



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



# Boletín Ambiental

Fotografía: archivo personal  
Tulia Elena Hernández Burbano

Instituto de Estudios Ambientales -IDEA- Sede Manizales

**170** | agosto de  
2020

## Territorios seguros ante los desastres a partir del ordenamiento del suelo

## Territorios seguros ante los desastres a partir del ordenamiento del suelo

Tulia Elena Hernández Burbano

Abogada, administradora de empresas, ingeniera ambiental

Esp. Derecho Administrativo

Esp. Prevención, Atención y Reducción de Desastres

Mgtr. Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mgtr. Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Doctorante Desarrollo Sostenible

Para descargar el boletín:

 [Http://idea.manizales.unal.edu.co/boletin-ambiental.html](http://idea.manizales.unal.edu.co/boletin-ambiental.html)

## Resumen

La ocupación del territorio por las distintas culturas en la historia de la humanidad da noticia de los primeros pasos hacia la planificación como eje fundamental en la determinación de un urbanismo donde el suelo tuvo un aprovechamiento y uso organizado. Ello no fue suficiente para evitar o reducir los daños sobrevinientes por causa de desastres que pudieron prevenirse si los pueblos hubiesen contado con elementos para valorar los riesgos a que se exponían en los lugares elegidos con el propósito de permanecer. El aprendizaje acumulado por más de diez mil años de habitar el planeta dice que un desarrollo sustentable requiere anticiparse a las pérdidas por desastres mediante la apropiación y conocimiento de los riesgos.

Palabras clave: Planificación, riesgo, desastres, desarrollo sustentable, apropiación, conocimiento, habitantes, territorio.

## Antecedentes

Fenómenos climáticos extremos entre altas y bajas temperaturas asociados al incremento de precipitaciones y sequías, además, de sucesos que en la naturaleza se reiteran con mayor frecuencia, cobrando altos costos humanos, han convocado la unión de la comunidad de naciones para tender estrategias de conocimiento y reducción del riesgo y la atención de los desastres a través de un bloque internacional de gobiernos que han suscrito compromisos de organización interna, además, de asistencia solidaria ante su ocurrencia.

Un territorio es resiliente en la medida en que se anticipa a los daños que pueden sobrevenir por el acontecimiento de desastres, lo que se logra mediante acumulación de conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades, seguida de la apropiación de mecanismos necesarios para su prevención a través de la planificación en la ocupación y definición de los

usos adecuados, estrategia que se adoptó como política pública en Colombia a través de la Ley 1523 expedida en el año 2012.

“La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”. (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 2012).

Es difícil identificar a plenitud un patrón que resuma los criterios que guiaron a las culturas antiguas para la selección de aquellos sitios destinados a poner fin al nomadismo. Pero tampoco puede afirmarse la ausencia absoluta de una planeación rudimentaria para ocupar el territorio. El urbanismo y su evolución en la Antigua Mesopotamia floreció entre los ríos Tigris y Éufrates indicando que la oferta hídrica determinó la elección del lugar.

La abundancia de agua favoreció la economía, y las inundaciones beneficiaron el riego para la agricultura, lo que permite inferir que estas culturas conocían los ciclos naturales así como los riesgos derivados de su ubicación, y acorde con ello, definieron las terrazas como lugares adecuados para construir sus edificaciones. (Sandoval, 2017).

Analizado desde la perspectiva de las alteraciones del territorio, y lo que hoy se entendería como “desastres”, las ciudades estado en Mesopotamia practicaban un modelo de ocupación que atendía los ciclos naturales de los ríos, dado que de ello dependía su actividad agrícola.

Datos de la Prehistoria evidencian que la preocupación inicial lo fue por la cercanía a las fuentes de agua y la oferta de alimento, mientras que en etapas posteriores los grupos humanos se guiaron por los criterios de conectividad (María\_E, 2010) y de defensa ante las invasiones y saqueos protagonizados por tribus bárbaras (Azzara, 2004).

En concreto, en la historia primitiva de los procesos de urbanismo hay ausencia de referentes que aludan a los desastres como sucesos determinantes en la ocupación y

uso del suelo, excepto para mitigar el riesgo de conflicto bélico o de esclavitud por pueblos invasores, que determinó ciudades fortificadas o asentamientos rodeados por murallas. (Molesworth\_Sykes, 1921).

