

## UN ESTUDIO DE FENOMENOLOGÍA DEL DERECHO SOBRE LA FORMALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA

Jorge-Eduardo Vásquez-Santamaría<sup>1\*</sup> y Leidys-Helena Rivera-Quiroz<sup>2</sup>

### RESUMEN

Los desastres representan un desafío para la administración pública al momento de ejecutar actuaciones eficaces de conocimiento y reducción del riesgo. Desde la pregunta ¿Cuáles son los avances en la formalización jurídica de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) adelantada por las entidades administrativas locales en Colombia, a partir de la regulación emitida por el Estado central sobre la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)?, se hizo un análisis de la PNGRD contrastando su vigencia con referentes científicos que develan su actualización; se analizó el SNGRD, y luego, se establecieron los avances en la formalización jurídica de la GRD, indagados desde los instrumentos de planeación y gestión que deben ser acogidos para el ordenamiento territorial, formulados por las 32 ciudades capitales de departamento de Colombia. Se concluye que el avance en la formalización es significativo, pero progresa de forma muy desigual, con mayores niveles de acatamiento en las regiones Andina y Pacífico, sin que la revisión y actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT) sean condiciones que determinen el desarrollo de varios de los instrumentos reglamentarios y de determinantes de ordenamiento territorial.

### PALABRAS CLAVES

Gestión del riesgo de desastres; Ordenamiento territorial; Inundación; Avenida torrencial; Movimiento en masa; Colombia

### A STUDY OF THE PHENOMENOLOGY OF LAW ON THE FORMALIZATION OF DISASTER RISK MANAGEMENT IN COLOMBIA

### ABSTRACT

Disasters represent a challenge for the public administration at the time of executing effective actions of knowledge and risk reduction. From the question “What are the advances in the legal formalization of Disaster Risk Management (DRM) carried out by local administrative entities in Colombia, based on the regulation issued by the central State on the National Policy for Disaster Risk Management (PNGRD) and the National System for Disaster Risk Management (SNGRD)? An analysis of the PNGRD was made, contrasting its validity with scientific references that reveal its updating; the SNGRD was analyzed, and then, the advances in the legal formalization of DRM were established, investigating the planning and management instruments that should be adopted for territorial planning, formulated by the 32 departmental capital cities of Colombia. It is concluded that the progress in formalization is significant, but it progresses very unevenly, with higher levels of compliance in the Andean and Pacific regions, without the revision and updating of land use plans (POT) being conditions that determine the development of several of the regulatory instruments and land use planning determinants.

### KEYWORDS

Disaster risk management; Land use planning; Flood, torrential flood; Mass movement; Colombia

1. Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia.

2. Grupo de Investigaciones en Farmacodependencia y Otras Adicciones, Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia.

\*Autor de correspondencia: [jorge.vasquezsa@amigo.edu.co](mailto:jorge.vasquezsa@amigo.edu.co)

### DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v10i1.215>

### RECIBIDO

5 de agosto de 2024

### ACEPTADO

14 de julio de 2025

### PUBLICADO

1 de enero de 2026

### Formato cita

#### Recomendada (APA):

Vásquez-Santamaría, J.E. & Rivera-Quiroz, L.H. (2026). Un Estudio de Fenomenología del Derecho sobre la Formalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 10(1), 181-199. <https://doi.org/10.55467/reder.v10i1.215>



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

*Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)*

## INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década la GRD en Colombia es un ámbito sobre el cual se ha establecido con certeza el incremento de la vulnerabilidad nacional ante las amenazas naturales (Banco Mundial, 2010, 2012; Cunado y Ferreira, 2014; Klomp, 2015; Vázquez, Gómez y Martínez 2017; Ayala García y Ospino Ramos, 2023); los consolidados que registra el país develan una tendencia incremental que no es ajena al aumento e intensificación de los eventos naturales constitutivos de riesgo de desastres en el mundo (Kundzewicz et al., 2014; Arnell y Gosling, 2016; Aznar-Crespo et al., 2023), lo que en la experiencia nacional se traduce en el aumento y en la intensificación de los eventos en relación con una tendencia igualmente incremental en los daños en personas y bienes, relacionadas ambas con la capacidad reactiva/no preventiva ni precautoria tanto de las comunidades como del Estado.

La tendencia de la ocurrencia de los eventos naturales se registra en diversos estudios, el Banco Mundial (2012) sostiene que el país pasó de “5.657 registros, entre 1970 y 1979, a 9.270 registros, entre el 2000 y el 2009” (p. 3), por su parte, Ayala y Ospino (2023) hablan de un aumento de eventos que superó el doble de lo reportado en el periodo 1998 – 2007, en el cual se registró un promedio de 632 desastres por año, pasando a un promedio de 1804 en el lapso comprendido entre 2008 – 2017. La tipología de eventos naturales es ampliamente diversa y no es uniforme en el territorio; la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD (2022) afirma que “En Colombia, el 87% de los desastres ocurridos desde 1998 hasta el año 2020 fueron de origen hidrometeorológico, de estos el 31% estuvieron relacionados con sequías e incendios, 27% con inundaciones, 14% con movimientos en masa, 12% con vendavales y 2% con avenidas torrenciales” (p. 22). Los hidrometeorológicos son los eventos más comunes y dañinos (Ayala y Ospino, 2023), los cuales en Colombia han estado vinculados a las deficiencias del ordenamiento territorial, que no ha conjugado de manera eficaz el crecimiento demográfico, la exposición y la gestión y ordenación de cuencas.

La tendencia sobre los daños en la vida y bienes de la población están registrados por Ayala y Ospino (2023), que indican que “entre enero de 1998 y diciembre de 2021 se habían registrado en el país un total de 21,5 millones de personas afectadas, 3.690 fallecidos, 675 desaparecidos y 6.173 heridos como consecuencia de desastres.” (p. 2), un consolidado que reúne los acumulados del Banco Mundial (2012) que para inicios de la segunda década de este siglo sostuvo: “las inundaciones han ocasionado el 43% de las viviendas destruidas y el 10% de las pérdidas de vidas, en tanto los deslizamientos han causado el 10% de las casas destruidas y el 36% de las muertes durante el lapso de tiempo estudiado” (p. 34), esto es, 1970 – 2011. Los eventos hidrometeorológicos son “los que más afectan el territorio nacional, son los más desastrosos en cuanto a la afectación a población en condiciones de vulnerabilidad en contravía con otros eventos atendidos por la institucionalidad y la sociedad como el sismo y la erupción.” (Vázquez, Gómez y Martínez, 2017, p. 12), estos últimos, con un aporte al consolidado de víctimas nacionales entre 1970 – 2011 de 2.219 para el caso de sismos, y 54.456 para el de erupciones volcánicas (Banco Mundial, 2012).

La historia reciente da lugar a seguir respaldando la hipótesis de Baena López (2011): “la gestión del riesgo en Colombia ha sido especialmente reactiva y no ha contado con la preponderancia necesaria en la prevención, lo que a su vez ha limitado su integralidad y efectividad.” (p. 93), y esto, a pesar de las apuestas que se han acogido en términos jurídicos y políticos. Previo a la adopción de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adoptó la PNGRD y se estableció el SNGRD, el Banco Mundial (2012) señalaba la inminencia de transformar el ordenamiento territorial para incorporar las potencialidades, las amenazas y el control del uso del suelo como parte de las medidas para asegurar una mejor GRD, pero a la fecha no es posible afirmar que dicha transformación haya sido completada por el Estado.

La GRD es una materia cuyos contenidos jurídicos y políticos se imponen por mandato legal a los ejercicios de reglamentación del ordenamiento territorial de municipios y distritos para que se incorporen en esa planeación, pero a pesar de ello, los instrumentos rectores del ordenamiento territorial de gran cantidad de municipios están desactualizados, “para el 1 de enero de 2020, 972 municipios, que corresponde al 88,1%, contaban con POT adoptados hace 12 años o más” (Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 10), y 683 de esas entidades territoriales informaron que tenían un POT con formulación previa al 31 de diciembre de 2007, lo

que devela el vencimiento de la vigencia de largo plazo de ese instrumento fijada por la Ley 388 de 1997. Además, “494 municipios, en el período comprendido entre 2012 a 2019, han adelantado procesos de contratación para realizar la revisión de los planes de ordenamiento, los estudios básicos para incorporar la gestión del riesgo en el POT o la conformación del expediente municipal” (Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 10), pero solo 150 de ellos lograron realizar esa revisión.

A lo anterior se suma una insuficiente seguridad jurídica debido a un referente normativo que se está consolidando de manera tardía y parcial, lo que se ejemplifica con la demorada adopción de la reglamentación para incorporar la gestión del riesgo en los POT desde datos específicos de solo algunos eventos hidrometeorológicos (Ministerio de Vivienda, Territorio y Ciudad, 2014, Decreto 1807), del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Presidencia de la República, 2016, Decreto 308), y de las directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017, Decreto 2157).

Esa falta o insuficiencia de disposiciones jurídicas recuerdan que tradiciones jurídico liberales como el imperio de la legalidad o la promoción de la seguridad jurídica, siguen ejerciendo una fuerte influencia en la comprensión y en la práctica de la función administrativa. En esas herencias opera una idea formal de lo jurídico, como creación intencionada que nace de la labor de una autoridad competente, que por medio de procedimientos objetivamente establecidos, deposita en prescripciones normativas los mandatos imperativos que deben regir una sección de la realidad social; se trata de un acto de estructuración o de formalización en disposiciones que imponen el deber ser de las actuaciones de personas naturales y jurídicas para la realización de intereses y fines que son socialmente compartidos, lo que en la tradición del caso colombiano se suele expresar con el acatamiento por parte de los municipios y de los distritos de aquellos mandatos legales que definen las formas de ejecutar sus actuaciones administrativas.

