

El reasentamiento: ¿Un eslabón suelto para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible? *

Resettlement: A loose link to reach the sustainable development goals?

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría ¹ ✉ [ORCID](#), Erika Castro-Buitrago ² ✉ [ORCID](#)

* Resultado final de la investigación “Acceso a la justicia para la protección de derechos colectivos y del ambiente, el acceso a la información y la participación democrática. Fase I Medellín - Acciones Populares”, desarrollado en convenio entre la Universidad Católica Luis Amigó desde la línea de investigación “Derecho y Sociedad”, y la Universidad Autónoma Latinoamericana desde la línea de investigación “Constitucionalismo Crítico y Género”.

¹ Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente investigador del Grupo de Investigación Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia. Integrante fundador de la Red de Derechos de Acceso y Sostenibilidad.

² Abogada de la Universidad del Rosario y Doctora en Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Docente investigadora de la Facultad de Ingenierías de la Universidad de Medellín, Medellín, Colombia, asociada al Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales, CELEAM. Integrante fundador de la Red de Derechos de Acceso y Sostenibilidad.

Fecha correspondencia:

Recibido: abril 07 de 2022.
Revisado: junio 26 de 2022.
Aceptado: julio 13 de 2022.

Forma de citar:

Vásquez - Santamaría, Jorge Eduardo; Castro - Buitrago, Erika Joullieth. “El reasentamiento: ¿Un eslabón suelto para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible?”. En: Revista CES Derecho. Vol. 13. No. 2, mayo a agosto de 2022, p. 45-71.
<https://dx.doi.org/10.21615/cesder.6684>

Open access

© Derecho de autor
[Licencia creative commons](#)
[Ética de publicaciones](#)
[Revisión por pares](#)

Resumen

La ciudad es uno de los escenarios en los que toman forma los compromisos asumidos por el Estado en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aquellos que la Agenda 2030 impuso a los gobiernos para articular sus fines, funciones e instrumentos de gestión con el fin de alcanzar la sostenibilidad. En ese contexto, este artículo tiene como propósito hacer un análisis crítico de la articulación entre la gestión del riesgo de desastres, el ordenamiento territorial y el derecho ambiental en la atención de los procesos de reasentamiento en el marco del derecho a la Ciudad para alcanzar la realización de los ODS en Colombia, bajo la premisa de la necesidad de la articulación jurídica y política de las decisiones que desde estos ámbitos se requiere para gestionar la vulnerabilidad de la población que afronta los impactos del cambio climático en las ciudades. Se empleó el modelo cualitativo, respaldado en el enfoque histórico hermenéutico y en el enfoque dogmático jurídico, además de seguir una interpretación sistemática. Se evidencia que, en el campo del derecho internacional, aunque no exista una

[Gestión por Open Journal System](#)

DOI: 10.21615/cesder.6684
ISSNe 2145-7719

[Publica con nosotros](#)

normativa unificada y vinculante, si se han entregado las claves para la sistematización de los diferentes regímenes y la articulación institucional necesaria para plantear un encuadre conceptual del reasentamiento como medida de protección de derechos con claras obligaciones para las autoridades que permitan la realización de los ODS.

Palabras claves: ODS; gestión del riesgo de desastres; cambio climático; ordenamiento territorial; reasentamiento.

Abstract

The city is one of the scenarios in which the commitments assumed by the State in the framework of the Sustainable Development Goals (SDGs) take shape, those that the 2030 Agenda imposed on governments to articulate their purposes, functions and management instruments in order to achieve sustainability. In this context, the purpose of this article is to make a critical analysis of the articulation between disaster risk management, land use planning and environmental law in the attention of resettlement processes in the framework of the right to the City to achieve the SDGs in Colombia, under the premise of the need for legal and political articulation of the decisions required from these areas to manage the vulnerability of the population facing the impacts of climate change in cities. The qualitative model was used, supported by the historical hermeneutic approach and the legal dogmatic approach, in addition to following a systematic interpretation. It is evident that, in the field of international law, although there is no unified and binding regulation, the keys for the systematization of the different regimes and the institutional articulation necessary to propose a conceptual framework for resettlement as a measure for the protection of rights with clear obligations for the authorities that allow the realization of the SDGs have been provided.

Keywords: SDGs; disaster risk management; climate change; land use planning; resettlement.

Introducción

El modelo de desarrollo en Colombia está definido jurídica y políticamente por la sostenibilidad, un paradigma que fue acogido y reconocido por el artículo 80 de la Constitución Política de 1991, y que desde entonces viene siendo desarrollado de acuerdo con el contenido del artículo 3 de la Ley 99 de 1993. Se trata de un principio integrador que conjuga la realización de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado y los desarrollos internos, no solo jurídicos, también políticos, económicos y sociales.

Un escenario donde convergen los compromisos frente a la sostenibilidad con el emprendimiento de acciones derivadas de procesos de toma de decisiones son los ODS, cometidos que integran la Agenda 2030 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015), y

Mayo – agosto de 2022

abarcan la sostenibilidad económica, social y ambiental a partir de dimensiones interdependientes que refuerzan la comprensión compleja sobre el ambiente. Decimos compleja, en la medida que permiten la visión profunda y amplia en la que se incluyen contextos verticales y horizontales del ambiente, su referencia al deber ser ético y estético, su visión real y presente pero también proyectiva y previsiva, al tiempo que abarca al ambiente como un escenario dinámico e interrelacional (Carrizosa Umaña, 2000, p. 26).

La realización de los ODS puede ser evidenciada en las comunidades, y pueden tener como punto de partida las condiciones jurídicas y políticas que son habilitadas por el Estado a partir de sus compromisos internacionales y de las demandas internas. Para el caso que nos convoca, se asume la ciudad como uno de los ámbitos de realización de los ODS, sobre ella no solo se concreta el ODS 11 encaminado a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015), sino otros que concurren, como el ODS 6 dirigido a la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento; el ODS 7 sobre el acceso a una energía fiable, asequible, sostenible y moderna; el ODS 13 de acción por el clima, con el que se pretende el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación frente a los desastres asociados a la variabilidad climática; o el ODS 16, con el que se promueven sociedades inclusivas y pacíficas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

La convergencia de dimensiones materiales en un ámbito de producción social como la ciudad colombiana permite un análisis crítico sobre los encuentros y desencuentros que se presentan entre las decisiones de orden político y jurídico que son base para alcanzar la sostenibilidad que persiguen los ODS. En la ciudad, asumida como potestad jurídica colectiva, en el contexto actual de cambio climático en el que la población se enfrenta a nuevas condiciones de vulnerabilidad frente a la materialización de riesgos por la variabilidad del clima, concurren diferentes regímenes jurídicos, como el del ordenamiento territorial, el ambiental y la gestión del riesgo de desastres, ámbitos para materializar un enfoque de derechos en procesos como el reasentamiento de personas o comunidades.

Apoyados en la pregunta ¿Cómo está configurada la articulación entre la gestión del riesgo de desastres, el ordenamiento territorial y el derecho ambiental para la atención de los procesos de reasentamiento en el marco del derecho a la Ciudad para alcanzar la realización de los ODS en Colombia? el escrito tiene como propósito hacer un análisis crítico bajo la premisa de la necesidad de la articulación jurídica y política de las decisiones que desde estos ámbitos se requiere como componentes del derecho a la Ciudad, aclarando que no se propone valorar la realización de los contenidos de los tres sectores de regulación a través de los ODS, sino de examinar los encuentros y desencuentros que tienen a través de las elaboraciones jurídicas y políticas con las cuales el Estado colombiano responde a las demandas internas y a los deberes contraídos en el escenario internacional para realizar la sostenibilidad.