## Los desastres en la era del desarrollo sostenible



Imagen 1. Fuente: archivo personal Tulia Elena Hernández Burbano

Para la civilización actual, la ocupación del territorio debe surgir de aplicar una política de planificación para el desarrollo sostenible y concebido sustentable, que descarta toda improvisación; se toman decisiones anticipadas sobre el adecuado establecimiento de actividades y usos, atendiendo a la historia de eventos calamitosos que hayan forzado o amenacen con dar lugar a desplazamientos y significativas pérdidas.

Diseñar y construir territorios a partir de un ordenamiento planificado para su ocupación, apuntando a una seguridad sustentable ante los desastres, afronta diversas debilidades, en lo que son significativos tres aspectos: el impacto que generan las migraciones poblacionales, la temporalidad de los gobiernos y la persistencia del interés privado.

Las ciudades actuales permiten la protección de quienes las habitan, con una poderosa estructura cibernética elaborada a partir de una trama jurídica de derechos humanos que descarta toda forma de violencia, despojo o discriminación, quedando proscrita la esclavitud o la reducción a prisión por deudas.

En ello han llegado a diferenciarse los emplazamientos humanos actuales de las ciudades antiguas; en que mientras se eleva la dignidad humana, la ciencia, la técnica y las tecnologías están al servicio de la seguridad de los territorios donde contribuyen con la reducción o mitigación del riesgo de desastre.

El urbanismo de la era del desarrollo sostenible se fundamenta en el reconocimiento del individuo como actor significativo en la toma de decisiones desde las instancias de gobierno y unas instituciones fundadas en la democracia.

La garantía para que las ciudades se proyecten a las generaciones futuras se concentra en el ejercicio efectivo de la autoridad focalizada en el control de las actividades desarrolladas por aquellas poblaciones que se radican en el territorio; en la continuidad de los planes de desarrollo de los gobiernos y en la sujeción del interés privado al interés general.

## **Territorios construidos con participación ciudadana**

Como política pública, la gestión del riesgo físico de desastre se asocia intrínsecamente con la planificación donde interactúan dos extremos: las autoridades de gobierno y la población.

El urbanismo es una función pública materializada en acciones urbanísticas (Congreso de la República, 1997), que cuenta entre sus propósitos, el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales (Vargas, 2002), con lo cual la prevención de los efectos catastróficos de los desastres ha pasado de ser un problema humanitario a constituirse en un asunto del modelo de ocupación del territorio.

El reto de planificar ciudades sustentables es asunto de alta complejidad debido a que los planes de gobierno deben articular una pluralidad de agencias públicas que buscan satisfacer demandas de bienes y servicios para la comunidad, que se prestan en diversos niveles de jerarquía y autonomía, a los que se suman aspiraciones de actores y grupos sociales. Todos ellos actúan en escenarios de competencia y tensiones conforme con intereses individuales que deben conducirse a la satisfacción del interés general en un marco de gobernabilidad <sup>1</sup>.

La misión de tejer esa diversidad de tendencias hacia una meta integral debe consolidarse en un territorio ordenado en forma conveniente al interés general, cuyo principal reto es la construcción de una “planificación dinámica” (Programa Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos /CNUAH, 1994) que entiende lo dinámico como una “planeación negociadora o negociada” que busca soluciones conjuntas y en diversas escalas con alcance en las regiones, lo que es posible con la práctica de mecanismos participativos que pongan en contacto a las autoridades con las comunidades interesadas y mediante una pedagogía que estimule el sentir solidario y proactivo, sin que esa participación conlleve a la formación de movimientos sociales diferentes de organizaciones ciudadanas. (/CNUAH, 1994).

La posibilidad de co-construir el futuro de un territorio es la manifestación cumbre de la participación ciudadana, donde la dimensión social se

*1. Es la gobernabilidad aquel "estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz" (Camou, 2001)*

compromete con el desarrollo sostenible; hace real la democracia, más allá del nivel de la protesta.

## **Los desastres en la planificación del territorio**

Analizado desde la teoría del constructivismo, los desastres se construyen socialmente (Araya, Alfaro, y Andonegui, mayo-agosto, 2007), y ello ocurre porque los habitantes de un territorio desarrollan acciones que omiten ajustarse a la definición de usos del suelo, desatienden los criterios para la ocupación y se apartan de las guías para desarrollar las construcciones. En síntesis, son los mismos grupos humanos, quienes por acción u omisión construyen su propio desplazamiento.

La conciencia y aceptación de las limitaciones respecto del rol que las comunidades cumplen en el ordenamiento territorial cuando se incorpora y previene la ocurrencia de siniestros, resulta proporcional al nivel de participación que los ciudadanos desarrollan en la construcción de los instrumentos para la planificación y la proyección de su territorio. La política pública en gestión del riesgo de desastres debe ser una construcción colectiva de un territorio seguro y sustentable.