No obstante, como creación humana, la formalización jurídica está impedida para abarcar la totalidad de las posibles expresiones de la realidad social, razón para retomar que el acto de formalizar está antecedido por un estado de informalidad en el que esa realidad está o estaba siendo regida por instituciones informales que, por regla general, se presentan en las escalas territoriales municipales y distritales, razón para que ante la ausencia o insuficiencia de normas jurídicas nacionales, esas entidades se vieran en el supuesto de ejercer su capacidad reglamentaria tomando como motivación el aseguramiento de los fines comprometidos en la GRD. Lo anterior devela dos grandes posibilidades de formalización: La promovida desde las normas nacionales, y la promovida a partir de las instituciones informales propias de las escalas locales.

La aprehensión de la GRD a partir de su formalización no debe ser asimilada con la previa inexistencia e inoperatividad de normas, esto es, la ausencia o insuficiencia de normas jurídicas sobre GRD no representa la inexistencia de otros dispositivos que venían rigiendo o rigen las condiciones locales de la GRD. El paso a la formalización jurídica puede estar precedido por dispositivos informales, como las instituciones:

“reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales oficialmente aceptados; por contraposición, las normas formales están abiertamente codificadas en el sentido de que son establecidas, comunicadas y aplicadas a través de canales que son ampliamente considerados “oficiales”” (Helmke y Levitsky, 2004, p. 727).

En ese contexto se localiza la GRD en las escalas administrativas locales, como un ámbito que se mueve entre la informalidad y la formalidad de las disposiciones jurídicas que rigen el ejercicio de esa función administrativa. La transición desde escenarios informalizados, representados por la ausencia o insuficiencia de disposiciones, puede dar lugar a una formalización, donde el respaldo en las normas jurídicas se debería traducir en una suficiencia para gestionar el medio social, y con ello, invertir la relación antes descrita a una en términos debidos: Una capacidad preventiva/precautoria del Estado y de la comunidad sobre el riesgo de desastres en el ordenamiento territorial se debe relacionar con el decrecimiento de pérdidas de vidas y bienes a pesar del incremento y la intensificación de los eventos naturales.

La reciente y paulatina promulgación de referentes jurídicos nacionales afianzan el respaldo formal de la GRD, pero ¿el paso de la presunta informalidad a una formalidad jurídica se traduce en un mejor cumplimiento de la actuación administrativa del Estado en la GRD? Las cifras impiden afirmar que así sucede, tal como se expone en Vásquez, Gómez y Martínez (2017), que con base en los registros de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) tan solo en el 2011, el peor momento entre el año 2000 y 2014, totalizaron 8290 muertes y 8166 heridos por causa de cinco tipos de eventos hidrometeorológicos, y más recientemente en Ayala y Ospino (2023) el registro de desastres en Colombia arrojó el peor dato en el 2017, con más de 400 muertos y 700 desaparecidos.

Las cifras hacen de la GRD un ámbito donde se está perpetuando la vulneración y el menoscabo de derechos humanos, y tras de ello, la tensión en la disponibilidad de recursos y en el afianzamiento de capacidades en las administraciones locales. Si bien los referentes jurídicos vigentes no son un aval para la plena eficacia en la adecuada actuación administrativa del Estado en la GRD, su adopción y aplicación son un eslabón indispensable para que el proceso pretenda umbrales de eficacia que inviertan las cifras actuales. De lo anterior se pregunta ¿Cuáles son los avances en la formalización jurídica de la GRD adelantada por las entidades administrativas locales en Colombia, a partir de la regulación emitida por el Estado central sobre la PNGRD y el SNGRD? Para ello, se hace un análisis de la PNGRD acogida con la Ley 1523 de 2012, contrastándola con referentes científicos que deben regir ese ámbito de la administración estatal, toda vez que es la base mínima para el desarrollo jurídico y político de la GRD en los municipios y distritos; se analiza el SNGRD, y luego se establecen los avances en la formalización jurídica de la GRD, indagando los instrumentos de planeación y gestión que deben ser acogidos para el ordenamiento territorial.

## METODOLOGÍA

El objeto de estudio en esta investigación se aprehende a partir de las dinámicas de transición de la informalidad a la formalidad jurídica en las entidades territoriales locales que fungen como capitales de los departamentos de Colombia. Esa transición está atravesada, en doble vía, por el carácter de las instituciones; de una parte, porque el avance en las formalizaciones jurídicas en la GRD refleja una dimensión del orden cultural que deviene de relaciones, intercambios, intereses y conflictos, que municipios y distritos como administraciones locales competentes y personas jurídicas del Estado, elaboran a partir de lo que leen, o intuyen, de forma correcta o incorrecta, en los grupos sociales. Las formalizaciones son elaboraciones institucionales con una significación intencionada para regular la vida de los seres humanos, lo que instala disposiciones que regulan el comportamiento, razón para ver en el actor que hace la formalización jurídica, una expresión institucional reconocida y legitimada desde el ordenamiento jurídico y la teoría del Estado, por medio de la cual se procura objetivar la realidad social a través de normas jurídicas que fijan el deber ser del comportamiento humano.

Pero de otro lado, el carácter institucional se evidencia como dimensión objetiva de la realidad social (Bonilla y Rodríguez, 2000) al asumir la formalización jurídica como una realidad institucional, esto es, más allá de ser el resultado de las funciones que deben cumplir las autoridades competentes de las administraciones locales como actores con capacidad reglamentaria por medio de la cual materializan los mandatos legales del Estado, las formalizaciones jurídicas son exteriorizaciones significadas de actores que están sujetos a “pautas de comportamiento estandarizadas que son aprehendidas como guías de conducta social y que permanentemente se reiteran en el transcurso de la vida cotidiana” (Bonilla y Rodríguez, 2000, pp. 60 – 61). El carácter institucional de la realidad social se impone a las autoridades locales para producir en ellas un comportamiento esperado, la formalización, sin que eso sea aval suficiente para su acatamiento y cumplimiento por parte de esas administraciones locales.

Por las propiedades descritas, se hizo necesario el empleo de la investigación cualitativa, en la medida que las formalizaciones jurídicas sobre la GRD abren la puerta a diversas realidades que no pueden ser descartadas al momento de hacer la investigación (Krauss, 2005), razón para que sobre ellas se agotara una ruta metodológica donde el cometido no fue “la predicción ni el control, sino más bien la descripción y el entendimiento” (Streubert y Carpenter, 1995 citado en Vivar et al, 2013). Para orientar esa ruta se seleccionaron categorías deductivas o predefinidas, siempre que éstas se derivan o respaldan en referentes teóricos (Marín, Hernández y Flores, 2016, p. 3) y operan como conceptos objetivadores (Elliot, 1990); con las categorías predefinidas

se hizo posible no solo la recolección de la información, sino el análisis de la misma, siguiendo para ambos pasos la directriz establecida por Martínez Miguélez (2006) de, si es necesario y procedente, llevar a cabo subcategorizaciones y fusiones de categorías en otras más amplias para facilitar el posterior análisis de los datos.

Para establecer los avances en la formalización jurídica de la GRD indagando los instrumentos de planeación y gestión que deben ser formulados para el ordenamiento territorial por parte de municipios y distritos, en un primer momento se acogió como categoría predefinida a los determinantes jurídicos de superior jerarquía sobre GRD que deben ser incorporados en los POT. Con base en esa categoría se derivaron tres subcategorías que están adscritas por norma a los determinantes jurídicos: i) “Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres” (Ley 388, 1997, artículo 10, 1, d), ii) “el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos” (Ley 388, 1997, artículo 10, 1, d), y iii) “las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático” (Ley 388, 1997, artículo 10, 1, d). Asociada con la subcategoría sobre estrategias de manejo de zonas expuestas surgió como categoría inductiva o emergente la reglamentación de las actuaciones administrativas de reasentamiento y reubicación de población, toda vez que, a diferencia de las anteriores, esta se creó “a partir de la lectura y examen del material recopilado sin tomar en consideración categorías de partida” (Rodríguez, Lorenzo y Herrera, 2005, p. 141), subcategoría que además no tiene por base una disposición legal nacional. Este primer grupo de categoría y subcategorías se focalizó en los POT, lo que condujo a considerar a esas reglamentaciones como fuente de información de tipo documental.

También de la última subcategoría extraída del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 emergió la subcategoría de avances en la formalización de instrumentos reglamentarios sobre adaptación y gestión del cambio climático, lo que condujo a la indagación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCCT), los cuales constituyeron la segunda fuente de información documental.

De acuerdo al avance cronológico de las disposiciones estatales sobre GRD, con base en el Decreto 1807 de 2014 se seleccionó como segunda categoría predefinida a la reglamentación de los eventos hidrometeorológicos en los POT, de la cual se derivaron tres subcategorías: i) La reglamentación local de inundaciones, ii) La reglamentación local de avenidas torrenciales, y iii) La reglamentación local de movimientos en masa, las cuales confirmaron la indagación en los POT como fuentes de información documental. Con base en el Decreto 2157 de 2017, se concretó como categoría predefinida a los instrumentos reglamentarios locales de GRD, de la cual se desprendieron dos subcategorías: i) Avances en la formalización de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres (PGRD), y ii) Avances en la formalización de las Estrategias de Respuesta a Emergencias (ERE), cada una sustentada en los respectivos instrumentos como fuente documental (Figura 1).

La recolección de la información transitó por los 32 POT de los municipios y distritos de Colombia que son capitales de departamento, y tras ellos, por los PGRD, las ERE, y los PIGCCT vigentes en esas entidades territoriales. La ventana de indagación sobre cada uno partió del momento en que cada marco legal o reglamentario estatal, que promovió su formulación y adopción, adquirió vigencia, sin hacer parcializaciones temporales, toda vez que gran cantidad de entidades territoriales formularon solo una vez alguno de esos instrumentos y no han emprendido su revisión y/o actualización.