Metodología

Inicialmente se recrearon marcos teóricos sobre la ciudad como derecho y sobre los elementos que en ella concurren y son aquí objeto de análisis bajo la modalidad de ODS, seguido de una referencia al ordenamiento territorial, ambiental y de la gestión del riesgo de desastres como categorías jurídicas prestablecidas o deductivas sobre las que se analiza la figura del reasentamiento. Con base en esa construcción, se empleó un diseño integrado por el modelo cualitativo, respaldado en el enfoque histórico hermenéutico y en el enfoque dogmático jurídico, a partir del cual se emplearon los criterios de análisis lógico-formal, material y teleológico de las disposiciones jurídicas (Valencia y Ortíz, 2002), triangulando los instrumentos internacionales ambientales con los de gestión del riesgo de desastres, en cuyo resultado se aplicó una interpretación sistemática, toda vez que permite “extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece” (Anchondo, 2012, p. 41).

La Ciudad como potestad jurídica para el cumplimiento de los ODS

El ejercicio de los derechos humanos se localiza en entramados que atentan y desafían permanentemente su salvaguarda, uno de ellos es la ciudad, una forma de organización de la vida colectiva que, en un Estado Social y Democrático de Derecho como el colombiano, empieza a ser considerada como un derecho, en el sentido de desplegar lo urbano en tanto lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor del uso (Lefebvre, 1978, p. 138). La ciudad como posibilidad del cambio a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentro y cambio, a los ritmos de vida y empleo de tiempo que permiten el uso pleno y eterno de esos momentos y lugares (Granada Jaramillo, et.al, 2010, p. 61) es una potestad jurídica que se justifica con el ejercicio legítimo que el individuo alcanza a través de su acceso y construcción, como manifiesta Maldonado Copello (1999, p. 48) gracias a que se desenvuelve como un operador de democracia social.

La ciudad es una producción social que no se limita a una vivienda, “son las condiciones de vida, es decir, el acceso a todos los servicios públicos, en buenas condiciones y a bajo costo.” (Maldonado Copello citada en Correa Montoya, 2012, p. 68). Siguiendo a Lefebvre (1978), Correa Montoya explica (2012) que debe ser resultado de un proceso de planificación pensado desde las propias necesidades, para asegurar que sea resultado de la construcción del ejercicio participativo, del aprovechamiento de los aportes ciudadanos, y que garantice condiciones mínimas para vivir en ella. Lo anterior se acompaña por el potencial de gozar los derechos humanos, toda vez que como producción social está cifrada en las interacciones e intercambios que definen las cargas simbólicas de los espacios en los que estos se ejercen. En ese sentido, la ciudad representa el subsistema territorial artificial sobre el cual es preciso definir un ordenamiento para asegurar el acceso, reconocimiento y ejercicio de los derechos que concurren con intereses diversos, y que se articulan con los que se ponen en juego en el sistema natural y en el sistema sociocultural, razón para considerarla como una expresión de un ambientalismo complejo que no se agota en una sola dimensión material ni teleológica, sino

Mayo – agosto de 2022

que debe ser vista como una categoría jurídica integradora de la que se desprenden las condiciones del proyecto de vida individual/colectivo.

Las dimensiones de la ciudad justifican su inclusión en los objetivos de la Agenda 2030, y con ello, la convierten en escenario de la sostenibilidad para la realización de los derechos que a ella se integran, pues “son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social” (CEPAL, 2018, p. 51). El contenido complejo de la ciudad no escapa a la literalidad de los ODS, toda vez que el mejoramiento de los barrios marginales, la atención especial a personas en situación de vulnerabilidad, la urbanización inclusiva y sostenible, la gestión de los asentamientos humanos, y la atención a los desastres naturales, son metas específicas del ODS 11, de allí que el ordenamiento del territorio, la gestión del riesgo de desastres y el derecho ambiental sean ámbitos en los que se definen dimensiones materiales del derecho a la ciudad.

La gestión del riesgo de desastres se articula con los cometidos de la ciudad como potestad jurídica, siempre que la debe ofrecer como escenario dignificante, que reúne las condiciones de acceso y debido aprovechamiento del territorio, planificado, ausente de precariedades, y dispuesto para el desarrollo de un proyecto de vida seguro y responsable. Se trata de contribuir a la realización de un lugar de habitación, de trabajo, del hacer conforme a los usos declarados sobre el suelo, donde se contrarresta la amenaza y la vulnerabilidad que le dan lugar al riesgo. A pesar de su validación y desarrollo jurídico, las disposiciones sobre la gestión del riesgo de desastres no siempre determinan la seguridad jurídica, entendida como “garantía de certeza” (Corte Constitucional, 2002, T– 502) esto es, “como previsibilidad de las consecuencias jurídicas que se puedan derivar de una determinada actuación (...) certeza entendida como conocimiento cierto del ordenamiento jurídico aplicable y de los intereses que jurídicamente se protegen.” (Gallego, 2012, p. 77).

El sentido indeterminado de varias disposiciones de la gestión del riesgo de desastres, en el contexto de cambio climático, radica en las correlaciones que entabla con el ordenamiento territorial, por ejemplo, en el caso particular de los procesos de reasentamiento, pues muchas de ellas no son suficientes ni armónicas, y dejan al país en un estado preocupante, no solo frente a la acogida que ha tenido la gestión del riesgo de desastres como un ámbito involucrado en la realización de la sostenibilidad, sino frente a la realización de los contenidos que se ocupan de fenómenos como el riesgo y el desastre en la ciudad, y el de poder acreditar el cumplimiento de las metas previstas en varios ODS que también pregonan la mejora de la calidad de vida.

La gestión del riesgo de desastres como un asunto de sostenibilidad en los ODS

En Colombia, la aparición y evolución del derecho ambiental es un proceso que ha estado acompañado por el desarrollo paradigmático en este campo del orden internacional y en el conocimiento de las causas del cambio global; de la misma manera, la gestión del riesgo de desastres encontró su aparición, desarrollo y consolidación, razón para que en la actualidad

también se respalde en la sostenibilidad, sobre la cual se lleva a cabo la formulación y ejecución de políticas, se actualiza la institucionalidad, se mantiene el desarrollo normativo, se asumen compromisos internacionales, y se ponen en práctica modelos de gestión.

Los avances en el derecho ambiental y en la gestión del riesgo se tradujeron en instrumentos internacionales que repercutieron en las condiciones jurídicas y políticas internas, donde la confluencia de corrientes científicas preservacionistas, conservacionistas, sanitarias y sistémicas de los años 70 y 80 se vieron representadas en disposiciones como el Decreto 1355 de 1970, antiguo Código Nacional de Policía, y la Ley 9 de 1979, Código Nacional Sanitario. Posteriormente, el debate multilateral sobre la sostenibilidad que impulsó la celebración de la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992, propició la expedición de la Ley 99 de 1993 por la que se creó el Sistema Nacional Ambiental; y otras iniciativas específicas sobre la gestión del riesgo de desastres, como la Resolución 44/236 de 1989 (Asamblea General de las Naciones Unidas) que aprobó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, fueron telón de fondo para que en Colombia se regulara la gestión del riesgo como un ámbito autónomo. De allí sobresalen la Ley 46 de 1988, “que contenía los aspectos generales de planeación, aspectos institucionales y operativos, manejo de situaciones específicas de desastres y facultades extraordinarias.” (Rendón y Vásquez, 2015, p. 60), y el Decreto Ley 919 de 1989, que previó “la obligación que tenían las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de ordenamiento territorial un componente de prevención y atención de desastres.” (Rendón y Vásquez, 2015, p. 71).

La acogida de la sostenibilidad en la Constitución Política de 1991 y su desarrollo normativo se entremezclaron con las obligaciones contraídas por el Estado frente a la gestión del riesgo de desastres, primero con la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro (1994), luego con el Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la Resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005), y actualmente con el Marco de Acción de Sendai (2015). En ese contexto, Colombia acogió la Ley 1523 de 2012, con la cual adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD.

