones de riesgo preexistente, no manejadas por la sociedad. El desastre es una manifestación o componente importante del problema o de la crisis ambiental general. Su existencia o concreción significa una falta de adecuación o adaptación de la sociedad y sus estructuras y modalidades de vida al ambiente natural o construido. El desastre, igual que el riesgo que lo antecede y anuncia, es una construcción social, producto de las formas particulares en que sociedad y ambiente se acoplan o se interrelacionan. El riesgo de desastre, a diferencia del riesgo en general, significa la existencia de un nivel de daños y pérdidas probables que afectan de manera colectiva a la unidad social afectada, por lo cual algunos autores se refieren al 'riesgo colectivo'. Una vez que se acepte que el riesgo y los desastres mismos son en gran parte explicables por la incidencia de distintas prácticas, formas, condiciones o características sociales, resulta obvio también que son el resultado de procesos sociales que derivan de las modalidades o estilos de crecimiento económico, desarrollo o de transformación que signan las distintas sociedades a lo largo del tiempo. Tal afirmación ha permitido la sugerencia de que los desastres son problemas no resueltos del desarrollo. O sea, se concretan principalmente por las deficiencias, desigualdades, exclusiones, marginaciones, etc., que los modelos de desarrollo generan y que afectan a determinados grupos de la sociedad, particularmente los pobres y destituidos, quienes hoy en día representan casi la mitad de la población mundial, con una concentración significativa en las ciudades y campo de los países pobres o en vías de desarrollo": ALLAN LAVELL. *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo*, Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Nacionales - Predecán, disponible en: [https://www.academia.edu/9808476/Sobre\\_la\\_Gesti%C3%B3n\\_del\\_Riesgo\\_Apuntes\\_hac%C3%ADa\\_una\\_Definici%C3%B3n](https://www.academia.edu/9808476/Sobre_la_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_Apuntes_hac%C3%ADa_una_Definici%C3%B3n)

38 Aunque igualmente condiciona su existencia en aquellas que tengan más de doscientos cincuenta mil habitantes a la posibilidad material de su estructuración bajo los presupuestos de racionalización del gasto público contenidos en la Ley 617 de 2000.

para coordinar al desempeño del consejo territorial de gestión del riesgo, en articulación precisa con la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial del ente respectivo. En todo caso, aun siendo imposible la creación de este organismo, estas funciones deben ser ejercidas internamente por alguna dependencia del ente territorial, lo que nuevamente resalta la importancia de la gestión de riesgos en el modelo actual como aspecto inherente a la adecuada planeación territorial.

Por último, el costo de la implementación de la política pública de administración de riesgos no debe constituirse en un obstáculo insubsanable para su implementación, pues ello no solamente sacrificaría la eficiencia y utilidad de la planeación del desarrollo, sino que se convertiría en causa de retraso en el progreso local, y por ende del nacional, situación que derivaría en la creación de más circunstancias potencialmente perjudiciales para los administrados que conllevarían una mayor responsabilidad por causación de daños antijurídicos, con un costo muy superior que el que implica la gestión de los riesgos.

#### REFERENCIAS

- ARCE ROJAS, RODRIGO. *Ordenamiento territorial y cambio climático. Metodología para incorporar cambio climático y riesgos de desastres en procesos de OT*, Perú, GIZ GmbH, 2011.
- Banco Mundial, Ministerio del Interior y de Justicia y Sistema Nacional para la Prevención del Riesgo de Desastres. *Guía municipal para la gestión del riesgo*, Bogotá, Grupo Emfor, 2010.
- CABRILLO, FRANCISCO et al. *Estrategias para un gobierno eficaz*, Madrid, LID, 2008.
- CAMPOS G., ANA et al. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de las políticas públicas*, Bogotá, Banco Mundial 2012.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Conpes 3118 de 29 de noviembre 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*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Conpes 3146 de 20 de diciembre de 2001, Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención en Desastres –PNAD– en el corto y mediano plazo*.

Departamento Nacional de Planeación et al. *Guías para la gestión pública territorial n.º 4: Planeación integral para el desarrollo en las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo 2012-2015*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2012.

Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública. *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*, Bogotá, octubre de 2007.

*Diccionario Mapfre de Seguros.*

España, Ministerio de Economía y Hacienda. *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2006.

FERNÁNDEZ IZQUIERDO, M. ÁNGELES. *Gestión de riesgos con activos derivados*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 1996.

FUENTES CHÁVEZ, MIGUEL. *Tecnologías sociales, relaciones públicas y comunicación organizacional*, Arequipa, Universidad Católica Santa María, 1994.

GAITÁN RIAÑO, SANDRA C. “Gobierno corporativo en Colombia. Tendencias actuales”, en *Ad-Minister*, n.º 15, 2009.

LAVELL, ALLAN. *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo*, Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Nacionales - Predecán.

LAVELL, ALLAN. *El concepto de riesgo y su gestión a los parámetros para la acción: un resumen básico*, Proyecto de Prevención de Desastres de la Comunidad Andina de Nacionales - Predecán.

MEJÍA DELGADO, HERNÁN. *Gestión integral de riesgos y seguros para empresas de servicios, comercio e industria*, 2.ª ed., Bogotá, Ecoe, 2011.

MESA DÍAZ, CARLOS AUGUSTO et al. *Descentralización y entidades territoriales*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011.

NARVÁEZ, LIZARDO et al. *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*, Lima, Pull Creativo, 2009.

*Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna*, Altamonte Springs, 2004.

PÉREZ LÓPEZ, JUAN ANTONIO. *Introducción a la dirección de empresa: organización humana*, 2.<sup>a</sup> ed., Piura, Universidad de Piura, 1996.

Proyecto de Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – Predecán. *Incorporación del análisis del riesgo en los procesos de planificación en inversión pública en América Latina y el Caribe*, Lima, 2005.

RIVERA LIRIO, JUANA MARÍA. *Gestión de la RSC*, Oleiros, Netbiblo, 2010.

ROSAS PEÑA, EDWARD GABRIEL. *Lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo del Municipio de Los Patios*, Proyecto de Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – Predecán, 2007.

SAAVEDRA GUZMÁN, RUTH et al. *Planificación del desarrollo*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001.

SAFAR DÍAZ, MÓNICA SOFÍA. “Responsabilidad de las entidades territoriales en la gestión de riesgo como política pública”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 7, 2012.

WILCHES-CHAUX, GUSTAVO. *¿Qu-ENOS pasa? Guía de la red para la gestión radical de riesgos asociados con el fenómeno ENOS*, Bogotá, ARFO, 2007.

YOPO, BORIS. *Organización y administración universitaria*, Buenos Aires, Centro de Documentación sobre Investigación y Enseñanza Superior Agropecuaria de la Zona Sur, 1970.

YUN, OLEG. *Perfeccionamiento del mecanismo planificador en la gestión económica*, Moscú, Progreso, 1988.

El grupo de investigación de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia entrega al público una obra que le permite al lector comprender las diferentes competencias e instrumentos de ordenación del territorio colombiano y, en esta labor, establecer no solo cuáles son las relaciones entre los diferentes niveles territoriales sino además identificar las contradicciones que se derivan de la superposición de decisiones que confluyen sobre el suelo como objeto de intervención de las esferas nacionales, departamentales, regionales, locales y sectoriales.

En este galimatías jurídico se enmarca la planificación de la ciudad, la cual, en el ejercicio de la autonomía reconocida por la Constitución a los municipios, se somete a directrices territoriales de diversas autoridades, pero, al mismo tiempo, establece aquellas particularidades que le dan identidad. Así las cosas, la planificación se convierte en un instrumento que permite que en los municipios se definan los difusos límites que existen entre lo urbano y lo rural, se potencie una construcción participativa del territorio, se reconozca la existencia de fórmulas colaborativas entre instancias públicas y privadas, se refuercen actuaciones encaminadas a la mayor generación de espacio público, de protección de valores medio ambientales, de mejor prestación de servicios públicos, etc. En definitiva, una concepción del urbanismo identificada con todas estas aristas y en que se tenga como norte la mejora de la calidad de vida de las poblaciones y la generación de mayores condiciones de igualdad material.