La finalidad o el alcance de las categorías y subcategorías da cuenta de un estudio que se concentra en la realización, el cumplimiento o el acatamiento de los instrumentos que determina el ordenamiento jurídico nacional para ser formulados y adoptados por las administraciones locales. Por ello se habla de un estudio de eficacia jurídica, que en términos de Bobbio (2021), es un estudio de “fenomenología del derecho” (p. 22) a partir de la cual se comprende que la formalización de un instrumento reglamentario por parte de una de las entidades locales obedece a un fenómeno jurídico en el cual subyace el hecho de formalizar articulado a uno o varios valores que lo significan, y una disposición jurídica que representa la relación que existe entre ambos (Reale, 1997), o se intenciona que exista entre el hecho y el valor. Un estudio de fenomenología del derecho conduce a tratarlo como un ejercicio sociojurídico, pues se pregunta “acerca del derecho como un



hecho social” (Aguirre-Román y Pabón-Mantilla, 2020, p. 193), sobre las razones y motivos que socialmente originan el derecho, su aplicación o eficacia.

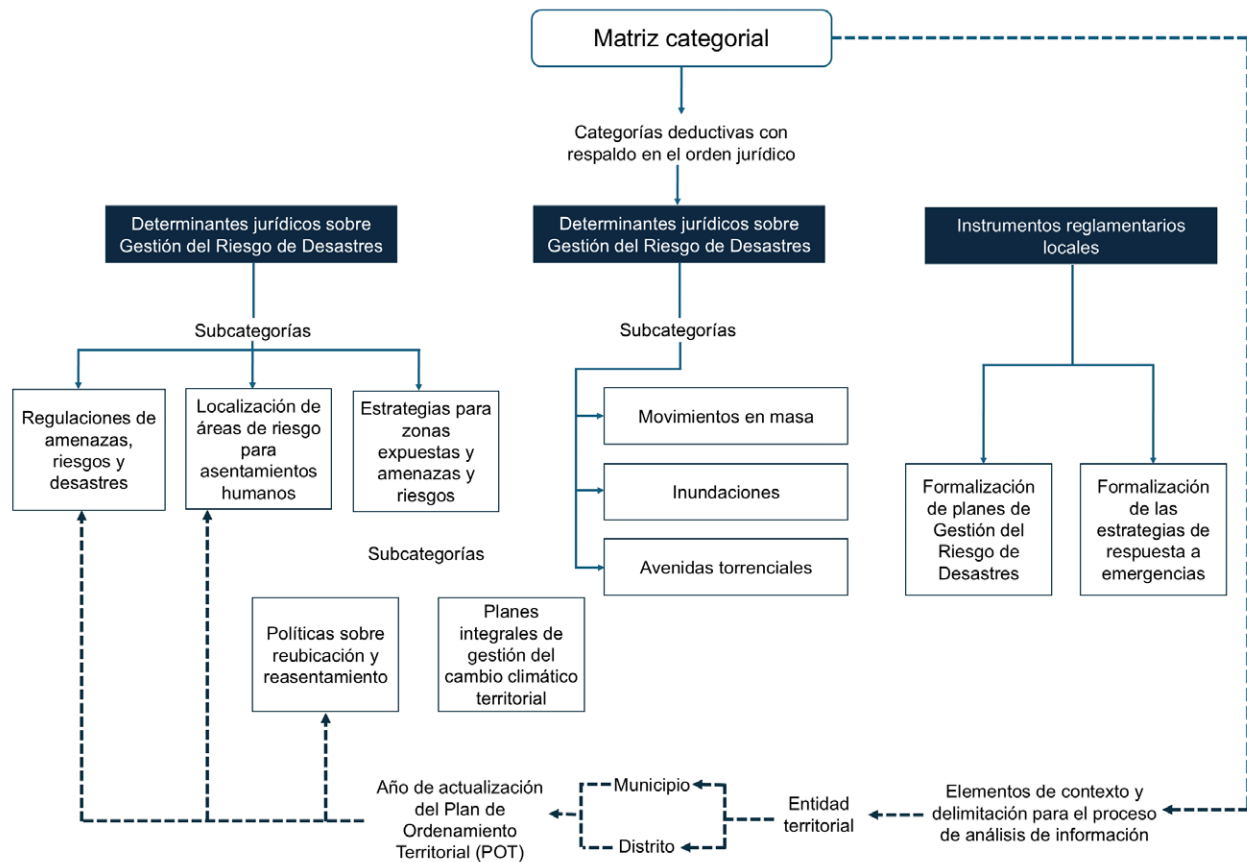


Figura 1. Matriz categorial para el análisis de la información cualitativa  
Fuente: Autores, 2026.

El análisis de la información se guio a través de la ruta propuesta por Rodríguez, Gil y García (1996), integrada por la reducción o disminución de los datos cualitativos, su posterior organización, disposición y transformación, finalizando por la extracción de los resultados y de las conclusiones. Para ello se elaboró una matriz categorial que facilitó la contrastación de los datos cualitativos; en su primera columna estuvo integrada por las 32 ciudades capitales de departamento de Colombia, y cada columna subsiguiente acogió a las categorías predefinidas y las subcategorías emergentes. En cada una de esas columnas se depositaron las unidades de análisis codificadas con un color que las asociaba con la categoría o subcategoría con la cual se relacionaban.

### LA PNGRD EN COLOMBIA: LAS DEFINICIONES Y PRINCIPIOS DE LA LEY 1523 DE 2012

A partir del 2012 Colombia cuenta con una PNGRD, la cual fue adoptada mediante la Ley 1523 que reemplazó el Decreto Ley 919 de 1989, que reglamentaba el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; se trata de una política de Estado expresamente refrendada en legislación nacional, que en su inicio orienta la GRD a partir de derroteros generales uniformes pero abiertos para todo el territorio, y de principios y definiciones cuyos contenidos tienen que ser concretados en cada actuación administrativa por parte de las autoridades competentes.

Los principios y las definiciones que encabezan la citada política dan lugar a la comprensión de la GRD como un proceso social que está encaminado al conocimiento y la reducción del riesgo, y al manejo de los desastres, dimensiones que se ejecutan por medio de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos y acciones, una concepción que es recogida por la doctrina y hace de la legislación colombiana un referente que compagina con la comprensión científica de la GRD: “proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y

para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, (rehabilitación y reconstrucción).” (Ramos García et al, 2024, p. 236; Calvo Rey, 2022, p. 65). Ese alcance configura una política que se debe ir desarrollando de manera sucesiva pero integral, con base en los contenidos de la Ley 1523 de 2012, lo que genera que esté desagregada en diversos soportes, algunos jurídicamente formalizados, pero otros son de tipo material.

Las definiciones que integran el proceso social de GRD están expresamente sustentadas en el articulado de la Ley 1523 de 2012, y entre ellas se encuentran las que permiten comprenderlo, y que deben abarcar el conocimiento y la reducción del riesgo, así como el manejo de los desastres. La Ley 1523 trabaja la GRD de manera homóloga a como asume la PNGRD, esto es, como un proceso social que se focaliza en el conocimiento del riesgo, acompañado de aumentar la conciencia del mismo; su reducción o control cuando se ha materializado, y el manejo en situaciones de desastre; pero se reitera que se trata de una concepción homóloga a la PNGRD que requiere puntos firmes de enunciación sobre lo que se gestiona, esto es, sobre el riesgo que debe ser conocido y reducido, así como los desastres que exigen manejo.

La Ley 1523 de 2012 se refiere a los desastres como el resultado de “uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas” (Artículo 4, 8) provocan daños y pérdidas que demandan actuaciones administrativas de rehabilitación y reconstrucción. De acuerdo con la Ley, los desastres alteran la realidad de una forma no intencional, en términos jurídicos, se trata de hechos administrativos, al ser situaciones o acontecimientos que no están mediados por la voluntad humana, pero que al producirse generan efectos jurídicos sobre la administración. Si bien el desastre no depende de la voluntad humana como intención encaminada a la producción del daño, sí está asociado a los actos y omisiones previos que el ser humano emprendió frente al riesgo de los desastres, toda vez que estos últimos “van más allá de la manifestación o irrupción de un fenómeno natural o de la acción del ser humano” (Moran Escamilla, 2017, p. 21) y dependen de las relaciones que la persona “establece con sus pares y con el entorno” (Moran Escamilla, 2017, p. 22). No hay desastres que sean resultado del azar y de la naturaleza, hay fenómenos naturales que por las condiciones sociales y políticas propias de un lugar pueden generar un desastre (Aparicio y Mena, 2025). Se confirma que se trata de una construcción social del riesgo que desencadena el desastre, esto es, un riesgo socialmente construido, toda vez que “los cambios en los sistemas sociales ejercen presión sobre los sistemas naturales hasta el punto de provocar una respuesta física en el territorio” (Sacoto y Sánchez, 2023, p. 163), y en el caso de Colombia, como es la regla general en América Latina, la construcción social del riesgo se exagera debido a las incidencias del capitalismo, en particular por la forma de la extracción de los recursos naturales, las condiciones de un mercado inmobiliario promotor de la urbanización, la privatización de la prestación de servicios esenciales, el cambio climático, y el uso de los desastres como supuestos para generar lucro económico y político (Sandoval, González y Castro, 2024).

Los desastres son hechos generadores de responsabilidad del Estado, por tratarse de las manifestaciones menos deseadas, pero si conocidas de este proceso social. Se expresan con la materialización del daño sobre bienes jurídicamente relevantes, que “implican una perturbación general que sobrepasa la capacidad de la población afectada de manejar o de afrontar el evento” (Osorio y Espinoza, 2016, p. 87) en supuestos donde presuntamente operó la negligencia en la actuación estatal ante la ausencia o la insuficiencia de planeación con prevención y precaución ante los riesgos, pues si bien no media la intención de generar el desastre, si lo hace el conocimiento sobre el riesgo que acarrea responsabilizarse de la adopción de medidas preventivas y precautorias.

Previo a los desastres están los riesgos, y frente a ellos, de la Ley 1523 de 2012 hay dos aspectos por resaltar; el primero, como ya se comentó, es que se refiere a la GRD en términos homólogos a como define la PNGRD, el segundo, la Ley define el riesgo de desastre con una posible parcialización si se le compara con los referentes científicos, toda vez que lo nomina como la “combinación de la amenaza y la vulnerabilidad” (Artículo 4, 25) y no integra de forma particular a la exposición.