Al amparo de los desarrollos jurídicos y políticos nacionales, la gestión del riesgo de desastres se define como un proceso concentrado en el conocimiento y reducción del riesgo, y en el manejo de los desastres (Ley 1523, 2012, artículo 1) y la legislación agrega que se trata de una política indispensable para alcanzar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos y la calidad de vida (Ley 1523, 2012, parágrafo 1 artículo 1). En los consolidados jurídicos vigentes se incluye tanto la gestión del riesgo como la del desastre, pero la forma como están concebidos permite hacer una diferenciación, como lo aclara Bohórquez (2011) la gestión de los desastres parte de la ocurrencia de un desastre, “su núcleo fundamental está vinculado con una situación posevento, donde lo que se busca es la implementación de ciertas prácticas del control de

Mayo – agosto de 2022

daños a favor del sistema existente y el retorno a la normalidad preexistente al evento destructor” (p. 140), modalidad prevista en la Ley 1523 de 2012, donde el desastre es “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales” (Artículo 4, 8).

La gestión del riesgo “pretende centrar todos sus esfuerzos en aquellos elementos generadores de condiciones de vulnerabilidad que exponen a las comunidades a situaciones de riesgo y que, de no intervenir efectivamente sobre ellas, podrían, consiguientemente, conducir a desastres” (Bohórquez, 2011, p. 140). En esa dirección la Ley 1523 de 2012 asume el riesgo como el potencial daño o pérdida a raíz de la ocurrencia de un evento, determinado por las condiciones de vulnerabilidad, de manera que el riesgo de desastres acarrea la amenaza sumada a la vulnerabilidad de la población en el territorio.

Le evolución jurídica y política de los asuntos ambientales ha promovido su articulación y desarrollo con la gestión del riesgo de desastres, y adicional a esa interdependencia, ambos han creado fuertes relacionales con otros ámbitos en los cuales tienen incidencia, como sucede con el ordenamiento territorial. Sin embargo, las elaboraciones jurídicas y políticas que deberían vincular a la gestión del riesgo de desastres con componentes del ordenamiento territorial como son los procesos de reasentamiento, son una debilidad que amenaza la realización de los compromisos adquiridos por el Estado en diversos instrumentos internacionales; en especial, se debe poner atención al contexto jurídico político interno sobre el cual se proyecta el cumplimiento de los ODS en gestión del riesgo de desastres (2015), pues en varios apartados involucra a los reasentamientos.

A partir del objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas, se trazó como meta el fomento de la resiliencia de las personas pobres y vulnerables, reduciendo su exposición a fenómenos extremos (ONU, 2018), realización que se debe evidenciar con el número de personas muertas, desaparecidas y afectadas por desastres, las pérdidas económicas en relación con el PIB, y la adopción de estrategias de conformidad con el Marco de Sendai (ONU, 2018). Para el cumplimiento del objetivo encaminado a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, se fijan dos metas expresamente vinculadas con la gestión del riesgo de desastres, una de ellas busca la reducción de la pérdida de vidas humanas, las afectaciones personales y económicas causadas por desastres, y la otra:

asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo (ONU, 2018).

Mayo – agosto de 2022

El ODS 11, que pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, prevé entre sus metas adoptar planes que integren la inclusión, el adecuado uso de los recursos, la adaptación y mitigación al cambio climático, la resiliencia ante el desastre, y “poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles” (ONU, 2018, p. 54). Entre las metas del ODS 13 relacionado con la acción por el clima, se encuentra el cometido de “Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países” (ONU, 2018, p. 60).

Los ODS incorporan a la gestión del riesgo de desastres como un elemento del que depende la sostenibilidad, y si bien su materialización se debe proyectar a todo el territorio, es claro que la ciudad, como escenario de amplias concentraciones de seres humanos en disputa por los recursos y la satisfacción de necesidades, se convierte en una plataforma para ejecutar ese proceso y cumplir con los ODS que comprometen la gestión del riesgo de desastres. El cumplimiento de los ODS requiere del ordenamiento territorial como función administrativa, pues en ese ámbito tiene lugar la gestión del riesgo de desastres como proceso definido por decisiones y acciones que transversalizan el uso y aprovechamiento del territorio, lo que demanda un examen sobre la configuración jurídica y política que ambos tienen en el ordenamiento jurídico colombiano.

La gestión del riesgo de desastres y su encuentro con el ordenamiento territorial

Massiris-Cabeza define el ordenamiento territorial como “[...] un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio” (1999, p. 53), ligándolo a las políticas económicas, sociales y ambientales, y confirmando que es un proceso e instrumento de planificación, que tiene un carácter técnico-político-administrativo, para configurar el uso y ocupación del territorio, y se concreta en planes (Massiris-Cabeza, 1999).

En el caso colombiano, el ordenamiento territorial se organiza de acuerdo con lo previsto en los artículos 151 y 288 constitucionales sobre la adopción de legislación orgánica para la distribución de competencias: “con la misma forma y estructura del Estado colombiano, la distribución de competencias entre la nación y sus territorios, el fortalecimiento del proceso de descentralización, y las funciones de las entidades territoriales.” (Carrión, 2008, p. 147). De otro lado, conforme con los artículos 311 y 313 de la Constitución, está previsto como función pública del urbanismo, centrado en las “regulaciones de usos del suelo o transformaciones físicas para dotaciones de infraestructura física y expedición de normas para el control, la gestión, el seguimiento de los usos y ocupación del territorio, o la protección y conservación de los recursos naturales.” (Carrión, 2008, p. 147).

Mayo – agosto de 2022

El ordenamiento territorial articula componentes técnicos, Ley 388 (1997), y orgánicos, Ley 1454 (2011), los primeros determinan los instrumentos y procedimientos para la ordenación del territorio, y los segundos la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Desde el punto de vista técnico, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 388, el ordenamiento territorial municipal o distrital “[...] tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible [...]”. En materia orgánica, la Ley 1454 (2011) lo define como “[...] un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país”, cuyo propósito es “[...] lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio” y, así, “[...] facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial” (2011), a través de:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. [...]
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. [Y]
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos (1997).

La Corte Constitucional se ha referido al ordenamiento territorial como uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria en su dimensión y proyección espacial. En él integra relaciones naturales y culturales cuyas tensiones han de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente (Sentencia C-795, 2000), razón para que la función de ordenamiento del territorio incluya “[...] acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural” (Sentencia C-795, 2000).

La comprensión del ordenamiento territorial en Colombia devela un potencial integrador, muy propio y en consonancia a la naturaleza que define el derecho a la ciudad, toda vez que en él convergen contenidos interdependientes que hacen posible definir el alcance y las dimensiones del territorio como escenario de realización de derechos. Uno de ellos es la gestión del riesgo de desastres, articulado a partir de la seguridad, la tranquilidad, la prevención, la certeza científica y la planeación participativa, motivo para que sea uno de los determinantes de superior jerarquía para emprender el ordenamiento territorial (Ley 388, 1997, artículo 10). Lo anterior se traduce en la obligatoria atención y aplicación de las disposiciones jurídicas y políticas sobre gestión del riesgo de desastre al momento de emprender las acciones para ordenar el territorio.

Los procesos de reasentamiento de población como causa de la materialización del riesgo de desastres

El reasentamiento como figura jurídica asociada a la atención de desastres no ha tenido un profundo desarrollo en la legislación interna, algunas definiciones se han creado para atender casos a través de una regulación *ad hoc*, como lo sucedido con el municipio de Gramalote (Gómez, Martínez y Vásquez, 2018, p. 193). Su configuración en el ordenamiento se ha dado a partir de las obligaciones que deben cumplir diferentes autoridades y que se contemplan en disposiciones dispersas en regímenes como el ordenamiento territorial, el ambiental y la gestión de riesgos de desastres, incluso, con la vinculación de otros sectores especiales, como las normas de vivienda y de migración.