En materia de desastres, la administración pública cumple con un deber normativo de formular una política que impacte en cuatro ámbitos que contribuyen al desarrollo: la sostenibilidad, la seguridad del territorio, los derechos e intereses colectivos y el mejoramiento de la calidad de vida. Cumplir con esas dimensiones, requiere controlar factores que debilitan la planificación participativa: las migraciones, la temporalidad de los gobiernos, el interés privado.



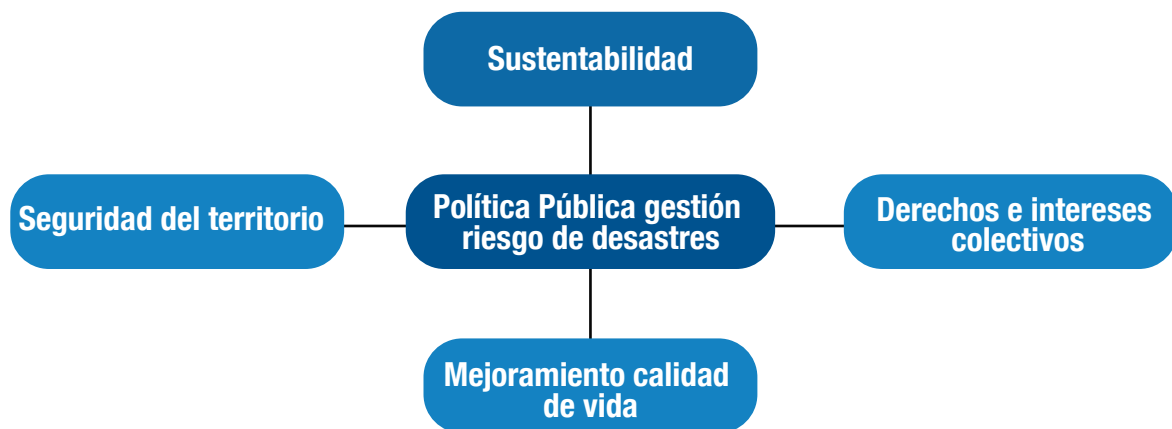


Ilustración 1. Política de desarrollo basada en la gestión del riesgo de desastres  
Elaboración propia

## Primer factor: las migraciones y el riesgo de desastres en la ocupación de territorio

La dimensión social es pieza fundamental en la construcción y ejecución de los instrumentos del desarrollo. Para valorar la situación de los derechos y los deberes en la relación hombre - territorio, vistos desde la resiliencia y la adaptación, asociados con el cambio climático, es trascendental identificar aquellas situaciones de vulnerabilidad social, tales como, la pobreza, la desigualdad social, el analfabetismo, la corrupción y la estructura de gobierno.

El ambiente donde se conjugan factores que determinan la movilidad súbita de los grupos humanos contiene más elementos tipo “desplazamiento bajo causa fortuita” e incierta, que la decisión de migrar contando con información asistida y planificada de lo definitivo o temporal de la salida, o de las oportunidades o amenazas que pueden esperarse en un territorio extraño, en caso de que las circunstancias lleven a una estadía permanente.

Las sequías, las tierras infértiles, los desastres, la violencia, los gobiernos tiranos, entre otras razones, explican la historia de un planeta habitado por grupos humanos en permanente movilidad. Transeúntes y apremiados por un lugar que les brinde las condiciones necesarias para construir una morada y proveer su alimento, los desplazados actúan en franca lid, lejos del reconocimiento de unas reglas mínimas de deberes y derechos para otros grupos que comparten su situación. Entre víctimas la solidaridad se relativiza, en particular, cuando enfrentan conflictos que involucran sus avances para superar la crisis.

Las migraciones llevan consigo unas presiones sobre el territorio, que inician con las demandas de unos bienes y servicios vitales como agua, aire, descanso y alimento, seguido de la necesidad de un lugar para establecerse. Todo un conjunto que se suma a la carga que ya soporta el ecosistema receptor, donde se abre paso la competencia por esas provisiones en una relación directa con la medida en que la entidad territorial posee una planificación que refiera sobre su capacidad para abastecer nuevos pobladores, en tanto, estos a su vez encuentran la mejor opción en la informalidad que conduce a la construcción de las condiciones propicias para la ocurrencia de los desastres.