Los riesgos se presentan cuando es probable que una amenaza se convierta en un desastre en un tiempo establecido (Barrenachea, Naranjo y Díaz 2023, Sacoto y Sánchez 2023), lo que coincide con la comprensión que hace la Ley 1523 cuando se refiere a ellos como “los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen

natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos” (Artículo 4). De una primera lectura parece que la Ley se inclina más a una concepción tradicional del riesgo como la amenaza sumada a la vulnerabilidad (Barrenachea, Naranjo y Díaz, 2023) en la medida que establece que los elementos expuestos deben estar en situación de vulnerabilidad, esto es, condiciona que el elemento expuesto sea vulnerable para que se configure el riesgo. No obstante, como se lee en la posición mayoritaria que define el riesgo de desastres (Banco Mundial 2012, Calvo Rey 2022; Sacoto y Sánchez 2023) el riesgo se sustenta en la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición, siendo los tres factores que deben ser corroborados de forma independiente desde la identidad que la misma Ley reconoce en ellos como sustento para la configuración del riesgo del desastre.

De una nueva lectura de la Ley 1523, menos exégeta y más amplia, se desprende una interpretación donde el riesgo es la suma de la amenaza y la vulnerabilidad, y esta última abarca la exposición. La vulnerabilidad en la PNGRD compagina con las concepciones que han sido adoptadas científicamente, que ven en ella las “condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas” (Calvo Rey, 2022, p. 65; Sacoto y Sánchez, 2023, p. 165). Se trata de las condiciones en las cuales se encuentran los individuos en un territorio y en un momento determinado (Mungaray Lagarda et al, 2023), vulnerabilidad que se puede traducir en “el nivel específico de exposición y fragilidad que sufren los grupos humanos asentados en un lugar ante ciertos eventos peligrosos, en función de un conjunto de factores socioeconómicos, institucionales, psicológicos y culturales” (Thomas Bohórquez, 2013, p. 80).

La vulnerabilidad implica una condición de susceptibilidad, propensión o fragilidad a la afectación o al daño por la ocurrencia de un evento, mientras la exposición, de acuerdo con el artículo 4, 10 de la Ley 1523, alude “a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza”. De ello se desprende que la vulnerabilidad puede conllevar la exposición, siempre que esta concorra o contribuya con la fragilidad o la susceptibilidad de cuenta de la localización de las personas y/o de los bienes, pero también cabe que la exposición se refiera a supuestos hipotéticos que obligatoriamente no impliquen estar en una condición de vulnerabilidad, en la medida que una persona o un grupo social puede tener una localización que de acuerdo con el ordenamiento territorial, no implique condiciones de fragilidad o predisposición a la afectación o al daño por cuenta de un evento, e igual estar expuesto, esto es, están presentes o localizados, en el peligro que representa una amenaza.

Un ejemplo de ello puede ser la amenaza de sismo, en donde la persona o el grupo poblacional habiten en condiciones geológicas de alta estabilidad, con topografía que no representa incremento de la amenaza, en una edificación ajustada a las más rigurosas normas de sismo resistencia, en condiciones socioeconómicas buenas o estables, con muy buena infraestructura, prestación de servicios y posibilidad de adquisición de bienes, lo que representa que hay niveles mínimos de vulnerabilidad, esto es, niveles mínimos de susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional, e igual estar expuesto o localizados en la amenaza del sismo.

La diferenciación entre la exposición y la vulnerabilidad se traduce en que mientras la primera alude a una localización o presencia que implica estar propenso a la afectación de una amenaza, la vulnerabilidad se refiere a la “Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente.” (Ley 1523, 2012, artículo 4, 27), vulnerabilidad como una predisposición al daño que necesariamente no está asociada a la exposición.

La interpretación de las definiciones que sustentan la PNGRD deben ser altamente garantistas y expandir sus alcances a la mayor cantidad de supuestos que pueden dar lugar al riesgo y al desastre, razón para que la PNGRD y el SNGRD de Colombia deban asumir el riesgo de desastres como la suma de la amenaza, la exposición y/o la vulnerabilidad, individualizando y diferenciando los tres componentes, aspectos que deben ser llevados así al ordenamiento territorial. Se trata de una interpretación favorable y no restrictiva a partir del posible sentido condicionado que la Ley hace sobre la vulnerabilidad cuando define el riesgo, de manera que este también pueda



configurarse cuando la amenaza se suma a la exposición, cuando la amenaza se suma a la vulnerabilidad, y por la amenaza sumada a la exposición y a la vulnerabilidad.

Finalmente, la amenaza, se describe en la Ley 1523 como el “Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente” (Artículo 4, 3), provocando daños en la dimensión vital de las personas, como en la patrimonial, la individual y la colectiva. Se trata de una concepción de la amenaza sincronizada con los referentes científicos, que la describen como el potencial de ocurrencia del daño, como el “Fenómeno de origen natural, biológico o antrópico, que puede ocasionar pérdidas, daños o trastornos a las personas, infraestructura, servicios, modos de vida o medio ambiente” (Calvo Rey, 2022, p. 65).

Las definiciones anteriores son contenidos jurídico-políticos y axiológicos que dan lugar a los principios que sirven de base a la PNGRD. Adicional a los que orientan el ejercicio de las competencias entre entidades territoriales como la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad (Artículo 3, 12-14), se leen en el articulado principios que permiten la aplicación de enfoques diferenciales, como el de igualdad (Artículo 3, 1) y el de diversidad cultural (Artículo 3, 6), y otros que resultan esenciales para el ordenamiento territorial que guía la actuación estatal en cada jurisdicción local: la sostenibilidad ambiental (Artículo 3, 9) que enfatiza en el riesgo de desastre como producto de la insostenibilidad del territorio a partir de su ocupación y su uso; la oportuna información (Artículo 3, 15), y el principio de precaución (Artículo 3, 8), que pregona que ante la posibilidad del daño por el riesgo de desastre, la ausencia de certeza científica absoluta no puede ser obstáculo para adoptar medidas dirigidas a prevenir o mitigar el riesgo.

La Ley 1523 de 2012 devela una nueva particularidad cuando contempla el principio de precaución, pero no hace mención de la prevención del riesgo (Artículo 4, 18), cuando de común se trata de dos principios jurídicos altamente relacionados, vinculados con el cumplimiento de obligaciones encaminadas a evitar el daño. En el principio de precaución “no es necesario que exista certeza científica del daño para implementar las medidas a que haya lugar, éstas se justifican aun en aquellos eventos donde haya duda respecto a los perjuicios que puede causar determinada actuación” (Arcila Salazar, 2009, p. 288), mientras la prevención opera sobre las certezas científicas que permiten definir medidas para ser aplicadas en supuestos concretos, a partir de la toma de decisiones ante la posibilidad de un daño que no tiene como trasfondo a la duda.

La oportuna información determina la aplicación de los principios de precaución y de prevención, en la medida que la información es conocimiento científico apropiable que facilita el ejercicio de la actuación administrativa con responsabilidad, esta última exigida en la PNGRD a entidades públicas, privadas y comunitarias (Artículo 2), y reforzada con el principio de autoconservación (Artículo 3, 4). De manera que lejos de desconocer el carácter de mandato de optimización a la prevención del riesgo, este debe ser equiparado al rango de principio que opera de la mano con la precaución y la responsabilidad, lo que nutre las herramientas para ordenar el territorio a partir de las certezas y dudas científicas sobre las posibilidades de daños a raíz de la insostenibilidad territorial, pero ¿Cuenta la PNGRD con información científica suficiente que respalde actuaciones administrativas en GRD encaminadas a evitar el daño sobre los ciudadanos en Colombia?

### EL SNGRD EN COLOMBIA: COMPONENTES DE LA LEY 1523 DE 2012

La respuesta al anterior interrogante conduce al SNGRD previsto en la Ley 1523 de 2012, toda vez que en él se contemplan los actores, los mecanismos, los instrumentos, las estrategias, los planes, las normas y los recursos para adelantar la GRD; son las formas jurídicas establecidas para recibir y desarrollar la información científica sobre la GRD, lo que se traduce en que la existencia, actualidad y suficiencia de la información para la toma de decisiones que conduce a la ejecución de las actuaciones administrativas territoriales que incorporan la GRD.

Esos componentes parten de la estructura organizacional, donde se congregan entidades públicas, privadas y la comunidad; son instancias de dirección nacional la Presidencia de la República y la Dirección de la UNGRD, y en los ordenes territoriales los gobernadores y los alcaldes municipales y distritales; como instancias de orientación y coordinación están el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, la UNGRD, los Comités Nacionales para el Conocimiento

del Riesgo, para la Reducción del Riesgo, y para el Manejo de Desastres, y los Consejos departamentales, distritales y municipales (Figura 2).