La falta de un encuadre conceptual en la legislación interna y de una sistematización de la normativa (Castro-Buitrago y Vélez-Echeverri, 2018) son, en parte, la causa de que los procesos de reasentamiento de población se identifiquen como un eslabón suelto en la realización del derecho a la ciudad y el cumplimiento de los ODS. El tema ha ganado relevancia en un escenario donde la variabilidad climática ha dejado al descubierto la debilidad de las autoridades locales y nacionales para prevenir desastres que aumentan en frecuencia e intensidad con graves consecuencias en la interrupción de las condiciones de bienestar de la población (Castro-Buitrago, Vélez-Echeverri y Madrigal, 2018).

En este contexto, la literatura jurídica en la materia ha avanzado en la identificación del reasentamiento tanto como un deber de las autoridades, en cumplimiento de diferentes regímenes como los citados, como un proceso necesitado de articulación institucional, en tanto su enfoque como una medida o mecanismo de protección de derechos de las víctimas de desastres (Castro-Buitrago y Vélez-Echeverri, 2018). De esta manera, el reasentamiento se ha entendido como la obligación de las autoridades de restaurar los derechos de las personas que han sufrido las consecuencias de un desastre y que, dada la imposibilidad material de permanecer en su vivienda, se les debe garantizar la posibilidad de un nuevo hábitat mediante una proceso planeado y garante de derechos.

Como se desprende del anterior intento de definición, el reasentamiento involucra una serie de dimensiones del hábitat¹ que vinculan directamente la planificación para la Agenda 2030 en cumplimiento de los ODS. Se trata de un problema complejo que desafía al Estado colombiano en el logro de las metas propuestas y que reclama un trabajo de sistematización jurídica que, a su vez, implica una gran articulación institucional siendo el escenario de actuación la ciudad.

En la vía de alcanzar esa sistematización jurídica, en el campo internacional el tema del reasentamiento de población asociado a desastres ha tenido importantes avances, tanto en el

¹ El hábitat se entiende como “el lugar disponible y propicio para desarrollarnos como seres vivos y seres sociales (...) el hábitat constituye la dimensión ambiental en la que se produce la relación entre sociedad y naturaleza, en un espacio-tiempo dado” (López, 2003, p. 5).

Mayo – agosto de 2022

campo del derecho ambiental, propiamente en los asuntos relacionados con el cambio climático, como en los instrumentos que han derivado de las estrategias internacionales de Naciones Unidas para la reducción de desastres. Estos avances, a pesar de no lograr una regulación internacional vinculante y unificada, dan luces para alcanzar una debida articulación en la legislación interna con las metas de los ODS como se trata en adelante.

Encuentros y desencuentros entre la gestión del riesgo de desastres con otros ámbitos involucrados en el cumplimiento de los ODS a la luz de instrumentos internacionales

En el ámbito internacional se ha venido comprendiendo la necesidad de articular los diferentes temas que convocan las decisiones sobre el territorio como el espacio concreto en el que se propicia el desarrollo de las capacidades para alcanzar el bienestar de las personas. Un ejemplo de ello es la articulación de instrumentos internacionales relacionados con la Agenda 2030, la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático (Winckler y López, 2017). Aunque en el ámbito de las grandes conferencias internacionales, la inclusión de la perspectiva territorial no ha sido un asunto principal, lo cierto es que dada la crisis económica, social y ambiental del planeta ante los impactos del cambio climático, se ha dado un importante énfasis a la búsqueda de soluciones locales basadas en la gestión del territorio. En este contexto, la situación de la movilidad de población asociada a los desastres provocados por la variabilidad climática ha llamado recientemente la atención de los escenarios internacionales, sin que todavía exista un instrumento internacional único para su tratamiento, aunque sí diversas estrategias para su abordaje.

En el contexto del cambio climático, la movilidad humana asociada a los desastres adopta varias formas que fueron reconocidas en el Marco de Adaptación de Cancún con ocasión de la Conferencia de las Partes de 2010 del Convenio de Cambio Climático. En concreto se reconoce la responsabilidad de los Estados en intensificar las medidas de adaptación, entre ellas, mediante: “La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional” (Naciones Unidas, 2010, p.4).

En consecuencia, se identifica el desplazamiento forzado, la migración y el reasentamiento, tratado como traslado planificado, como tres manifestaciones de la movilidad humana en el contexto del cambio climático. Las dos primeras se configuran según la libertad y los medios que tienen las personas para planear salir ante eventos de riesgo o materialización de un desastre; y el reasentamiento, involucra necesariamente la intervención del Estado en la asistencia dentro de un proceso planeado de movilidad humana. Existe además una modalidad adicional que no se tuvo en cuenta y es el emplazamiento o el confinamiento, “el cual supone la limitación del derecho a la libre circulación y residencia de una persona o comunidad, debido a los efectos de un desastre ambiental” (Sánchez y Rubiano, 2018, p. 17).

Mayo – agosto de 2022

Como es evidente, la movilidad humana convoca diferentes regímenes jurídicos para su diagnóstico y atención a través de políticas públicas y legislación. Desde la perspectiva del ordenamiento territorial este fenómeno, sobre todo en lo referente al reasentamiento, tiene apariciones aisladas tanto en los instrumentos internacionales como en el ordenamiento interno, a pesar de estar directamente relacionado con el cumplimiento de la función social de la propiedad, con la prevalencia del interés público y con el ejercicio de la función pública del urbanismo. Igualmente, el hecho de que el reasentamiento no tenga un encuadre conceptual en la legislación interna, no implica la ausencia de deberes de las autoridades y de derechos de las personas afectadas cuyo ejercicio involucra diferentes campos de la legislación como el ambiental, de vivienda y de gestión del riesgo de desastres, siendo el ordenamiento del territorio el que sistematice y concrete su regulación. A pesar de ello, esa no ha sido la lectura acogida por el ordenamiento colombiano, pues por encima de los compromisos establecidos en variados instrumentos internacionales, el cumplimiento de los ODS mantiene el silencio sobre la regulación del reasentamiento en un contexto de crisis climática.

En el ámbito del derecho ambiental, desde la década de los años setenta varios de los instrumentos internacionales determinaron el alcance de las dimensiones materiales de disposiciones sobre gestión del riesgo de desastres que debieron incluir el reasentamiento. De la misma manera que en la actualidad lo hace el artículo 80 de la Carta Política de 1991, la Declaración de Estocolmo de 1972 fijó la planificación ambiental como un deber para el Estado, desde el cual, se hace posible elaborar una plataforma cultural para generar un desarrollo aproximado a la sostenibilidad a partir de una previsión sistemática en lo organizacional, funcional, administrativo y en lo participativo, deber que se localiza en los principios trece y catorce de la Declaración.

Esas dimensiones materiales no solo exaltan el rol del ordenamiento del territorio, sino que inciden en los instrumentos que lo regulan y que tienen la obligación de incorporar la gestión del riesgo como materia vinculada al goce del ambiente en un territorio debidamente ordenado. También se ilustran contenidos que deben estar incluidos en las políticas, como un insumo para nivelar las demandas del desarrollo con la protección y mejoramiento del ambiente, lo que exige inversión en gestión del riesgo en términos de conocimiento de los ecosistemas y de los recursos, y con ello, contribuir con la prevención y la seguridad en el ordenamiento del territorio. Además, la Declaración de Estocolmo (1972) dispuso aplicar la planificación “a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.” (Principio 15), estableciendo el deber de atender las causas de amenaza y vulnerabilidad en el proceso del ordenamiento territorial, lo que aplica para los escenarios urbanos y rurales de la ciudad dentro de los cuales se presenta el asentamiento y localización de población en territorios con distintos niveles de riesgo, o por el contrario, en zonas que carecen de soporte técnico científico que permita caracterizarlos y tomar medidas de prevención como procesos de reasentamiento.

Mayo – agosto de 2022

A lo anterior se suma el principio dieciséis con las políticas del control demográfico, una prescripción finalista que pretende el equilibrio con el territorio y los ecosistemas sin que se pongan en riesgo los derechos de las poblaciones, un control de demografía que desde el reasentamiento podría representar una diversificación de la organización poblacional y un adecuado urbanismo a partir de la factibilidad de asegurar la satisfacción de demandas por habitantes asentados en una jurisdicción.