En el caso de las migraciones, se debe considerar la situación individual y la situación colectiva que caracteriza los migrantes, quienes son altamente vulnerables en el territorio donde se establecen (Rodríguez, 2018); y aunque cada situación es ajena a las condiciones en que se da la movilidad, los foráneos temen a los controles de las autoridades locales y con dificultad se involucran en las convocatorias para la toma de decisiones de la administración pública del lugar escogido para establecerse. Su motivación por ocupar un sitio está guiada por el interés particular, que generalmente coincide con la satisfacción de necesidades humanas básicas, donde el riesgo de desastre es imperceptible o se encuentra en un segundo plano.

La cantidad de personas que ha madurado la idea de ir a vivir a otro país se ha incrementado notoriamente desde el año 2015 en América

Latina; tendencia que comparte Colombia donde la tasa de nacionales que migraron con fines de permanencia entre 2016 y 2017 varió positivamente en un 13 % (Portafolio, 2017).

Sin embargo, la región debe mantenerse preparada para migraciones masivas de población procedente de diversos países, en especial de Venezuela, que buscan establecerse en el territorio, superar carencias y protegerse de violencia. En su gran mayoría, estos migrantes muestran alta vulnerabilidad económica, sin seguridad social, desempleados o preparados para trabajos no calificados. (Corporación Latinobarómetro, 2019).

El caso de migrantes que buscan permanencia registra un particular conflicto en cuanto a que la elección de un lugar dónde poder establecer una morada para su grupo familiar, solo atiende a satisfacer la necesidad básica, de manera que ponga fin a su situación ambulante. Las construcciones técnicas, la provisión de servicios públicos, la convivencia en las comunidades donde se insertan, la seguridad en materia de riesgos de desastre, son circunstancias ajenas a los criterios que toman en cuenta para la elección de un lugar y ninguno es parte de las prioridades sujetas a análisis, a pesar de que con ello contribuyen a incrementar las condiciones de riesgo y consolidan una potencial causa de un desplazamiento futuro.

En ese orden, se requiere comprender que el interés por la seguridad de un territorio y la anticipación en prevenir los daños que pueden sobrevenir para una comunidad organizada y definida, tiene una marcada connotación de interés local; compete a las autoridades en ejercicio de su poder policivo intervenir ante los excesos, pero también debe convocar la voluntad y el compromiso de las comunidades para que se involucren en la toma de decisiones, lo que implica buscar la participación de los foráneos que se establecen en el territorio en condiciones precarias. (CONPES- 3603, 2009).

## Segundo factor: la temporalidad de los gobiernos y el riesgo de desastres

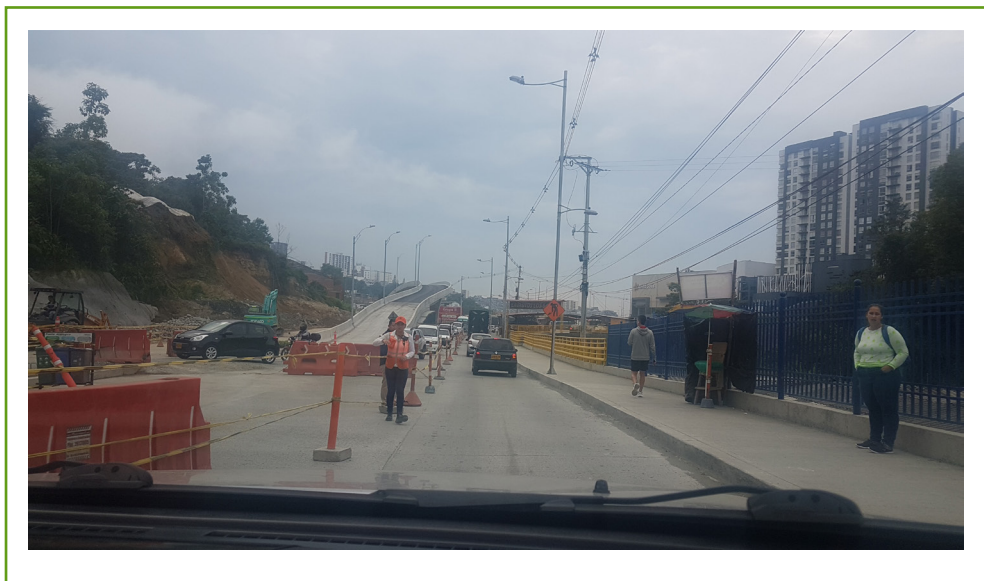


Imagen 2. Fuente: archivo personal Tulia Elena Hernández Burbano

Como política pública asociada al desarrollo, la gestión del riesgo de desastres es competencia de todos los niveles de gobierno; desde el nivel nacional al territorial a cargo de los respectivos gobernantes y ejecutores de la función pública, cuya característica constitucional es la temporalidad de los mandatos para aquellos cargos que se proveen por elección popular.