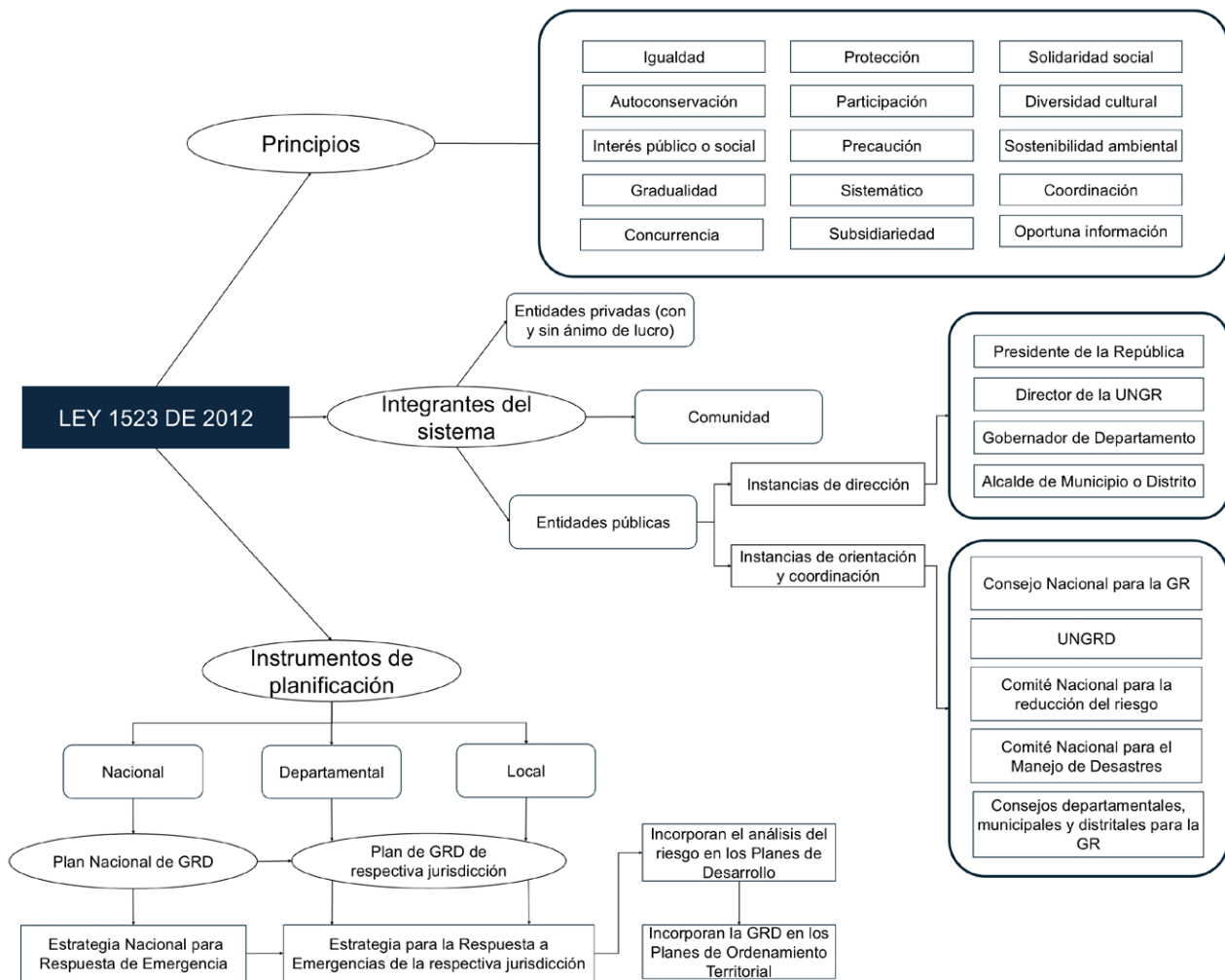


Figura 2. Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia a partir de sus principales componentes  
Fuente: Autores 2026, con base en la Ley 1523 de 20120.

Un segundo componente se concentra en los instrumentos de planificación y gestión que rigen la GRD, razón para establecer desde ellos los avances en la formalización jurídica de la GRD que han sido adelantados por las entidades administrativas locales en Colombia a partir de las disposiciones emanadas del Estado central. En un primer momento el SNGRD exige al nivel nacional, departamental y local la adopción de planes de gestión del riesgo que rijan las actuaciones administrativas en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y en el manejo de desastres (Ley 1523, 2012, artículo 32), una materia que declara como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, y que confirma que la GRD es un componente obligado en ambos procedimientos (Lummen y Yamada 2014, Qie y Rong 2017, Sacoto y Sánchez 2023). Esos mandatos le exigen al Estado “avanzar hacia una gestión integral del riesgo de desastres, la que considera su incorporación efectiva en todos los instrumentos de ordenamiento territorial a través de políticas e instrumentos de planificación para el desarrollo sostenible.” (Barrenachea, Naranjo y Díaz, 2023, p. 2).

Lo anterior no se puede considerar una innovación ni de la PNGRD ni del SNGRD, toda vez que desde el año 1997 la Ley 388 dispone que “Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, 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, y las relacionadas con la gestión del cambio climático” (Artículo 10, 1, d), son determinantes jurídicos que se le imponen al ejercicio autónomo de las entidades locales cuando ordenan su territorio. Se trata de referentes producidos y normados por autoridades

administrativas diferentes al municipio y al distrito, que obligan a estas entidades a incorporar esos contenidos en sus instrumentos de ordenamiento territorial para la adecuada ejecución de este.

Además dicha disposición confirma que la exigencia de la instrumentalización de la GRD en la planificación tampoco tiene el alcance que aparenta, en la medida que como se lee en la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial ha estado pensado primordialmente a partir de las actuaciones administrativas locales, lo que se refuerza con la previsión constitucional que dispone que al municipio le corresponde “ordenar el desarrollo de su territorio” (Artículo 311), y con el fragmentado y tardío proceso legislativo de reparto y asignación de competencias de las que no escapó la GRD, termina por confirmar que el ordenamiento territorial es por excelencia local, y a él se debe incorporar la GRD por ser un asunto preferentemente local.

Desde el año 1997 el ordenamiento territorial en los municipios y en los distritos de Colombia debe estar regido por los POT, y en ellos, en su componente general han debido estar las reglamentaciones sobre la “determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.” (Ley 388, 1997, artículo 12, 2,3), previsiones que también son exigidas para su contenido estructural (Decreto 1232, 2020, artículo 2.2.2.1.2.1.3, A, 2), y para su componente urbano y rural (Decreto 1232, 2020, artículo 2.2.2.1.2.1.3, B y C). De allí que la Ley 1523 de 2012 haya impuesto a las entidades locales y a las áreas metropolitanas, en un plazo no mayor a un año a la sanción de la Ley, esto es, abril 25 de 2013, incorporar el desarrollo seguro y sostenible de la GRD en sus POT y Planes de Desarrollo (Artículo 40), alcance que luego expande a los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales sin descartar a los locales (Artículo 40), y que refuerza con la integración del análisis del riesgo a los POT, instrumentos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, e instrumentos de planificación del desarrollo (Artículo 39).

Lo anterior devela un panorama complejo para la actuación administrativa de la GRD en el ordenamiento territorial local, pues los municipios y los distritos son los competentes en sus jurisdicciones, orientados por las disposiciones de su respectivo POT, instrumento que integra la GRD a partir de los determinantes jurídicos impuestos por autoridades administrativas no locales. Al mismo tiempo, los municipios y los distritos deben reglamentar su plan de gestión del riesgo de desastres, que se articula con los contenidos del POT, del plan de desarrollo, y con los instrumentos para la ordenación y el manejo de cuencas, y en aquellos aspectos de la GRD que no sean reglamentados por las entidades administrativas no locales, es deber del municipio o del distrito hacerlo con base en las facultades que le proporciona la autonomía administrativa, si se tiene presente que esta es “la capacidad habilitante de la libertad de ejercer derechos y deberes para la gestión de los intereses propios” (Vásquez Santamaría, 2025, p. 85), y que en el caso colombiano habilita a los municipios y distritos a elaborar sus propias normas, a darse su propia organización y estructura administrativa, a definir sus mecanismos de financiación confirme a las modalidades dispuestas por la legislación nacional, y a participar de las rentas nacionales.

La Ley 1523 de 2012 confirma que los POT son los principales instrumentos de la GRD, pues adicional a los determinantes jurídicos que en ellos se deben incorporar, dispuso que los programas y proyectos previstos en los planes de gestión del riesgo también se deben integrar en los POT, y además, deben estar acompañados de una ERE, la cual se debía adoptar en un plazo máximo no mayor al 25 de julio de 2012. Los POT recibieron del Decreto 1807 de 2014 algunas directrices para incorporar de manera gradual la GRD a sus componentes, de una parte, los estudios básicos se convierten en requisitos de validez de los nuevos proyectos de POT, y de aquellos que sometan a revisión sus contenidos de mediano y largo plazo. Pero son estudios previstos solo para eventos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, esto es, los eventos hidrometeorológicos que mas afectan el territorio nacional. Igualmente exige estudios detallados para categorizar el riesgo y fijar las medidas de mitigación. Hasta el año 2017, el Decreto 2157 fijó las directrices para la elaboración de los planes de gestión del riesgo de desastres de entidades públicas y privadas, lo que se traduce en disposiciones para la elaboración de esos instrumentos de planificación local a poco más de 4 años del término previsto en la Ley 1523 de 2012. Finalmente se debe destacar que en el 2018 la Ley 1931 impuso a los departamentos la adopción de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático (PIGCCT), que son complementarios de la GRD porque sus contenidos deben reflejarse en los POT de municipios y distritos.

Un tercer componente del SNGRD son los sistemas de información, entre los cuales debe existir un Sistema Nacional de Información para la GRD a cargo de la UNGRD que debe servir de apoyo a los sistemas regionales y locales, al tiempo que los debe articular (Ley 1523, 2012, artículo 45). En departamentos, distritos y municipios también se radicó la obligación de crear los sistemas de información correspondientes, proyectados a tener interoperabilidad con el sistema nacional. Finalmente, el último de los componentes del SNGRD es el relativo a los mecanismos de financiación para la GRD, donde cobra preponderancia el Fondo Nacional de GRD (Ley 1523, 2012, Artículo 47), figura que se debía replicar en los departamentos, distritos y municipios en un máximo de 90 días después de la sanción de la Ley 1523 de 2012, esto es, 25 de julio de 2012.

### AVANCE EN LA FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LA GRD EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Toda vez que los POT fueron la principal fuente documental para evidenciar los avances en el cumplimiento de la formalización de las disposiciones sobre GRD, en específico, de los determinantes jurídicos, es preciso mencionar que todos los municipios y los distritos que son capital de departamento en Colombia, a excepción de Mitú, para el 2024 cuentan con un POT que permite su acceso como información pública. Los 31 POT disponibles fueron adoptados por las entidades territoriales entre los años 2000 y 2023, los más antiguos son los de Mocoa, Puerto Inírida y Pereira, y los más actuales, por contar con procesos de revisión y ajustes, son los de Leticia, San Andrés y San José del Guaviare.