La Carta Mundial de la Naturaleza (CMN, 1982) dispuso para los Estados que “En la planificación y realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades” (1982, función 7), dimensión finalista que representa para el Estado el deber de incorporar la conservación ambiental de la mano con la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo, si se tiene presente que la conservación demanda la comprensión de los riesgos para prevenirlos, y en caso de manifestarse, su mitigación.

Lo anterior demanda contar con un acreditado reconocimiento de los componentes ecosistémicos del territorio como lineamiento para la ejecución de políticas destinadas a garantizar el bienestar. Expresamente la CMN (1982) contempla la función de asegurar “Las medidas destinadas a prevenir, controlar o limitar los desastres naturales (...)” (función 13) y dispone la “asignación de partes de la superficie terrestre a fines determinados y se tendrán debidamente en cuenta las características físicas, la productividad y la diversidad biológica y la belleza natural de las zonas correspondientes” (función 9), dimensiones que justifican la declaratoria de suelos de protección cuando reúnan características de riesgo no mitigable, y con ello, la prohibición de urbanización y asentamiento de población como expresión de la acción preventiva del Estado (Ley 388, 1997, Artículo 35), sobre todo en un contexto de cambio climático, que exige además medidas de adaptación incluido el reasentamiento de población.

La Declaración de Rio de Janeiro de 1992 potenció las obligaciones de los Estados frente a la gestión del riesgo de desastres, pues en su décimo octavo principio estableció el deber de notificación de posibles efectos nocivos generados por desastres, y el principio octavo impone el fomento de políticas demográficas apropiadas, lo que debe traducirse en el estudio y comprensión del riesgo de la población en el territorio. El principio quince acoge el principio de precaución, que fue replicado en la Ley 1523 de 2012, y abre un lugar especial al ejercicio de los derechos de acceso (1992, Principio 10) en la gestión del riesgo de desastres, en la medida que para establecer el nivel de certeza científica en casos concretos que involucren potenciales amenazas y supuestos de vulnerabilidad, el acceso a la información, a la participación y a la justicia serán determinantes. A través de esos tres derechos, la Declaración de Rio (1992) entiende la mejor forma para enfrentar las cuestiones ambientales, lo que desde una dimensión jurídico material se traduce en el involucramiento del otro, en comprometer su voluntad en un asunto que trasciende la individualidad y se respalda en la solidaridad que pregona lo colectivo, en el cumplimiento de un deber ciudadano, y por ello, en el ejercicio de uno de los contenidos

Mayo – agosto de 2022

del derecho a la ciudad. El principio de precaución también requiere del acceso a la información, en la medida que las personas deben conocer aquella que esté relacionada con actividades y materiales que representen peligro, lo que en gestión del riesgo de desastres se materializa en amenazas y generación de condiciones de vulnerabilidad. El acceso a la información no solo permite contribuir al esclarecimiento de la certeza ante supuestos de riesgo, también es insumo para ejercer una adecuada participación de la que no se descarta la vía judicial.

De las dimensiones materiales y finalistas del principio que contiene los derechos de acceso y el principio de precaución, se evidencia una debilidad del ordenamiento jurídico colombiano que amenaza el ejercicio del derecho a la participación. La ausencia del acceso de información, y en especial de aquella mediante la cual se establece la certeza científica en un supuesto específico, no ha evitado la adopción de decisiones que desencadenan procedimientos de reasentamiento como resultado de decisiones estatales que no cuentan con el aval de la comunidad ni planeación previa, o de decisiones en las cuales ese aval se obtiene a partir de procesos de participación protocolares que están sustentados en la ausencia de información certera, asumida como “conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen” (Ley 1712, 2014, artículo 6, a.).

La Declaración de Johannesburgo (2002) menciona a los desastres naturales entre los compromisos de los Estados como un tema de acción prioritaria por presentar una amenaza directa al desarrollo sostenible, y en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002), en el componente de erradicación de la pobreza, acogió la inclusión de la vulnerabilidad a los desastres naturales como una de las medidas para fortalecer la contribución del desarrollo industrial a la erradicación de la pobreza y la ordenación sostenible de los recursos naturales, variable que se replica frente al compromiso de mejorar la vida de habitantes de los tugurios. Pero el más significativo alcance fue obligarse a la aplicación de un “enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta los peligros múltiples para hacer frente a la vulnerabilidad, la evaluación de riesgos y la gestión de desastres, incluida la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación” (Cumbre Mundial de Johannesburgo, 2002, p. 29).

El Estado de Colombia también asumió compromisos desde escenarios en los cuales la gestión del riesgo se individualiza sin desprenderse de la dimensión ambiental, en específico, en la Conferencia de Yokohama, en 1994, se adoptaron los principios, estrategia y plan de acción de Yokohama, de donde se desprendieron tres resoluciones, la primera reunió las directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, contenidos de la Estrategia de Yokohama (EY).

En la EY la evaluación del riesgo fue indispensable para poder adoptar una política y medidas para la reducción del desastre, ubicando la proyección de las acciones desde un enfoque de

Mayo – agosto de 2022

reconocimiento y comprensión de las condiciones para la prevención como requisito esencial para la elaboración y ejecución de acciones (Principio 1). Propuso la disminución de situaciones de desastre si se trabajaba por su prevención y preparación (Principio 2), acciones que a la luz del principio tercero debían ser consideradas como elementos integrales de la política y planificación del desarrollo en lo nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional, función que se articulaba a los mandatos de los artículos 2, 80 y 226 de la Constitución Política de 1991.

La inclusión de la participación se contempló para asegurar las medidas preventivas (Principio 6) aspecto que contó con respaldo en los artículos 2, 79, 95, y 103 a 106 de la Carta Política de 1991, sin dejar de lado la legislación estatutaria que desarrolla el derecho fundamental a la participación. Esa dimensión jurídico material se debió acompañar del principio séptimo que se refería a la educación y la capacitación adecuada a la comunidad para reducir la vulnerabilidad, lo que tenía respaldo en los artículos 67 y 79 de la Norma Superior. El principio décimo reiteró la obligación estatal de proteger a sus ciudadanos y sus bienes ante los desastres naturales, lo que encontró soporte en los artículos 2 y 80 de la Constitución, y señaló el deber de la cooperación de la comunidad internacional, de manera especial con los países en desarrollo.

Entre los componentes del Plan de Acción de la EY a nivel comunitario y nacional, se exhortó a formalizar el compromiso con la reducción de la vulnerabilidad a través de medidas legislativas y políticas, fomentar la destinación de recursos, elaborar un programa de evaluación de riesgos y planes de emergencia, así como proyectos para la cooperación. Planteó la elaboración de planes nacionales completos y bien documentados para el control de los desastres con énfasis en su reducción, generar comités nacionales o la estructura institucional para los compromisos del Decenio, promover la resistencia de las obras de infraestructura y los sistemas de comunicaciones, priorizar el papel de las autoridades locales y fortalecer la capacidad institucional en el manejo de los desastres, posibilitar el apoyo de organizaciones no gubernamentales, e incorporar en la planificación del desarrollo socioeconómico la prevención o mitigación del riesgo sobre la base de la evaluación.

Propuso incorporar en los planes de desarrollo la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente con el propósito de reducir los desastres, identificar necesidades que pudieran ser suplidas desde las capacidades y conocimientos de otros Estados, reunir la información documental de los desastres, incorporar tecnologías eficientes que incluyeran sistemas de pronósticos y alertas, concientizar al público a través de enseñanza e información, promoviendo la participación de los medios de información, pero también promoviendo una participación comunitaria que reconociera el papel de la mujer y otros grupos desfavorecidos en todas las etapas de control para fortalecer sus capacidades.