En ese contexto, los planes de gestión territorial también se proponen para ser atendidos con el criterio de temporalidad, obediente al mandato del voto programático (Congreso de la República de Colombia, 1994). De ese modo, todo candidato a gobernador o alcalde presenta a consideración de los ciudadanos electores, un programa de gobierno

que finalmente se transcribe en el respectivo Plan de Desarrollo a ser atendido durante el período constitucional.

Los períodos constitucionales de presidente, gobernadores y alcaldes es de cuatro años y su ejecución coincide con el tiempo de vigencia de otros instrumentos de gestión territorial como el Plan de Ordenamiento del Territorio, dentro del cual, se entienden incorporados los planes de ordenamiento de cuencas hidrográficas y los planes de gestión del riesgo de desastres cuya realización depende de la dinámica para el recaudo, apropiación y ejecución de unos recursos públicos definidos en el presupuesto de rentas y gastos.

El Plan de Desarrollo de la respectiva vigencia del mandato debe articularse en sus metas e indicadores a los principios rectores, usos y modelo de ocupación definidos en el ordenamiento territorial, con unas determinantes ambientales que una vez concertadas con la autoridad ambiental, limitan o reglamentan el desarrollo de intereses particulares y que están definidos en el ordenamiento de las cuencas hidrográficas o en el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres.

Si bien, la temporalidad de los planes de desarrollo puede dar lugar a islas desarticuladas de la espina dorsal del modelo de ocupación del territorio, ello ocurre cuando los planificadores abandonan fases iniciadas durante gobiernos que antecedieron. Cuando esto ocurre queda descartada la continuidad de procesos de desarrollo ya iniciados, a la vez que priva a los administradores públicos de mantener información significativa que mantenga la línea de tiempo en las metas hacia las cuales se conduce la entidad territorial y arroje un estado del arte acompañado de la identificación de actores que apropiaron y viven la cotidianidad del territorio.

De estas reflexiones se llega a inferir, que la temporalidad de los gobernantes y de sus propuestas de gobierno tienen un mayor o menor impacto en la continuidad de la política local, en la medida en que cuenten con estrategias de continuidad para la participación ciudadana, que los instrumentos de planificación para el desarrollo del territorio se encuentren

articulados y que en ellos se incluyan los componentes de la gestión del riesgo de desastres.

## Tercer factor: el interés privado y el riesgo de desastres

La pluralidad de agencias públicas que atienden las demandas de servicios para los habitantes de un territorio, que se ofertan en diversidad de jerarquías y autonomías, además de involucrar actores y grupos sociales, introducen nuevas aristas y variables al conflicto por el territorio y sus beneficios.

Para el empresario que presta servicios públicos es prioridad que se den las condiciones que permitan dar continuidad a su negocio; para los trabajadores y proveedores resulta relevante la permanencia de un mercado dinámico. Para los usuarios, la importancia del territorio resulta jerárquica respecto de las condiciones de vida a que acceden, de modo que el valor del acceso a esos servicios públicos que se ofertan en las ciudades aporta calidad de vida a sus habitantes, sin que para tomar la decisión de utilizar ese portafolio tengan incidencia factores de presión o carga sobre los bienes y servicios que proveen los ecosistemas o el agotamiento del espacio público. La importancia de ellos solo surgirá cuando el acceso a los mismos se encuentre restringido o extinguido.

La tendencia de los particulares hacia el aprovechamiento y uso del territorio para sus propósitos particulares no logra ser intervenida por la autoridad del Estado, cuyos agentes prefieren moverse en función de producción de “planes” antes que en el ejercicio de la autoridad de gobierno. De esa manera, permanece un reconocimiento sobre el “*ius abutendi*” (disfrute) extinto desde la Constitución de 1991 al definir la propiedad como una “función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica”. (Constituyente\_Primary\_Colombia, 1991). Así permanece a la sombra, un desgobierno en el uso responsable y sostenible del territorio, con unas comunidades desprendidas de su gestión.