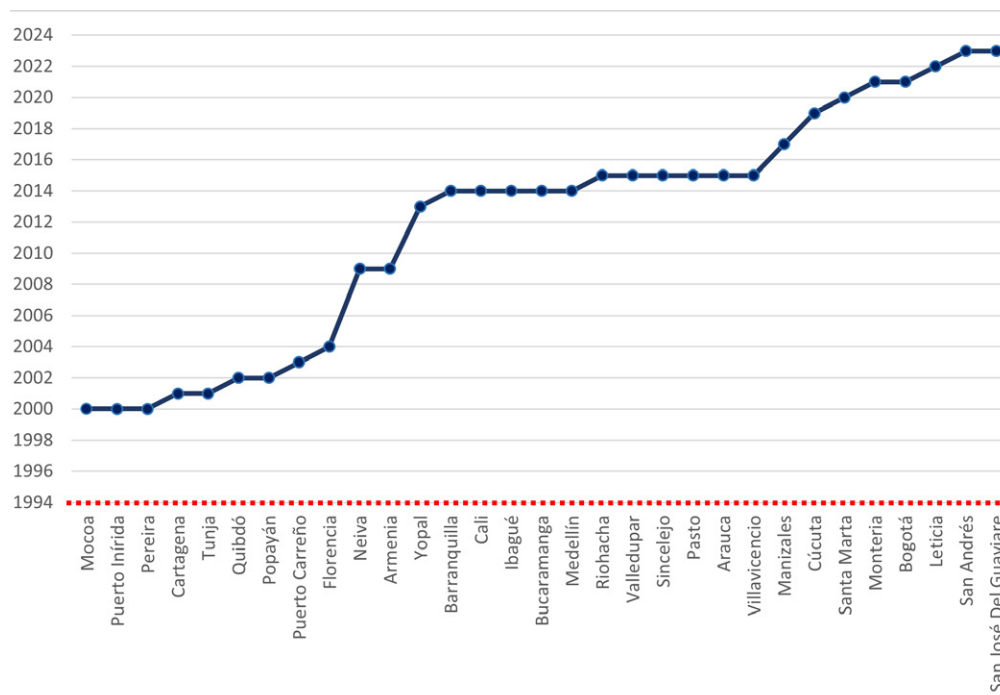


Figura 3. Año de adopción, revisión o ajuste del POT vigente en municipios y distritos capitales de Colombia  
Fuente: Autores, 2026.

En cuanto a los avances de la formalización de los determinantes de GRD en los POT, exceptuando a Mitú, el 100% de los municipios y distritos (31) tienen reglamentado el determinante de amenazas y riesgo de desastres, el 94% (29) contemplan la localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos, excepto Mocoa y Yopal; y el 87% (27) contienen estrategias para zonas expuestas a amenazas y riesgos, salvo Riohacha, Mocoa, San José del Guaviare y Manizales (Figura 4).

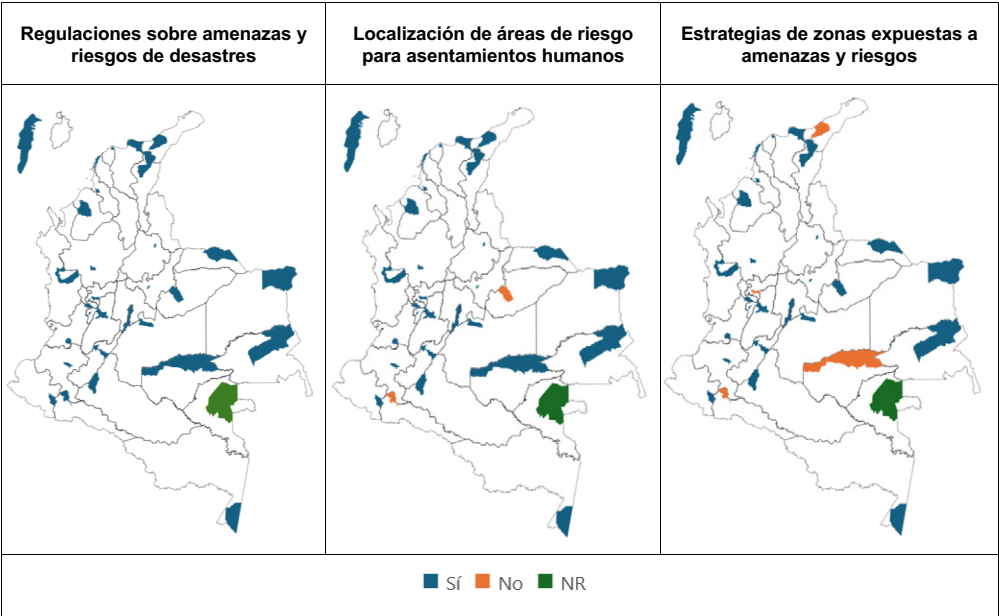


Figura 4. Avances en la formalización de los determinantes de superior jerarquía de GRD en los POT de los municipios y distritos capitales de Colombia

Fuente: Autores, 2026.

Sobre el Decreto 1807 de 2014, que reglamenta la incorporación en los POT de los estudios básicos y detallados sobre inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa, el 87% (27) de los municipios y distritos tienen disposiciones para inundaciones, excepto Santa Marta, Puerto Inírida, Puerto Carreño y San José del Guaviare. El 65% (20), incluyen disposiciones sobre movimientos en masa, salvo Santa Marta, Quibdó, Mocoa, Florencia, Puerto Inírida, Puerto Carreño, Arauca, San José del Guaviare, Neiva, Tunja, y Pereira; mientras que solo el 26% (8) contemplan disposiciones sobre avenidas torrenciales, Montería, Yopal, Villavicencio, Ibagué, Bucaramanga, Armenia, Bogotá y Medellín (Figura 5).

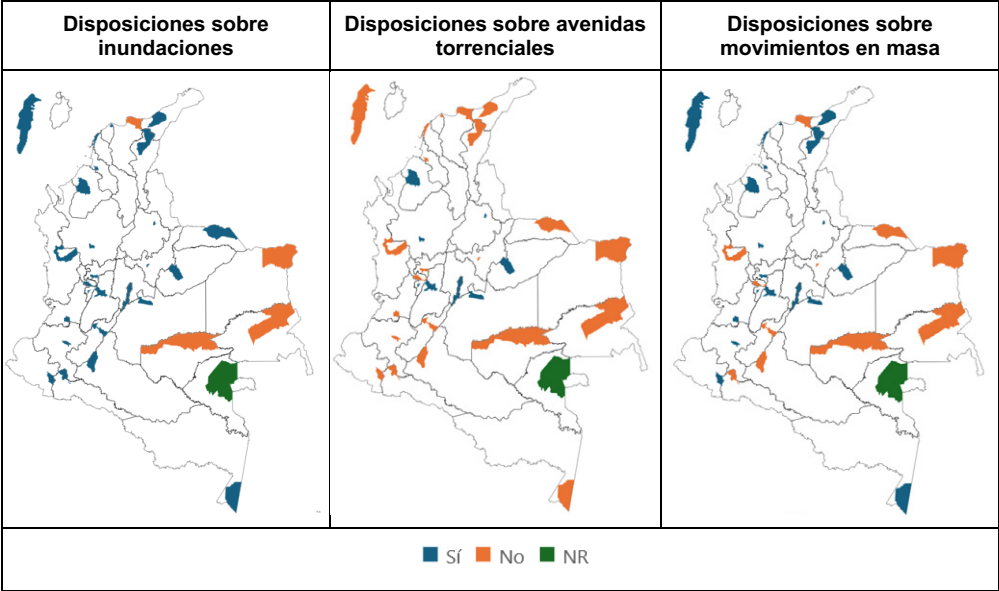


Figura 5. Avances en la formalización de los estudios básicos y detallados dispuestos por el Decreto 1807 de 2014

Fuente: Autores, 2026.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de GRD (SNIGRD) de la UNGRD, entre el 2007 y el 2023 se han presentado 1257 inundaciones, 277 movimientos en masa y 18 avenidas torrenciales. Los años con mayores eventos han sido 2011, 2019 y 2021; pero marcando una tendencia invariable a lo largo de estos (Figura 6).



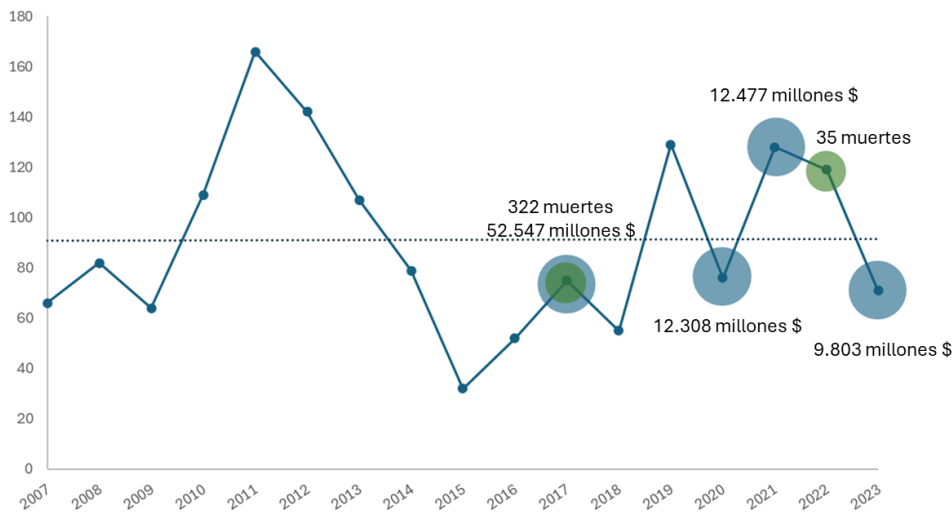


Figura 6. Eventos hidrometeorológicos registrados por la UNGRD en el SNIGRD entre 2007 y 2023  
Fuente: Autores, 2026, con base en el SNIGRD de la UNGRD (2024).

Sin embargo, en el análisis individual de los tres eventos hidrometeorológicos que reglamenta el Decreto 1807 de 2014, se evidencia que las inundaciones tienen una tendencia decreciente, lo que no se identifica en los movimientos en masa y las avenidas torrenciales, que tienen tendencias crecientes a lo largo de los últimos seis años (Figura 7).

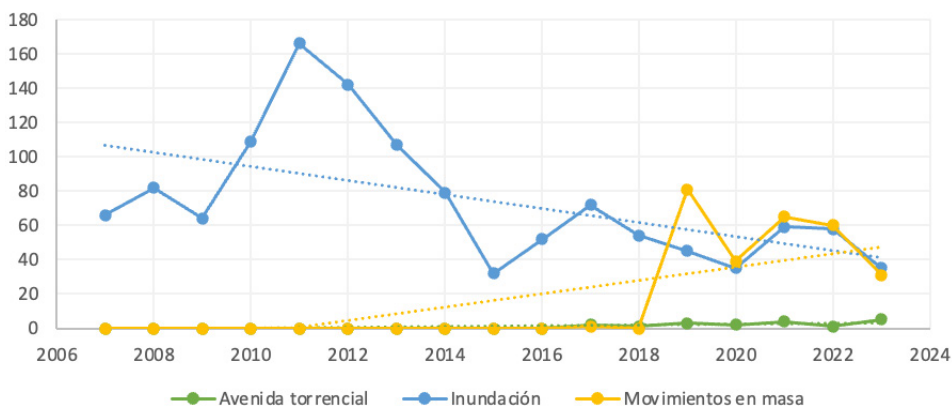


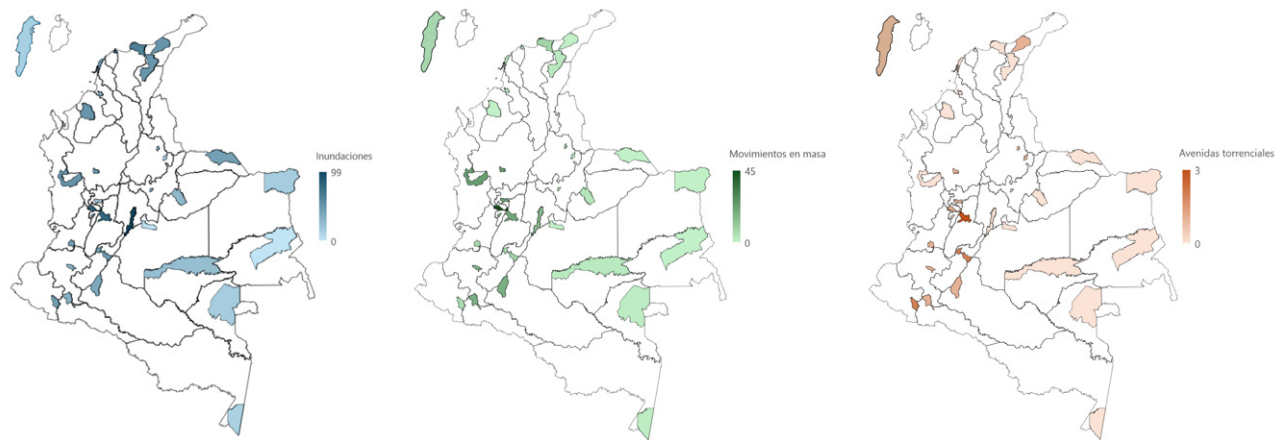
Figura 7. Tendencias de inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa en Colombia entre 2007 y 2023  
Fuente: Autores, 2026, con base en el SNIGRD de la UNGRD (2024).

Las entidades territoriales locales capital de departamento que más inundaciones presentaron entre 2007 y 2023 fueron Ibagué, Pereira, Barranquilla y Bogotá. Por su parte, Pasto, Neiva e Ibagué fueron las que mayores avenidas torrenciales registraron, mientras que Quibdó, Medellín y Pereira presentaron el mayor número de movimientos en masa (Figura 8), lo que deja a Pereira y a Ibagué como las dos capitales más susceptibles frente a los eventos hidrometeorológicos.

De las 32 entidades locales, el 72% (23) cuenta con disposiciones sobre categorización del riesgo, mientras que 22% (7) no. De otra parte, el 72% (23) cuentan con PGRD, distribuidos en el 100% de los distritos y el 64% (16) de los municipios (Figura 9). El 63% (20) de las entidades territoriales contemplan políticas o disposiciones sobre reubicación o reasentamiento por GRD, y un 34% (11) no cuentan con estas disposiciones.

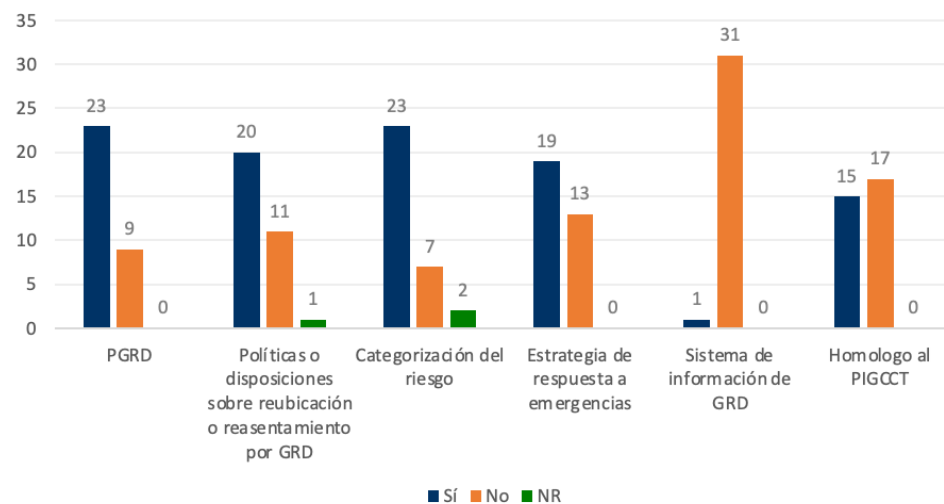
Entre los municipios y distritos capital de departamento, los PGRD más antiguos son los de Riohacha, Valledupar, Quibdó, Pasto, Mitú, Puerto Inírida, Puerto Carreño, San José del Guaviare y Neiva; y los más recientes son los de San Andrés, Bucaramanga y Cali. El 59% (19) de las entidades articulan su PGRD con una ERE, mientras el 41% (13) no la evidencian, entre ellas, Sincelejo, Montería, Quibdó, Popayán, Mocoa, Leticia, Puerto Carreño, Yopal, Arauca, Neiva, Bucaramanga, y Tunja. Las primeras adopciones de las ERE y de los PGRD como actuaciones administrativas coordinadas en los mismos periodos de tiempo se registran en Mitú, Puerto Inírida

y San José del Guaviare en el año 2012, año en el cual se ordenó la formulación y adopción de ambos instrumentos en la Ley 1523; mientras que la adopción más reciente se identifica en San Andrés.



**Figura 8. Registro de inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales por entidades territoriales capital de departamento de Colombia entre 2007 y 2023**

Fuente: Autores, 2026, base en el SNIGRD de la UNGRD (2024).



**Figura 9. Avances en la formalización de instrumentos de GRD en los municipios y distritos capitales de Colombia**

Fuente: Autores, 2026.

Los municipios y distritos que presentan los más altos niveles de cumplimiento de los mandatos que evidencian los avances en la formalización jurídica de la GRD pertenecen a las regiones Andina y Pacífico, y los que menos acatamiento presentan se localizan en la Orinoquía y la Amazonía (Figura 10).



Figura 10. Formalización de la GRD a través de PGRD, categorización del riesgo, reubicación y reasentamiento, ERE, e instrumento homólogo de PIGCCT  
Fuente: Autores, 2026.

## CONCLUSIONES

Los avances en la formalización de la GRD en los municipios y los distritos que son capital de departamento tienen en los POT el principal instrumento reglamentario que permite evidenciar esas actuaciones administrativas, que, al tiempo, se convierten en la fuente que motiva jurídicamente otras actuaciones en supuestos concretos de amenaza, vulnerabilidad, exposición, riesgo y desastres. Si bien se aprecia un acatamiento pleno relacionado con la adopción de los POT, no pasa lo mismo con sus revisiones, ajustes y actualizaciones, lo que se traduce en brechas reglamentarias en las jurisdicciones locales, y con ello, en potenciales riesgos de desactualización reglamentaria de GRD.

El avance en la formalización jurídica de la GRD presenta un alto grado de acatamiento en la incorporación de los determinantes de amenazas y riesgos de desastre, al igual que de la localización de áreas para asentamientos humanos. La eficacia del desarrollo reglamentario merma en las estrategias para zonas expuestas a amenazas y a riesgos, no obstante, sobresalen un creciente número de municipios y distritos que han ampliado y detallado sus disposiciones sobre reubicación y reasentamiento por GRD, una materia que no cuenta con soporte legal nacional en Colombia, por lo que se aprecia una eficacia de la autonomía administrativa local, pero un perpetuado reduccionismo de las estrategias para zonas expuestas a amenazas y a riesgos.

Frente a la realización de los estudios básicos y detallados, el mayor cumplimiento se aprecia sobre las inundaciones, lo que coincide con la progresiva disminución del registro de ese tipo

de sucesos como desastres en el SNIGRD de la UNGRD entre el 2015 y el 2024. Diferente a lo que sucede con las inundaciones, los estudios sobre movimientos en masa presentan menos acatamiento, y aún menos sobre avenidas torrenciales, lo que se traduce en una falta de eficacia en el cumplimiento de las imposiciones del Decreto 1804 que no se justifican en su temporalidad, toda vez que está vigente hace casi siete años.

Los municipios y distritos capitales han avanzado de forma significativa en la formulación y adopción de los PGRD, al igual que en la categorización del riesgo, pero no sucede lo mismo con las ERE, que se contemplan en la Ley 1523 de 2012, la misma que dispone la reglamentación de los PGRD. Donde no se han presentado los avances es en el desarrollo de instrumentos homólogos a los PIGCCT, donde hay avances locales destacables si se tiene presente que son los departamentos los obligados a expedirlos, y se aprecia un incumplimiento casi total en la habilitación de sistemas de información de gestión del riesgo locales, en la medida que solo Bogotá registra uno.

La desactualización de los POT presenta una tendencia que confirma que, a mayor antigüedad del instrumento, sin pasar por revisiones y ajustes, mayor es la desactualización frente a los nuevos mandatos jurídicos desarrollados en el marco de la PNGRD. Los POT más antiguos son los de Mocoa, Puerto Inírida, Pereira, Cartagena, Tunja, Quibdó, Popayán y Puerto Carreño, de ellos ninguno registra disposiciones reglamentarias sobre avenidas torrenciales, cinco de ellos no lo hacen sobre movimientos en masa, y dos sobre inundaciones. Además, cinco de esas entidades no han desarrollado disposiciones sobre reubicación y reasentamiento, tampoco tienen una ERE, ni tienen un instrumento homólogo a PIGCCT, el cual si se evidencia en casi todas las entidades de la región Caribe y de la Andina. La situación más crítica se presenta en el municipio de Mocoa, que adicional a no tener los avances antes descritos, tampoco evidencia con claridad reglamentaciones sobre localización de zonas de riesgo para asentamientos humanos, ni estrategias para zonas expuestas a amenazas y riesgos.

A la tendencia que evidencia que a mayor antigüedad del POT es mayor la desactualización frente a los nuevos mandatos jurídicos de la PNGRD, necesariamente no se contrapone una tendencia que permita afirmar que a mayor novedad, revisión y ajuste del POT es mayor la actualización frente a los nuevos mandatos jurídicos de la PNGRD. Los POT más recientes, y por ello, presuntamente más actualizados, son los de Santa Marta, Montería, Bogotá, Leticia, San Andrés, y San José del Guaviare; de ellos, el caso que acredita a plenitud el desarrollo y articulación reglamentaria es el de Bogotá, única entidad que evidencia un sistema de información de GRD.

No obstante, tras Bogotá, el avance de la formalización no se corresponde con la formulación y adopción de los instrumentos, determinantes y materias que se han dispuesto desde la PNGRD. Luego de Bogotá las dos entidades más completas son San Andrés, que no reporta categorización del riesgo, y San José del Guaviare, que no reporta la adopción de un instrumento homólogo al PIGCCT; Leticia no cuenta con PGRD ni con una ERE, instrumentos estos últimos de los que carece también Montería, adicional a una política de reubicación y reasentamiento, y un instrumento homólogo a PIGCCT, estos dos últimos faltantes en Santa Marta junto a la categorización del riesgo.

El avance en la formalización jurídica de la GRD en los municipios y distritos capitales de Colombia es significativo, pero progresa de forma muy desigual, con mayores niveles de acatamiento en las regiones Andina y Pacífico, sin que las actuaciones de revisión y actualización de los POT sean condiciones necesarias que determinen el desarrollo reglamentario de PGRD, de las ERE, de categorización del riesgo, de los estudios básicos y detallados sobre eventos hidrometeorológicos, de políticas de reubicación y reasentamiento, de desarrollo de instrumentos para la gestión y adaptación del cambio climático, y mucho menos, de sistemas de información sobre la materia.

## REFERENCIAS

- Arcila Salazar, B. (2009). El principio de precaución y su aplicación judicial. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(111) 283–304. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3847>
- Aguirre-Román, J. O., y Pabón-Mantilla, A. P. (2020). Hacia una epistemología jurídica crítica: precisiones y distinciones sobre epistemología jurídica, métodos y metodología. *Entramado*, 16(2) 186 – 201.

- Aparicio, J.R. & Mena, R. (2025). "No hay Desastres Naturales": Debates y propuestas para el diseño crítico de las acciones humanitarias. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 9(1), 1-14. <https://doi.org/10.55467/reder.v9i1.175>
- Arnell, N.W., y Gosling, S.N. (2016). The impacts of climate change on river flood risk at the global scale. *Climatic Change*, 134(3) 387-401.
- Ayala García, J., y Ospino Ramos, K. (2023). Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Banco de la República de Colombia. [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10669/DTSERU\\_317.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10669/DTSERU_317.pdf?sequence=8&isAllowed=y)
- Aznar-Crespo, P., Aledo, A., Ortiz, G., y Vallejos-Romero, A. (2023). Generative processes of social vulnerability to flood risk: A proposal for the strategic management of social impacts. *Current Sociology*, 72(4), 672-696. <https://doi.org/10.1177/00113921231203174>
- Baena López, C. A. (2011). Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastre natural. *Forum*, (2) 91 – 108.
- Banco Mundial Colombia. (2012). Análisis de la gestión del riesgo en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas. (A. Campos, N. Holm-Nielsen, C. Díaz, D. Rubiano, C. Costa, F. Ramírez, y E. Dickson, Edits.) <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18426>
- Banco Mundial. (2010). Peligros naturales, desastres evitables: La economía de la prevención efectiva. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2512/578600SPANISHooturalHazardsoSpanish.pdf>
- Barrenachea Riveros, F., Naranjo Ramírez, G., y Díaz Morales, M. I. (2023). Evolución y desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en Chile. *Historia Regional*, XXXVI (50), 1-12. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/836/1512>
- Bobbio, N. (2021) Teoría General del Derecho. Bogotá: Editorial Temis.
- Bonilla Castro, E., y Rodríguez Sehk, P. (1997). Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Bogotá: Universidad de Los Andes – Editorial Norma.
- Calvo Rey, M. M. (2022). La información espacial aplicada en la gestión del riesgo de desastres naturales y antrópicos. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 1(58) 63-77.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 43.127 de 12 de septiembre de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.411 de 24 de abril de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Diario Oficial N. 50.667 de 27 de julio de 2018.
- Cunado, J., y Ferreira, S. (2014). The macroeconomic impacts of natural disasters: the case of floods. *Land Economics*, 90(1) 149 – 168.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP – CEI COT (2021) Diagnóstico Estratégico Territorial de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20DEL%20ESTADO%20Y%20AVANCE%20DEL%20OT%202018%20-%202021-%203%20DIC%2021.pdf>
- Elliot, J. (1990). La investigación-acción en educación. Madrid: Morata.
- Helmke, G., y Steven, L. (2004) Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4) pp. 725-740.
- Klomp, J. (2016). Economic development and natural disasters: A satellite data análisis. *Global Environmental Change*, 36, 67 – 88. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.11.001>
- Kundzewicz, Z.W., et al. (2014). Flood risk and climate change: Global and regional perspectives. *Hydrological Sciences Journal*, 59(1) 1-28.
- Lummen, N. S., y Yamada, F. (2014). Implementation of an integrated vulnerability and risk assessment model. *Natural Hazards*, 73, 1085-1117. <https://doi.org/10.1007/s11069-014-1123-6>



- Marín L. A., Hernández R. E., y Flores Q. J. (2016). Metodología para el análisis de datos cualitativos en investigaciones orientadas al aprovechamiento de fuentes renovables de energía. *Koinonia. Revista Arbitrada Interdisciplinaria de Ciencias de la educación, Turismo, Ciencias Sociales y económicas, Ciencias del Agro y Mar y Ciencias Exactas y Aplicadas*, 1(1) 1- 16.
- Mungaray Lagarda, A., Benavides Rosales, A. y Marín Cambranis, R. (2023). La construcción social del riesgo en laderas volcánicas. El caso del Chiquihuite en la Ciudad de México. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 7(2) 57-72. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i2.124>
- Morán Escamilla, J. D. (2017). Escenarios de riesgo y desastres por sismos e inundaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- Osorio-Parraguez, P. y Espinoza, A. (2016). Salud mental en desastres naturales: estrategias interventivas con adultos mayores en sectores rurales de Chile. *Global Health Promotion*, 23(2) 84-91. doi:[10.1177/1757975914566890](https://doi.org/10.1177/1757975914566890)
- Presidencia de la República de Colombia (1989). Decreto Ley 919, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 1807, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.
- Qie, Z., y Rong, L. (2017). An integrated relative risk assessment model for urban disaster loss in view of disaster system theory. *Nat Hazards*, 88, 165-190. <https://doi.org/10.1007/s10669-017-2861-z>
- Ramos-García, C., Rodríguez Roa, A.A., Rojas Gutiérrez, M., Falla Morales, S., y Rocha Tamayo, A.M. (2024). Apropiación social de conocimiento para la gestión del riesgo de desastres: Aprendizajes de una experiencia con comunidades de Cundinamarca, Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(1), 234-253. <https://doi.org/10.55467/reder.v8i1.153>
- Reale, Miguel (1997). Teoría Tridimensional del Derecho. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). Métodos de investigación cualitativa. Málaga: Aljibe.
- Sacoto Flores, M. A. y Sánchez-García, C. (2023). Essential element vulnerabilities and comprehensive disaster risk assessment for urban planning and risk management in Azogues, Ecuador. *Cuadernos de investigación geográfica*, 49(1) 163-90. <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/cig/article/view/5628>
- Sandoval, V., GonzálezMuzzio, C. y Castro, C.P. (2024). El poder de una re-imaginación radical de los desastres: nexo poscolonial y capitalista en Chile y América Latina (e ideas para un futuro justo y equitativo). *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(2), 241-250. <https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.170>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2025). La autonomía local en políticas territoriales y urbanas. Análisis comparativo de Colombia y España. Bogotá: Tirant Lo Blanch.
- Vásquez Santamaría, J. E., Gómez Vélez, M. I., y Martínez Hincapié, H. D. (2017). Gestión del riesgo de desastres, ordenamiento territorial, reasentamiento y reubicación: Correlación desequilibrada para el ejercicio de derechos humanos desde retrospectivas jurídicas en Colombia. *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo – SIU*, (9) <https://revistes.upc.edu/index.php/SIU/article/view/6400>
- Vásquez Santamaría, J.E., Gómez Vélez, M. I., y Martínez Hincapié, H.D. (2017). Aproximación al primer informe de ampliación para la comisión interamericana de derechos humanos - CIDH -: Gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia como panorama general para el ejercicio de los derechos humanos en procesos de reasentamiento de población. *Revista CES Derecho*, 2(8) 208-230.
- Vivar, C. G., McQueen, A., Whyte, D. A., y Canga, N. (2013). Primeros pasos en la investigación cualitativa: desarrollo de una propuesta de investigación. *Index de Enfermería*, 22(4) <https://dx.doi.org/10.4321/S1132-12962013000300007>