Diez años después, la Conferencia de Hyogo, en 2005, generó la Declaración de Hyogo, el Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015 (MAH), y el Informe de la Comisión de Verificación de

Mayo – agosto de 2022

Poderes. El MAH retomó la EY de la cual extrajo los principales retos para hacer frente a una acción más sistemática sobre el desarrollo sostenible y aumentar la resiliencia en los años siguientes: “Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos; identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; gestión de los conocimientos y educación; reducción de los factores de riesgo subyacentes; preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.” (MAH, 2005, p. 8). A partir del reto concentrado en la gobernanza se estima que los procedimientos de reasentamiento fueron un eje transversal que definió los deberes del Estado para la garantía de derechos de las poblaciones vulnerables. El MAH estableció como prioridades de acción velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituyera una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana; hacer uso de los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; reducir los factores de riesgo subyacentes; y fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz.

La Conferencia Mundial de Sendái, (MAS) en 2015, vigente en la actualidad, a la que se remiten varios de los ODS, propuso “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.” (Sendai, 2015, p. 12). El MAS establece una serie de principios que guían y definen las acciones de los Estados a los cuales se deben acoplar las normas nacionales, entre ellos se identifican la responsabilidad del Estado de prevenir y reducir desastres, el cual tiene sustento constitucional en los artículos 2 y 80; la corresponsabilidad, reflejado constitucionalmente en el artículo 8, la protección de bienes jurídicamente tutelables, por la implicación de la sociedad a través de una participación inclusiva, disposiciones respaldadas en los artículos 2, 40, 79, 95 y 103 a 106 de la Carta; y la inclusión de perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, amparada a la luz del artículo 13.

Tan solo el primero de los principios citados es motivo suficiente para desarrollar una normativa que proporcione seguridad jurídica frente a los procedimientos de reasentamiento, siempre que se acojan como medidas preventivas o reactivas para enfrentar la amenaza y vulnerabilidad que configura el riesgo. Como un antecedente reciente suscitado en el escenario multilateral ambiental y no en una Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, el Acuerdo de París (AP), suscrito por Colombia el 22 de abril de 2016, aprobado con la Ley 1844 de 2017, y avalado por la Corte Constitucional a través de sentencia C – 021 de 2018, incorporó la gestión del riesgo de desastres como una variable inescindible de la problemática global ambiental que amenaza los derechos humanos. En el artículo 2 del AP se reconoce que los esfuerzos por impedir el aumento de la temperatura contribuyen a la reducción de los riesgos y efectos del cambio climático, y además en el artículo 8 reconoce como necesidad:

Mayo – agosto de 2022

evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños (Acuerdo de París, 2016, artículo 8).

Por lo anterior, reitera el trabajo cooperativo sobre alertas tempranas, preparación para situaciones de emergencia, comprensión de fenómenos de evolución lenta y de los que puedan generar pérdidas y daños permanentes e irreversibles, evaluación y gestión del riesgo, aseguramiento frente al riesgo, pérdidas no económicas, resiliencia comunitaria, y la colaboración del Mecanismo Internacional de Varsovia².

Actualmente, con la creación del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento en 2016, en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia³, se logró la adopción de la Decisión 10/CP.24, que hace importantes recomendaciones, entre las cuales se precisa la necesidad de tratar la movilidad humana en todas sus dimensiones a partir de enfoques integrados: “Tengan en cuenta los futuros riesgos climáticos al elaborar y aplicar sus planes y estrategias nacionales pertinentes que tengan por objeto evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños y reducir el riesgo de desastres, según proceda” (Naciones Unidas, 2019, p. 44).

Como regla general, desde los instrumentos internacionales expuestos sobre el escenario ambiental, se devela una progresiva concatenación entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo de desastres, y el ordenamiento territorial, a la sombra de los avances jurídicos y políticos ambientales. De manera consecuente, un refuerzo a esa concatenación sobresale a partir de la individualización de la gestión del riesgo de desastres en el escenario global por medio de instrumentos como los producidos en Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendái (2015). En esa dinámica el reasentamiento adquiere un lugar en disposiciones amplias y genéricas que no le quitan el potencial de ser incorporadas como elementos de la gestión del riesgo de desastres, ni del ordenamiento territorial, toda vez que esos procesos se engloban como una de las finalidades de la planeación y el ordenamiento territorial y ambiental. Se trata de uno de los escenarios donde se configuran las amenazas y la vulnerabilidad, y por ello, es un componente que obliga emprender el conocimiento y la reducción del riesgo. Todos los instrumentos internacionales, que cuentan con vigencia previa a los ODS, han sido suscritos por el Estado, algunos han sido adoptados como parte de la legislación interna a través de leyes aprobatorias, y otros, a pesar de no contar con fuerza vinculante, son parámetro de interpretación y orientación del ejercicio de la función pública nacional.

² El “Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños” fue adoptado en la Décimo Novena Conferencia de las Partes (COP 19) que se llevó a cabo en Varsovia, Polonia en diciembre del 2013. Este mecanismo busca suministrar asesoramiento y apoyo a los países en vías de desarrollo para afrontar los daños productos del cambio climático.

³ Además, este mandato tiene como finalidad: “hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”, estos fenómenos inevitablemente generan la movilidad humana (Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, 2018).

Mayo – agosto de 2022

La forma en cómo han sido previstos y desarrollados en las disposiciones e instituciones nacionales permite examinar su configuración para asumir la tarea de realizar los contenidos previstos en los ODS. Además, posibilita hacer una contribución al debate sobre cómo deben ser articulados con el ordenamiento territorial para facilitar el marco de seguridad jurídica sobre el cual tengan lugar los procesos de reasentamiento.

Encuentros y desencuentros entre la gestión del riesgo de desastres con otros ámbitos involucrados en el cumplimiento de los ODS en el derecho colombiano

La interpretación sistemática y expansiva que se configura en las dimensiones materiales y finalistas de los instrumentos internacionales que permiten la inclusión de los procesos de reasentamiento como un componente articulado a la regulación sobre adaptación y cambio climático, a la gestión del riesgo de desastres, y al ordenamiento territorial, tiene un camino diferente en el caso del ordenamiento jurídico de Colombia. La ausencia de normativa que se ocupe de la materia se ha confrontado con los imperiosos llamados de la realidad, supuestos fácticos como los desastres naturales generan afectaciones a la vida y bienes de la población que se convierte en una nueva modalidad de víctimas y desplazados. La línea de silencio jurídico y político del Estado sobre los procesos de reasentamiento se debate entre la jurisprudencia nacional y la autonomía administrativa de las entidades territoriales, sin que las dimensiones jurídico-materiales y finalistas de las previsiones internacionales hayan logrado trascender en legislación o la reglamentación nacional.

En la sentencia T – 041 de 2011, la Corte Constitucional fijó un precedente que establece la seguridad jurídica que las normas nacionales no han alcanzado, lo que hace de los procesos de reasentamiento un objeto de política pública con respaldo judicial. En dicha sentencia, la Corporación estableció que en la Constitución Política hay un “deber genérico de actuación que obliga a las autoridades de cualquier nivel territorial, dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones en los derechos de los residentes en Colombia.” (Corte Constitucional, 2011, T - 041).

La Corte Constitucional develó el ejercicio de ese deber a partir de una interpretación sistemática por medio de la cual integró un referencial jurídico que da lugar a la acción urbanística de municipios y distritos como competentes del ordenamiento territorial. El referencial inicia con el deber de prevención y atención de desastres, y de reubicación de hogares en riesgo, a partir de las competencias municipales previstas en la Ley 715 de 2011 (Artículo 76) sobre sistema general de participaciones, norma que articuló con las disposiciones del artículo 62 del ya derogado Decreto Ley 919 de 1989, que organizaba el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y que preveía el deber de “atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”. Es preciso mencionar que la derogatoria del Decreto Ley 919 se dio mediante la Ley 1523 de 2012, lo que lejos de dejar el vacío normativo en el referencial de actuación fijado por el poder judicial, suple ese contenido con diversos alcances.

Mayo – agosto de 2022

El SNGRD se integra ahora por instancias de orientación y coordinación que se articulan con las expresiones orgánicas que deben estar instituidas en las entidades territoriales. Así, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo aprueba las políticas sobre la materia y su articulación con los procesos de desarrollo, también el plan nacional de gestión del riesgo, y la estrategia nacional de respuesta a emergencias (Ley 1523, 2012, artículo 17); el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo orienta la formulación de políticas para el conocimiento del riesgo, la identificación de escenarios de riesgo, su análisis, evaluación, monitoreo y seguimiento, entre otras (Ley 1523, 2012, artículo 21); el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo cumple funciones tan estrechamente vinculadas a los ODS como la de “Orientar y articular las políticas y acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo y adaptación al cambio climático que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres.” (Ley 1523, 2012, artículo 23), y para el manejo de los desastres, la estructura administrativa se sujeta a las directrices del Comité Nacional de Manejo de Desastres (Ley 1523, 2012, artículo 25).

Todas las instancias de orientación y coordinación previstas en la nueva legislación se articulan con los Consejos Territoriales, que son las “instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.” (Ley 1523, 2012, artículo 27). De manera que el deber de atención de los lineamientos de las instancias previstas en el SNGRD no solo se mantiene en la legislación vigente, sino que se actualiza de acuerdo a las dimensiones jurídico-materiales de los instrumentos internacionales, incorporando el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres, que son los tres componentes que conforman la gestión del riesgo de desastres en Colombia. A la integración sistemática de disposiciones prevista en la sentencia T – 041 de 2011, la Corte Constitucional luego integró el artículo 56 de la Ley 9 de 1989:

Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. || Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió. || Si los habitantes de inmuebles ubicados

Mayo – agosto de 2022

en sitios de alto riesgo rehúsan (sic) abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas (...).

Posteriormente, la Corte Constitucional agregó los artículos 8, 10 y 13 de la Ley 388 de 1997 como ejemplos de un deber que está inmerso en la normativa sobre ordenamiento territorial municipal y distrital. Con el artículo 8, la Corte integró las acciones urbanísticas, definidas por la ley como las decisiones administrativas por medio de las cuales el municipio o distrito lleva a cabo el ordenamiento de su territorio, que son propias de la autonomía administrativa de la entidad territorial dentro de los mandatos previstos por la Constitución y la Ley, pero le permiten al municipio y al distrito configurar la decisión con la que pueden dar lugar al procedimiento de reasentamiento en su propia jurisdicción.

Con el artículo 10, la Corte Constitucional integró los determinantes jurídicos para el ordenamiento territorial municipal y distrital, un conjunto de disposiciones jurídicas nacionales sobre materias que se imponen a las entidades locales por encima de la autonomía administrativa que reviste función por medio de las acciones urbanísticas. Como ya se mencionó, entre los determinantes jurídicos está el ambiente, y en él, la gestión del riesgo de desastres, por ello, todo municipio y distrito al momento de emprender el ordenamiento de su territorio debe sujetarse a “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.” (Ley 1523, 2012, artículo 10, d).

La dimensión jurídico material y finalista del artículo 10 incluida por la Corte Constitucional en la sentencia T – 041 de 2011, genera una sujeción de las entidades territoriales a las dimensiones jurídicas ultractivas que resulten de la expedición de disposiciones posteriores a la sentencia, para suplir así la garantía de certeza que conlleva la seguridad jurídica (Gallego, 2012). Con ello, se vincula a la integración sistemática de la Corte Constitucional las normativas sobre gestión del riesgo de desastres promulgadas en los años subsiguientes, entre ellas se confirma la ya citada Ley 1523 de 2012, y en su articulado se hace un poco más explícito el ámbito de los como un tema propio de la gestión del riesgo de desastres y del ordenamiento territorial:

Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

Mayo – agosto de 2022

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros (Ley 1523, 2012, artículo 40).

En la sentencia T – 041 de 2011 la Corte Constitucional reforzó la dimensión jurídico material y finalista de las disposiciones de la Ley 388 de 1997 al retomar precedentes de su autoría reunidos en las sentencias T – 021 de 1995 y T - 408 de 2008⁴, en los cuales fijó que “las autoridades administrativas están en el deber de desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas”, y complementa con la sentencia T – 1094 de 2002, donde incluye el deber de los alcaldes de inventariar las zonas que presenten riesgos para asentamientos humanos, adelantar programas de reubicación y de eliminación del riesgo en esas áreas, la iniciativa ciudadana para incluir una zona o asentamiento en el inventario, emplear la enajenación voluntaria o la expropiación, declarar el bien adquirido como de uso público, y a promover los desalojos y demolición de las edificaciones.

Los esfuerzos de la Corte Constitucional pueden ser complementados con múltiples disposiciones que han cobrado vigencia con posterioridad a sus fallos. La Ley 1551 de 2012 sobre régimen municipal, varias normas de la Ley 99 de 1993 que depositan competencias sobre gestión del riesgo de desastres a las autoridades que integran el Sistema Nacional Ambiental, e incluso sobre las normas del Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016.

En particular, en materia de adaptación al cambio climático, en 2017 se aprobó la Política Nacional de Cambio Climático –PNCC–, cuyo objetivo incluye la gestión del cambio climático en todas las decisiones públicas, de manera que se “reduzca los riesgos del cambio climático” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 25). Además, se expidió la Ley 1931 de 2018, que establece las directrices de gestión del cambio climático, entre las cuales está la obligación que radica en los alcaldes de integrar los asuntos de la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial; y la obligación de los gobernadores de crear los planes integrales de gestión de cambio climático territoriales. Recientemente, en noviembre de 2021, se formuló el Documento CONPES, 4058 “Política pública para reducir las condiciones de riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática” con el propósito de enfrentar, prevenir y minimizar los riesgos que

⁴ El precedente de la Corte Constitucional fue reiterado en las sentencias T – 467 y T – 106 de 2011, y T – 760 de 2015.

Mayo – agosto de 2022

implican los fenómenos de variabilidad climática para el país (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Pero a pesar de todas las previsiones enfocadas en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos que se entremezclan en procesos de reasentamiento por la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, la coherencia, integridad y armonía del ordenamiento jurídico mantiene el vacío de normativas nacionales que desarrollen la materia en proyección a la realización de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, y con ellos, de los ODS.

El poder legislativo y el poder ejecutivo del Estado cuenta con un claro y sólido mandato emanado del poder judicial por medio del cual se procura proporcionar seguridad jurídica a las poblaciones vulnerables, evitando que la ausencia del referente jurídico de actuación de los competentes se convierta en un potencial incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones en los territorios ante los eventos naturales, y con ello, en un cumplimiento de los contenidos previstos en los ODS.

Conclusiones

Los retos que impone la sostenibilidad no escapan a la visión compleja del ambiente como un escenario interdependiente con otros que hacen posible la materialización de sus contenidos y finalidades. Esa interdependencia se hace visible en diversos instrumentos internacionales en los cuales el derecho ambiental, en temas como la adaptación al cambio climático ha entablado articulaciones con ámbitos como la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, entre otros asuntos, en los procesos de reasentamiento. Pero ante la intensificación de las problemáticas ambientales, la íntima relación entre esos ámbitos se traduce en condición necesaria para alcanzar la sostenibilidad, y con ello, el aseguramiento de la vida y el bienestar.

El tratamiento conjunto e integrado de esos ámbitos es algo que se hace palpable en varios de los ODS. En ellos la sostenibilidad se dirige de forma explícita a la gestión del riesgo de desastres y al ordenamiento del territorio, lo que arrastra un amplio conjunto de dimensiones y realidades que se traducen en compromisos para los Estados. En el caso de Colombia, la configuración jurídico-política de la gestión del riesgo de desastres devela la función que han cumplido los poderes públicos para articularla con el ordenamiento del territorio y la adaptación al cambio climático, pero una dimensión esencial como son los procesos de reasentamiento se traduce en un eslabón pendiente que ha sido suplido por el activismo judicial. De allí que ese ámbito quede sujeto a la activación del sistema de justicia y no a la función preventiva que puede ofrecer la seguridad jurídica de manos del poder legislativo y el poder ejecutivo.

Sin figurar como componentes explícitos de los instrumentos internacionales que dieron lugar a la protección del ambiente, y concomitantemente a la gestión del riesgo de desastres, el

Mayo – agosto de 2022

reasentamiento contaba con sustento jurídico y político internacional desde la década de los años setenta que debió promover disposiciones internas concretas y suficientes para la protección de derechos. Dicho sustento se identifica inicialmente en la figura del ordenamiento del territorio y de los recursos naturales, dimensión que contempló las expresiones urbanas del territorio y la presión de los fenómenos demográficos, vinculado de forma especial a la Ciudad como espacio de aseguramiento del conocimiento y reducción del riesgo. El ordenamiento territorial desde entonces conjuga como variables del desarrollo la localización de la población, su crecimiento y las condiciones de vida a partir de la capacidad del ambiente. Además, se fortaleció con los deberes de información de riesgos y eventos desastrosos, la socialización de la información y la incorporación de la investigación y la tecnología, lo que se traduce en una mayor comprensión del territorio y de las dinámicas ambientales, de las interacciones sociales, y de la presencia y aumento de condiciones de vulnerabilidad y amenaza.

Entre la década de los años noventa y el inicio del nuevo milenio, pero sobre todo ante la evidencia de los impactos del cambio climático, los instrumentos internacionales puntualizaron los deberes frente a la pobreza como condición de vulnerabilidad y la necesidad del mejoramiento de la calidad de vida, lo que reforzó la comprensión del riesgo en el territorio, y con ello, la definición de acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Los avances de los instrumentos internacionales en temas ambientales que gestaron y mantienen su respaldo a la gestión del riesgo como una variable de las problemáticas globales ambientales, se fortalecieron por aquellos instrumentos especialmente destinados a la gestión del riesgo de desastres. Con ellos, la evaluación del riesgo, la alerta temprana, la información, educación y la participación de los actores institucionales y sociales fortalecieron la necesidad de integrar la gestión del riesgo de desastres a la planificación y ordenamiento territorial y del desarrollo.

En estos instrumentos internacionales figura el deber de desarrollar legislativa y políticamente la reducción de la vulnerabilidad, lo que debió comprometer los procedimientos de reasentamiento mucho antes de aprobarse los ODS. Pero si bien el ordenamiento jurídico colombiano ha tratado de estar a la vanguardia en el cumplimiento de los compromisos internacionales, ha omitido el desarrollo normativo suficiente sobre el reasentamiento y la reubicación originada por la gestión del riesgo de desastres, dejando con ello un vacío para el cumplimiento de varios de los ODS.

No obstante, la ausencia de legislación sobre los procedimientos de reasentamiento que los integre con suficiencia al SNGRD y al ordenamiento territorial, se ha suplido con disposiciones dispersas y genéricas que depositan en las entidades territoriales municipales y distritales el deber de protección de derechos comprometidos en el reasentamiento y reubicación de población, algo que se respalda en el referencial jurídico integrado por la Corte Constitucional ante las demandas por la vulneración de derechos esenciales y colectivos de ciudadanos que han quedado a merced del vacío jurídico.

Referencias

- Anchondo Paredes, V. E. (2012) Métodos de interpretación jurídica. *Quid Iuris* 6 (16), pp. 33 – 58.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1982) Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7. Nueva York: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1989) Resolución 44/236. Nueva York: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- Carrizosa Umañan, J. (2000) ¿Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carrión Barrero, G. A. (2008) Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 3(7) pp. 145 - 166.
- Castro-Buitrago, E. y Vélez-Echeverri, J. (2018). Procesos de reasentamiento en Colombia: ¿Una medida de adaptación y protección de derechos humanos de las víctimas del cambio climático? *Vniversitas*, 67(136), 20-42. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj136.prcm>
- Castro-Buitrago, E., Vélez-Echeverri, J. y Madrigal, M. (2018). Desplazamiento forzado, reasentamiento y cambio climático. Medellín: Universidad de Medellín.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2018) La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas. Disponible On line en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (2018). Poster Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños. Disponible On line en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Rio de Janeiro: Organización de las Naciones Unidas.

Mayo – agosto de 2022

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) Conferencia de Estocolmo. Estocolmo: Organización de las Naciones Unidas.

Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres (2005) Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la Resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible On line en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos (1994) Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Disponible On line en: <https://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>

Congreso de la República de Colombia (1973) Ley 23.

Congreso de la República de Colombia (1989) Ley 9.

Congreso de la República de Colombia (1993) Ley 99.

Congreso de la República de Colombia (1998) Ley 388.

Congreso de la República de Colombia (2001) Ley 715.

Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1454.

Congreso de la República de Colombia (2012) Ley 1523.

Congreso de la República de Colombia (2014) Ley 1712.

Congreso de la República de Colombia (2016) Ley 1801.

Congreso de la República de Colombia (2017) Ley 1844.

Congreso de la República de Colombia (2018) Ley 1931.

Constitución Política de Colombia (1991).

Correa Montoya, L. (2010) ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios, 22, pp. 125-149.

Mayo – agosto de 2022

Correa Montoya, L. (2012) Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: Retos del usufructo equitativo de la ciudad, la participación ciudadana directa y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. En: La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Corte Constitucional de la República de Colombia (1995) Sentencia T – 021.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2000) Sentencia C - 795.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2002) Sentencia T – 502.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2002) Sentencia T – 1094.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2008) Sentencia T – 408.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2011) Sentencia T – 041.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2018) Sentencia T – 021.

Departamento Nacional de Planeación (2021). Documento CONPES, 4058 “Política pública para reducir las condiciones de riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática”. Disponible On Line en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4058.pdf>

Gallego Marín, C. A. (2012) El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social. *Jurídicas*, 9(2), 70 – 90.

Gómez Vélez, M.; Martínez Hincapié, H. y Vásquez Santamaría, J.E. (2018). Gestión del riesgo en Colombia: derechos humanos en procesos de reasentamiento de población vulnerable. Medellín: Ediciones UNAULA.

Granda Jaramillo, D. et. alt. (2010) Asentamientos irregulares en Medellín. Medellín: Universidad de Antioquia, 2010.

López Hernández, K. B. (2003). Hacia un hábitat sostenible: apuntes para una reflexión conceptual sobre hábitat. *Población y Desarrollo*, (24), 5 – 12.

Maldonado Copello, A. (2011) Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectiva política. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. pp. 1 – 24.

Mayo – agosto de 2022

- Massiris-Cabeza, Á. (1999). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva Geográfica* (4), 7-75.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017ba). Política Nacional de Cambio Climático: documento para tomadores de decisiones. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Naciones Unidas (2019). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24º período de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018. Disponible On Line en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1s.pdf>
- Naciones Unidas. (2010). Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16ª período de sesiones. Disponible On Line en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcd335.pdf>
- Rendón Osorio, K. V. y Vásquez Santamaría, J. E. (2015) Reconstrucción normativa sobre gestión del riesgo 1970 – 1989: componente clínico para un informe de ampliación a la CIDH sobre derechos humanos en poblaciones propensas a procesos de reasentamiento. *Revista Indisciplinas*, 1(2) pp. 45 – 73.
- Sánchez Mojica, B. y Rubiano Galvis, S. (2018). Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres (2015) Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030. Disponible On Line en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Thomas Bohórquez. J. E. (2019). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica?, *Revista de Geografía Norte Grande*, (48) pp. 133 – 157.
- Valencia Zea, A., y Ortiz Monsalve, A. (2002) Derecho Civil. Tomo I. Parte general y personas. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Winckler Soto, J. y López Hernández, M. (2017). La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París, Cuadernos de trabajo 7.