## Conclusión

La planificación es una herramienta fundamental para la gestión del Estado, ficción estructural esta donde la relación de la administración pública con sus afiliados dentro de un territorio debe surtirse en numerosas instancias de gobierno, utilizando herramientas propias que pueden ser tejidas en forma sistémica para que funcionen de modo interdependiente y simultáneo, como una máquina programada en forma casi perfecta para lograr unos fines.

Por tanto, la planificación debe entenderse como un proceso sistémico, ordenado y coordinado que cumple tres funciones básicas: “Prospectiva, implementación y evaluación”, las cuales operan “en todos los sectores, instituciones y niveles de gobierno, en diversidad de plazos” (Naciones Unidas –Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, 2017), y en este marco se le debe reconocer un papel fundamental en la construcción del desarrollo sostenible.

El pueblo se expresa en un ordenamiento normativo superior; la construcción de otras herramientas que complementan el portafolio constitucional debe apostarle a una planificación multiescalar y contemplar la participación ciudadana como una instancia fundamental en el proceso planificador.

Con ello, lo que se buscaría en materia de riesgo de desastres, más allá de la incorporación de percepciones subjetivas del planificador, es la exploración como acto de reconocimiento colectivo y anticipado de las amenazas, vista desde su correlación con la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas, la pieza fundamental para construir territorios seguros a cuyo favor debe ceder el interés privado.

## Bibliografía

CNUAH, C. (1994). Modelo de gestión ambiental a nivel municipal. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Azzara, C. (2004). Las grandes migraciones y el nacimiento de los reinos de occidente. En C. Azzara, Las Invasiones Bárbaras (págs. 55 - 92). Granada: Imprenta Comercial Motril.

Calderón, D., & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Territorios Ed. 36, 1 - 31.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 131 de 1994. En Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 41.351, de 9 de mayo de 1994.

Congreso de la República 24 de abril de 2012. Sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, Ley 1523 (Congreso de la República 24 de abril de 2012).

Constituyente\_Primary\_Colombia. (1991). Artículo 58 - Constitución Política de Colombia. Bogotá: Escuela superior de Administración Pública.

Corporación Latinobarómetro. (2019). Informe 2018 - Banco de datos en línea. Santiago: CAF - [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org).

García, M. (22 de noviembre de 2017). El valor de ser libres - VOXPOPULI . Obtenido de Memesis - migraciones - refugiados: [https://www.vozpopuli.com/memesis/Migraciones-Refugiados-Mapas-migraciones-refugiados-mapas\\_0\\_920008037.html](https://www.vozpopuli.com/memesis/Migraciones-Refugiados-Mapas-migraciones-refugiados-mapas_0_920008037.html)

María\_E, P. (marzo, 2010). La ordenación del territorio en la prehistoria: El caso de la Aldea Ceremonial de Orongo en Isla de Pascua. Boletín CF+s 42/43 Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad.



Naciones Unidas - CEPAL. (2017). El reto de la multiescalaridad: La coordinación entre los niveles de gobierno en los procesos de planificación para el desarrollo. En C. E. CEPAL, Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe - Enfoques, Experiencias y Perspectivas (pág. 21). New York: UNilibrary.

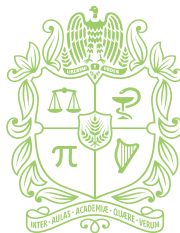
Por el cual se adopta política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ley 1523 (Congreso de la República de Colombia 24 de abril de 2012). República, C. d. (1997). Ley 388 Ordenamiento Territorial. Bogotá: Imprenta Nacional.

Rodríguez, Y. (2018). Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos de cambio climático y la Nueva Agenda Urbana. En C. -A. Latina, Estudios del cambio climático en américa latina (págs. 19 - 27). Santiago: Naciones Unidas.

Vargas, J. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socionaturales. Santiago de Chile: CEPAL - ECLAC - División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

Velásquez, C. (2019). IX - Excesos de la planificación del desarrollo municipal en Colombia. En L. Cuervo, & M. D. -, Planificación multiescalar Regional y Local (págs. 184-197). Santiago: CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias N° 91.

Williner, A. (2015). Capítulo 2-Gobernanza, Políticas Públicas y territorio. En C. E. CEPAL, La Construcción del Estado y los procesos de planificación multiescalar. Santiago: Naciones Unidas.



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Instituto de Estudios Ambientales - IDEA -  
Teléfono: 8879300 Ext. 50190  
Cra 27 #64-60 / Manizales - Caldas  
<http://idea.manizales.unal.edu.co>  
[idea\\_man@unal.edu.co](mailto:idea_man@unal.edu.co)

**Edición, Diseño y Diagramación:** IDEA Sede Manizales  
Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales