REVISTA
CES DERECHO

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Reasentamiento y reubicación en la gestión del riesgo de desastres en el Caribe de Colombia*

Resettlement and relocation in distater risk managment in Colombia´s Caribbean region

Jorge-Eduardo Vásquez-Santamaría[1], Leidys-Helena Rivera-Quiroz

[1] Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente investigador adscrito al Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó.
[2] Odontóloga de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. Especialista en Pedagogía y Docencia de la Fundación Universitaria del Área Andina, Magíster en Epidemiología de la Universidad CES, estudiantes de Doctorado en Modelación y Computación Científica de la Universidad de Medellín. Docente investigadora de la Universidad Católica.
* Resultado final de la investigación "*Cambios del Derecho Administrativo a partir de las actuaciones de la administración en el Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD): La Gestión del Riesgo de Desastres*", adscrita al Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó, institución que avaló y financió la investigación.

Forma de citar: Vásquez-Santamaría, Jorge Eduardo. "Reasentamiento y reubicación en la gestión del riesgo de desastres en el Caribe de Colombia". En: *Revista CES Derecho*. Vol. 16. No. 3, septiembre a diciembre de 2025. pp. 35-51. https://doi.org/10.21615/cesder.7944

Resumen
A partir del análisis del marco jurídico sobre reasentamiento y reubicación para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) que ha sido elaborado por las entidades territoriales que son capital de departamento en la región Caribe de Colombia, se responde a dos interrogantes: ¿Desde qué referentes esas entidades territoriales están generando sus reglamentaciones sobre reasentamiento y reubicación en la GRD ante la ausencia de legislación? y ¿Qué han estipulado en sus POT para cumplir con disposiciones internacionales sobre reasentamiento y reubicación?. Se empleó un diseño cualitativo orientado por el paradigma interpretativo y el enfoque dogmático jurídico, donde el dato cualitativo fue extraído de fuentes jurídicas documentales de las seis capitales. Con base en el deber genérico de actuación y la capacidad reglamentaria de la que son titulares las entidades locales, se amalgama la integración de disposiciones genéricas y dispersas sobre reasentamiento y reubicación en la GRD.

Palabras clave: reasentamiento; reubicación; gestión del riesgo de desastres; reglamentación; plan de ordenamiento territorial.

Abstract
Based on the analysis of the legal framework on resettlement and relocation for Disaster Risk Management (DRM) that has been elaborated by the territorial entities that are capital of department in the Caribbean region of Colombia, two questions are answered: From which referents are these territorial entities generating their regulations on resettlement and relocation in DRM in the absence of legislation? and What have they stipulated in their POT to comply with international provisions on resettlement and relocation? A qualitative design oriented by the interpretative paradigm and the dogmatic legal approach was used, where the qualitative data was extracted from legal sources documentaries from the six capitals. Based on the generic duty to act and the regulatory capacity of which the local entities are holders, the integration of generic and dispersed provisions on resettlement and relocation is amalgamated in the DRM.

Keywords: resettlement; relocation; disaster risk management; regulation; land use plan.

Fecha correspondencia:
Recibido: 11 de junio de 2025.
Revisado: 13 de noviembre de 2025.
Aceptado: 19 de noviembre de 2025.

DOI: 10.21615/cesder.7944
ISSNe: 2145-7719
https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho

OPEN ACCESS
CC BY NC SA

Introducción

En términos políticos y jurídicos, Colombia es un Estado que puede ser considerado pionero en la GRD (Banco Mundial 2012; Cortés Fonnegra 2018); al nutrido ordenamiento que viene siendo desarrollado desde 1970 cuando se incluyó la materia en el Decreto 1355 de ese año, se suman actualizaciones y desarrollos que han profundizado y detallado muchos de los elementos que concurren en la GRD, en su mayoría, sincronizados con las disposiciones internacionales acogidas en las distintas Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres – Yokohama (1994), Hyogo (2005), y Sendai (2015)- y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015).

El más relevante de los resultados recientes de esa actualización es la Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), una Ley que si bien "acogió toda la normatividad existente sobre la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR) y estableció la obligatoriedad a las autoridades territoriales y nacionales, responsables de implementar la política pública GDR, de integrar los mandatos de las normas sectoriales" (Rapalino y Anaya, 2014, p. 96), no ha logrado que la actuación de la administración pase a ser preventiva y deje de ser prioritariamente reactiva (Baena 2011; Rapalino y Anaya 2014).

La Ley 1523 de 2012 asume la GRD como un proceso social que se sustenta en el conocimiento y la reducción del riesgo, y en el manejo de los desastres. En ella, la GRD se cifra en el riesgo de desastres, entendido como la sumatoria de la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición, lo que pone en el centro de ese proceso social a las poblaciones propensas a las pérdidas o daños potenciales que pueden ser provocados por eventos físicos peligrosos, incluso causados por el ser humano de forma no intencional. El riesgo involucra a la amenaza como el peligro o posibilidad latente de la materialización del evento, aunado a la vulnerabilidad, entendida como la fragilidad o susceptibilidad que presenta la población en el territorio, y a una indebida localización de las personas y/o sus bienes en relación con la afectación que puede producir la materialización de una amenaza.

Si bien la PNGRD y el SNGRD se configuran a partir de una estructura organizacional que integra a la administración territorial, con instrumentos de planificación, sistemas de información, y mecanismos de financiación que vienen siendo paulatinamente desarrollados, algunos componentes no han sido considerados ni trabajados de acuerdo a las exigencias de los compromisos contraídos por el Estado en escenarios multilaterales. Uno de ellos es el reasentamiento y la reubicación de población, y representa no solo un incremento en la vulnerabilidad de la población que se ve inmersa en supuestos de riesgo y de desastres, sino un incumplimiento del Estado sobre los compromisos internacionales a través de los cuales debe alcanzar la sostenibilidad ambiental, social y económica.

De la última Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, de Sendai (2015), se desprenden para Colombia deberes que no pueden ser menospreciados por su naturaleza jurídica, pues a pesar de ser derecho blando, la Corte Constitucional ha establecido: "(…) si bien hacen parte del denominado soft law o derecho blando, constituyen parámetros que permiten comprender de manera integral y armónica el alcance de las obligaciones de los estados en torno a la prevención y atención de desastres" (Corte Constitucional, 2013, T – 295), son disposiciones que "implican cierto compromiso en tanto se les reconoce la calidad de soft law o derecho blando, de tal manera que el estado no se puede desligar de esos compromisos" (Corte Constitucional, 2013, T – 696).

Para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 20230 (MAS), dispuso la formulación de políticas públicas que aborden los traslados de asentamientos humanos que estén expuestos al riesgo de desastres (2015, p. 18); para invertir en la reducción del riesgo de desastres asegurando la resiliencia, propuso incluir la GRD en el desarrollo del sector rural, con la evaluación y representación cartográfica de las áreas seguras para los asentamientos humanos, así como revisar y actualizar las disposiciones jurídicas de rehabilitación y reconstrucción priorizando asentamientos humanos incompletos (2015, p. 19). Para incrementar la preparación para los eventos de desastre asegurando una

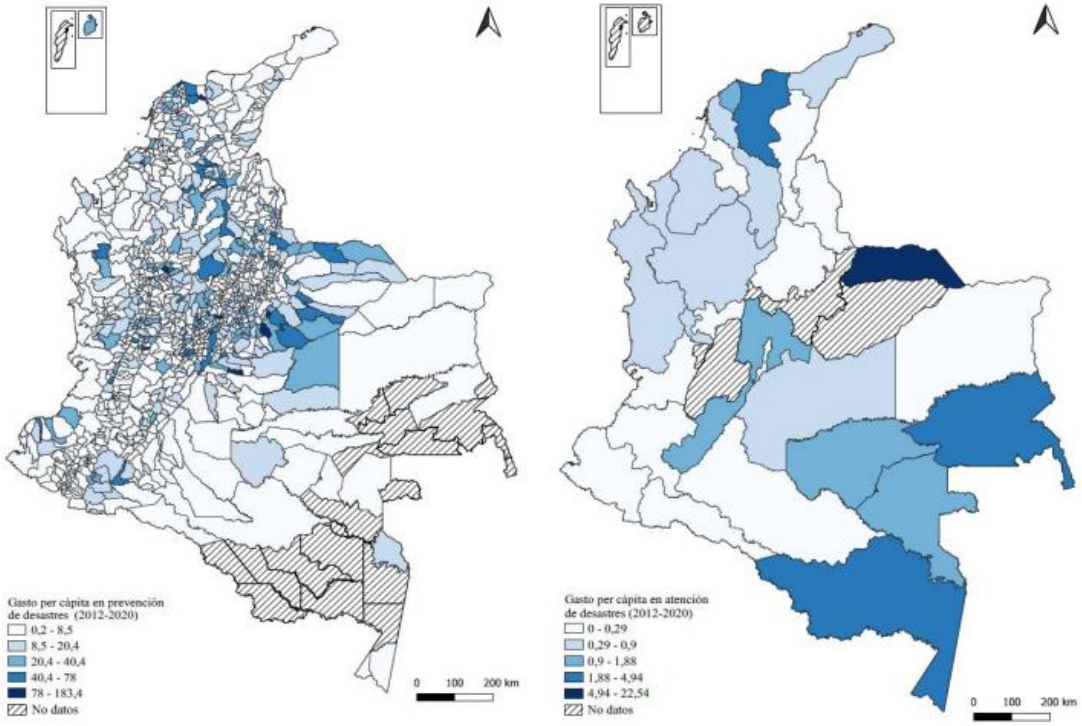
respuesta eficaz, instó a las escalas nacional y local a incluir la recuperación y rehabilitación, facilitando "vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial" (2015, p. 19) lo que debe incluir asentamientos de desplazados por desastres naturales.

La articulación entre el MAS (2015) y los ODS (2015) es explícita y se confirma como marco de referencia para la actuación administrativa frente al reasentamiento y la reubicación en la GRD. Desde el objetivo 1, encaminado a poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, es un indicador la adopción y aplicación del MAS (2015), lo que arrastra los deberes antes reseñados, un indicador que se reitera en el objetivo 11, focalizado en lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, que además tiene como una de sus metas el aumento de la urbanización inclusiva y sostenible, con capacidad para planificar y gestionar de forma participativa los asentamientos humanos.

El reasentamiento y la reubicación son acciones urbanísticas que, como la GRD, se integran al ordenamiento del territorio local, razón para que sean los municipios y los distritos los encargados de emprender dichas actuaciones administrativas. Sin embargo, política y jurídicamente el reasentamiento y la reubicación han estado definidos por la dispersión y la generalidad de pocas disposiciones estatales que no han logrado proporcionar la plataforma para encauzar las actuaciones administrativas en los escenarios municipales y distritales del país. De allí que las entidades territoriales locales, como encargadas de ordenar el desarrollo de su territorio, que incluye la GRD como un determinante de superior jerarquía que carga con el ausentismo jurídico y político sobre reasentamiento y reubicación, tienen el deber general de actuación administrativa para asegurar derechos como la vida, la integridad, la seguridad, la prevención de desastres tecnicamente previsibles, y el ambiente sano, por lo que en ausencia de normas nacionales y en ejercicio de su autonomía reglamentaria, vienen generando los insumos para configurar la normativa que no ha elaborado el Estado.

Ante la constatada presencial de la amenaza y de la vulnerabilidad en casi todo el territorio nacional, el ejercicio de configuración jurídica puede cobrar alta relevancia en cualquiera de las regiones de Colombia, pero por las experiencias de los últimos años, si se tiene presente el promedio de gasto per cápita departamental en atención de desastres, y el promedio municipal en prevención de desastres, la región del Caribe recibe una presión destacada para actualizar las disposiciones que respaldan sus acciones urbanísticas sobre reasentamiento y reubicación en GRD, toda vez que las inversiones de muchas entidades territoriales locales adscritas a los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar, y de esas entidades departamentales, sobresalen en la experiencia nacional (Mapa 1 y 2).

La situación del Caribe ha suscitado investigaciones sobre eventos naturales y la GRD, en especial sobre el evento de inundaciones en Riohacha (Pérez, Nardini y Zúñiga 2018; Pérez, Escobar y Fragozo 2018), su monitorización en Barranquilla (Cama et al, 2016), y el diseño de metodologías cuando se presentan por encharcamiento en Montería (Pádilla y Gónima, 2015). En este contexto, en el que se instala el vacío jurídico estatal sobre reasentamiento y reubicación en la GRD y las posibilidades que dan los atributos de la autonomía administrativa territorial para suplir esa ausencia, se pregunta ¿Desde qué referentes están generando sus propios marcos reglamentarios sobre reasentamiento y reubicación en la GRD los municipios y distritos del Caribe de Colombia ante la ausencia de desarrollos legislativos? y ¿Qué han estipulado en sus POT para cumplir con disposiciones internacionales sobre reasentamiento y reubicación?. Las preguntas convergen en el objetivo de analizar el marco jurídico sobre reasentamiento y reubicación de población para la GRD que está siendo configurado a partir de la capacidad reglamentaria ejercida por las entidades territoriales que son capital de departamento en la región Caribe de Colombia, ante los vacíos jurídicos estatales, pero en cumplimiento de referentes internacionales.



Fuente: Ayala García y Ospino Ramos (2023) Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Cartagena: centro de estudios Económicos Regionales (CEER).

Mapa 1. Promedio municipal gasto per cápita en prevención de desastres (2012 – 2020)

Mapa 2. Promedio departamental gasto per cápita en atención de desastres (2012 – 2020)

Marco de Referencia

Los ausentismos jurídicos sobre el reasentamiento y la reubicación en la GRD se reflejan en el panorama difuso de comprensión conceptual que debe operar como referente del ejercicio reglamentario local, toda vez que "la ley emplea indistintamente los términos de reasentamiento o reubicación para referirse a la obligación de las autoridades locales de trasladar a lugares seguros a las personas que habitan en zonas de riesgo, sin establecer un contenido de esta obligación" (Castro y Vélez, 2018, p. 4). Tras esa indistinción, el "silencio jurídico y político del Estado sobre los procesos de reasentamiento y reubicación se debate entre la jurisprudencia nacional y la autonomía administrativa de las entidades territoriales" (Vásquez y Castro, 2022, p. 62).

La ambigüedad de la legislación colombiana no es un caso aislado y refleja el insuficiente tratamiento de los conceptos de reasentamiento y reubicación cuando se asumen como medidas de protección de población que se ve afectada en sus territorios por cuenta de amenazas, riesgos y desastres de origen natural (Yelfaanibe y Zetter, 2017). Algunos de esos referentes provienen de los estudios de desplazamiento inducido por el desarrollo (Wilmsen y Webber 2015, Damonte y Glave 2020), modalidad que en Colombia fue trabajada por Duque Botero (2006), que adicional a ese tipo de reasentamiento incluye el causado en la GRD, dimensión presente en los estudios de Castro y Vélez (2018), Vásquez (2019), y Vásquez y Castro (2022).

El reasentamiento en la GRD es una modalidad de movilidad humana, en específico, de desplazamiento involuntario, en la medida que por regla general no opera en el individuo o en la población una intensión o deseo de alterar, interrumpir o suspender sus proyectos vitales en y con el territorio que habitan. Se trata de un proceso de "transferencia de población" (Softestad, 1991 citado en Pineda, 2017, p. 14) que opera de manera forzada, pues se impone del deber de desplazarse a un territorio diferente por causa de cambios en el hábitat que comprometen el ejercicio de derechos individuales y colectivos. En el caso de Colombia, y por su tradición predominantemente reactiva en la GRD, el reasentamiento ha operado como una respuesta administrativa ante

supuestos de urgencia que requieren de soluciones inmediatas (Reyes Rothlisberger, 2015), esto es, el desplazamiento involuntario se impone como acto forzoso por parte de un agente institucional ante el riesgo o el desastre que opera en el territorio, normalmente motivada por la urgencia de las circunstancias, y excepcionalmente como medida preventiva.

Lo anterior hace que el reasentamiento pueda ser individual, colectivo, preventivo o posdesastre (Reyes Rothlisberger, 2015), lo que hace de él una acción administrativa que deviene de una decisión igualmente administrativa que incide en el ordenamiento territorial local, afectando el modelo de ocupación territorial, las formas de vida urbanas y rurales, y la planificación presupuestal. El reasentamiento en la GRD puede resultar una paradoja, de una parte es un efecto no deseado en la planeación y el ordenamiento territorial, que tiene una multiplicidad de hechos generadores para hacer de él un acto de desplazamiento involuntario inducido por un evento físico natural o antrópico no intencionado que congrega amenaza, vulnerabilidad y/o exposición, que acarrea un proceso de pérdida y desposesión a raíz del desarraigo del territorio, causado por la decisión administrativa, que puede ser preventiva o posdesastre, o por el desastre mismo sin que medie esa decisión. De otra parte, el reasentamiento es una acción administrativa adaptativa por medio de la cual las autoridades competentes trasladan de manera forzada a la población para protegerla y brindarle las condiciones de seguridad que no tienen en el territorio ante la certeza científica, que no debe ser plena, de la configuración de un riesgo.

El desarraigo arrastra la pérdida de vivienda, de las formas de producción de sustento, de las redes comunitarias y familiares, interrumpiendo el acceso a los lugares, los bienes, las memorias, y los servicios sociales (Serje y Anzellini, 2011), lo que se traduce en una desterritorialización para el individuo o la comunidad a raíz de la ruptura con su territorio como orden simbólico de la cultura en la que se desarrollaba el proyecto de vida, motivo para ver en el reasentamiento una forma de desorganización de la sociedad que incrementa las posibilidades de empobrecimiento en los afectados (Cernea, 1995), y que detona conflictos sociales.

Por su parte, la reubicación hace parte del proceso de reasentamiento, es uno de sus componentes, que en la experiencia colombiana se ha concentrado en el traslado a un sitio nuevo, lo que acarrea que se trate de una operación administrativa por integrar una serie de actos para alcanzar ese fin, como pueden ser censar a los afectados por el fenómeno natural, mitigar las consecuencias del desplazamiento involuntario vinculadas con el cambio en las formas de vida, promover el restablecimiento de las condiciones básicas para asegurar el curso de los proyectos individuales y colectivos. No obstante, Vásquez, Gómez y Hernández (2018) sostienen que la reubicación muchas veces se reduce a la localización de las viviendas para alojar a los afectados, algo en lo que coinciden Hurtado y Chardon (2012), que ven en la reubicación el "procedimiento de traslado poblacional, dentro del mismo entorno de permanencia original, pero lejos de todo riesgo. Este puede ser temporal sin detrimento del sistema de relaciones sociales y de las actividades cotidianas de los moradores" (pp 10 – 12).

Metodología

Se partió del modelo cualitativo, empleando algunas de sus características como derroteros metodológicos de aprehensión del objeto, como lo inductivo, para focalizar la singularidad de la experiencia reglamentaria y administrativa de cada una de las seis capitales de departamento del Caribe de Colombia, asegurando que "quien investiga observa desde la perspectiva de la totalidad, es decir, de forma holística", una observación que recayó sobre todas y cada una de las expresiones reglamentarias que concurren en los territorios donde está el deber de formalizar las actuaciones de reasentamiento y reubicación (Muñoz, Zapata y García, 2023, p. 3630).

La investigación cualitativa también se usó "para seleccionar y recoger datos no estandarizados" (Santa Cruz et al, 2022, p. 64), lo que se corresponde con su tipología emergente, dispersa y variable de los datos sobre la reglamentación del reasentamiento y la reubicación en el Caribe de Colombia, para en últimas, llevar ese ejercicio hasta la comprensión de los hechos (Guerrero, 2016).

Con el paradigma interpretativo se "acepta e incluye las valoraciones que realiza el investigador, pues sus juicios y creencias intervienen en el proceso" (Aguirre y Pabón, 2020, p. 192), lo que aseguró la compenetración con las

elaboraciones administrativas sin aislar al investigador como observador intencional de la realidad, con sus visiones e interpretaciones. El enfoque dogmático jurídico, se empleó porque "procura "explicar" (en el más amplio sentido) un sector del derecho positivado" (Pereznieto, 2020, p. 134), dando lugar a la aprehensión del derecho en su expresión formal con los sentidos depositados a través de actos legítimos de poder, asumiendo esos sentidos como contenidos establecidos.

La recolección de la información se dio a partir de la estrategia documental, desde fuentes doctrinales para la revisión de la literatura sobre reasentamiento y reubicación, y sobre fuentes legales, reglamentarias y jurisprudenciales para el abordaje a fondo de la configuración jurídica del reasentamiento y la reubicación a partir de la capacidad reglamentaria de entidades territoriales locales que son capital de departamento en el Caribe de Colombia: Montería, Sincelejo, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Valledupar, Riohacha, y San Andrés. En esos seis municipios y distritos se estudiaron las reglamentaciones sobre GRD, sobre reasentamiento y reubicación incluidas en los POT vigentes, disposiciones que fueron organizadas a partir de categorías predefinidas: GRD, reasentamiento, y reubicación; y a partir de la primera se debieron derivar subcategorías que respondieran a las prescripciones jurídicas relacionadas con los determinantes para el ordenamiento territorial local: Regulaciones sobre amenazas y riesgo de desastres, localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos, y estrategias para zonas expuestas a amenazas y riesgos. La información fue analizada a partir de una matriz donde se triangularon los datos recolectados.

Resultados

¿Desde qué referentes los municipios y los distritos del Caribe de Colombia están generando sus marcos reglamentarios sobre reasentamiento y reubicación en la GRD ante la ausencia de desarrollos legislativos?

La ausencia de legislación y reglamentación estatal para encauzar los procedimientos de reasentamiento y reubicación como acciones urbanísticas del ordenamiento territorial local, puede ser suplida a partir de referentes políticos y jurídicos internacionales, como los generados en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, al tiempo que se puede acudir a normas constitucionales que operan como mandatos de optimización. Pero sin descartar la necesaria presencia de esos contenidos en la reglamentación que realizan los municipios y distritos en GRD, el vacío legal también ha sido suplido a través de jurisprudencia constitucional, instituyéndose un mandato imperativo para el ejercicio de la GRD que sirve de marco para la elaboración reglamentaria local.

Referente jurídico previsto por la jurisprudencia constitucional hasta 2011

La Corte Constitucional en la sentencia T – 041 de 2011 resolvió una acción de tutela en la cual se solicitaba el amparo de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad física, la vivienda digna, la petición, y el goce a un ambiente sano, a raíz del riesgo en el que se encontraban las viviendas del sector las Dalias, del Municipio de Quibdó, por los efectos causados por las inundaciones y movimientos en masa, lo que generó el desplazamiento de parte de la población, y que "otras familias que pese a todavía no estar destruida de manera total su hogar se han visto en la penosa obligación de abandonar este sitio pues la zozobra, el miedo e incertidumbre y sobre todo la estructura física de sus casas se encuentran en imposibilidad de ser habitadas" (Corte Constitucional, 2011, T – 041).

En aquella sentencia, producida con anterioridad a la actual PNGRD y al SNGRD, la Corporación Judicial estableció la responsabilidad de los municipios en la prevención y la atención de desastres y el deber de reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo, a partir del "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." (2011, T – 041), esto es, con base en los fines constitucionales atribuidos al Estado, que implican una actuación prestacional para asegurar la realización de los derechos. De la lectura de la sentencia se desprenden dos condicionamientos que definieron las razones de

decisión del fallo a partir del contexto jurídico vigente para aquel momento, de una parte, se valoró el supuesto de presunta violación de derechos a partir de la vigencia de disposiciones para la GRD, pero de otra, la vigencia de aquellas normas no se tradujo en la existencia de las necesarias que se ocuparan del deber de reubicación de población localizada en zonas de alto riesgo. Es por ello que con base en el deber genérico de actuación, la Corte Constitucional hizo una interpretación sistemática por medio de la cual integró disposiciones relacionadas que proporcionan las bases jurídicas para emprender actuaciones administrativas de reasentamiento y reubicación en GRD por parte de las autoridades territoriales locales.

Hasta el año 2011, momento de la sentencia, el referencial normativo integrado por la Corte Constitucional para respaldar el deber de las entidades territoriales locales de reubicar población localizada en zonas de alto riesgo, partía de la Ley 715 de 2001 en el componente de competencias municipales, que asigna a los municipios ejecutar proyectos en prevención y atención de desastres (Artículo 76). Esa disposición la integró con la previsión del artículo 62 del Decreto Ley 919 de 1989, que organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que disponía el deber de los municipios de atender las recomendaciones hechas por los Comités Regionales y Locales sobre prevención, atención y rehabilitación. La integración de la Corte también incluye los contenidos del artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por la Ley 2 de 1991, centrados en el deber de los alcaldes de elaborar un inventario con los asentamientos humanos que representen alto riesgo, así como su reubicación, adoptando las medidas para impedir su nueva ocupación y destino a vivienda, para lo cual contempla la expropiación de los inmuebles y su destino al dominio público, y finalizaba con varias de las prescripciones de la Ley 388 de 1997, en específico cita la Corte, sin poder establecer que sean estas las únicas normas a aplicar en casos de reubicación, el artículo 8, que contiene las acciones urbanísticas por medio de las cuales municipios y distritos adelantan el ordenamiento de su territorio, donde se enuncian “Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda” (Ley 388, 1997, artículo 8, 5), y “Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.” (Ley 388, 1997, artículo 8, 5); el deber de incorporar las disposiciones políticas y jurídicas sobre GRD en la elaboración, revisión y ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial al ser normas de superior jerarquía (Ley 388, 1997, artículo 10); y la previsión del artículo 13, que para el desarrollo de programas de vivienda impone contar con los “mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.”.

Finalmente, en la sentencia T – 041 de 2011, la Corte Constitucional retomó el precedente de la sentencia T – 1094 de 2002, donde el deber de reubicación a cargo de los alcaldes se refuerza con las siguientes reglas:

1. los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;

2. los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas; (…)

3. Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;

4. Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;

5. Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes;

6. El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;

7. Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (…).

El precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional definió un referente jurídico que impedía dejar las actuaciones administrativas locales de reasentamiento y reubicación en supuestos de omisión o inacción, pero como sucede con cualquier otra norma jurídica, dicho precedente está lejos de perpetuarse. Luego del 2011 no solo se mantuvieron las disposiciones para la GRD sino que se vienen dando casos de actualización y ampliación normativa, pero su vigencia no se ha traducido en la aparición de disposiciones que se ocupen en específico del reasentamiento y la reubicación de población localizada en zonas de alto riesgo, lo que mantiene el vacío legislativo suplido por las reglas fijadas en la jurisprudencia constitucional. Se trata de un contexto que para respaldar el deber genérico de actuación exige hacer explícita la integración progresiva que se ha derivado después del año 2011, siguiendo la interpretación sistemática por medio de la cual la Corte Constitucional integró las disposiciones relacionadas con la GRD que dieron las bases jurídicas para emprender actuaciones administrativas de reasentamiento y reubicación en GRD.

Propuesta de ampliación del referente jurídico a partir del 2011

La integración jurídica efectuada con base en el "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." (2011, T – 041), conserva como referentes las disposiciones vigentes, esto es, el artículo 76 de la Ley 715 de 2011, el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, y las normas de los artículos 8, 10 y 13 de la ley 388 de 1997.

Sin embargo, se da un cambio con el referente del Decreto Ley 9 de 1989, que ante la derogatoria que hace la Ley 1523 de 2012, remplaza el componente institucional para la GRD, al crear los consejos departamentales, distritales y municipales de GRD. Si bien en las prescripciones de esa Ley no se menciona competencia o función específica para las entidades territoriales vinculada con el reasentamiento y la reubicación, los consejos territoriales deben ejercer labores de asesoría, planeación y seguimiento a los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y de manejo de desastres, lo que al ser concordado con las disposiciones del MAS y los ODS, y con las reglas jurisprudenciales (T – 1094 de 2002, T – 041 de 2011) no acredita razón alguna para que en su misionalidad se excluya el deber de actuación constitucional frente a la reubicación y el reasentamiento en la GRD.

La Ley 1523 de 2012 además confirma la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales como instituciones del SNGRD, las cuales, en ejercicio de una función complementaria y subsidiaria, están llamadas a respaldar los estudios sobre conocimiento y reducción del riesgo para ser incluidos en los POT, planes de manejo y ordenación de cuencas, planes de gestión ambiental y planes de desarrollo (PD). Lo anterior se traduce en la atribución de una función administrativa que proporciona bases de conocimiento científico sobre niveles de amenaza y riesgo, así como zonificación, datos esenciales para determinar acciones de reasentamiento y reubicación.

También en la Ley 1523 de 2012 emerge una prescripción que fortalece la base legal para el ejercicio reglamentario de las entidades locales sobre reasentamiento y reubicación, al imponer la formulación y adopción de planes de gestión del riesgo de desastres a nivel municipal y distrital (PGRDMD), instrumentos que se deben integrar a los POT, planes de manejo y ordenación de cuencas, y PD. Si bien la Ley 1523 de 2012 no detalló los contenidos de los PGRDMD, de ellos no se puede excluir la variable de reasentamiento y reubicación, por lo menos por tres razones que robustecen la integración jurídica para dar respaldo al deber jurídico de actuación de las entidades territoriales: i) El artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 ordena la incorporación de la GRD en la

planificación local, en específico, las "consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo", contenidos que deben llegar a los POT y a los PD, lo que se traduce en una obligada actualización en GRD de todos los instrumentos que rigen el ordenamiento territorial. Dichas "consideraciones" no están lejos de poder ser especificadas, toda vez que la misma norma impone que se deben incluir las previsiones de la Ley 9 de 1989, de la cual se recuerda, contiene el mandato de elaboración de inventarios de asentamientos humanos en alto riesgo, algo que el mismo artículo enfatiza al ordenar la reglamentación de "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". ii) El cumplimiento de las anteriores acciones urbanísticas, que son un marco mucho más específico para adelantar reasentamientos y reubicaciones, cuentan además con dos respaldos jurídicos que cierran la vaguedad producida por la falta de legislación, entre ellos, la competencia atribuida por la Ley 1454 de 2011 a los departamentos que deben "Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio" (Artículo 29, 2, b). iii) Para fijar con seguridad jurídica la certeza científica de los mínimos que permiten inventariar las zonas en amenaza y riesgo, así como la exposición, el Decreto 1807 de 2014 impone la incorporación gradual de la GRD en el ordenamiento territorial a través de estudios básicos en suelos urbanos, rurales y de expansión relacionados con eventos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que deben contener la delimitación y zonificación de áreas de amenaza, de áreas con condición de amenaza y de riesgo que demanden estudios detallados, y determinar las medidas de intervención para fijar restricciones y condicionamientos, disposición que sin decirlo, alude al reasentamiento y la reubicación.

Razones como las anteriores deben ser tenidas en cuenta ante la pervivencia del vacío jurídico en el orden nacional. Si bien en el 2017 se expidió en Decreto 2157, por medio del cual se adoptaron directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, en sus disposiciones no se identifican contenidos explícitos alusivos al reasentamiento, la reubicación, o el desplazamiento.

El "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." (2011, T – 041), encuentra también en la Ley 1801 de 2016 contenidos para emprender acciones de reasentamiento y reubicación. Es el caso de la facultad conferida a los alcaldes para disponer acciones transitorias de policía "con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres" (Artículo 14). La intensificación de los eventos naturales ha incrementado la responsabilidad frente a la adaptación al cambio climático, razón para incluir en el referente que respalda el deber de actuación local a los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), los cuales deben entrar en articulación con la GRD, en especial, en "lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidro climáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático" (Artículo 11).

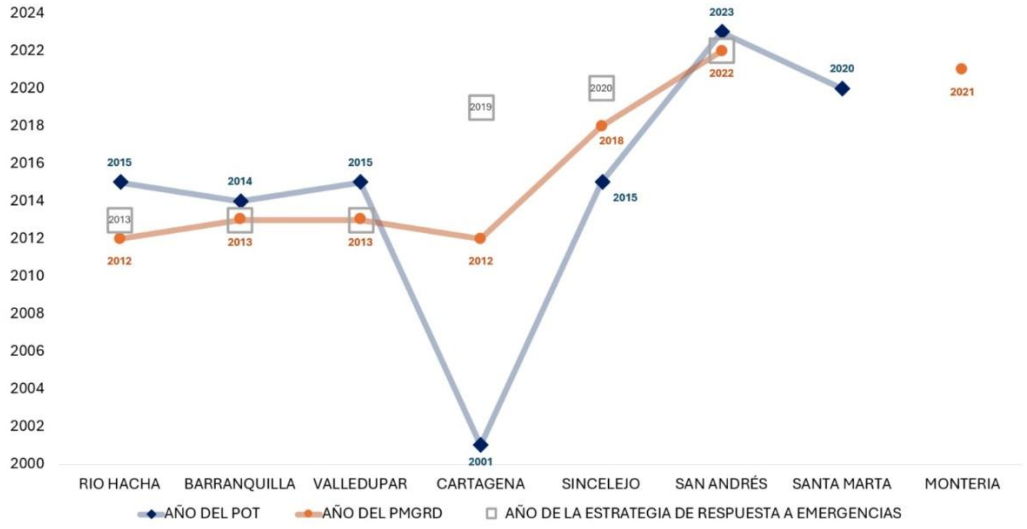
Finalmente, el reasentamiento alcanzó su enunciación en una norma nacional para el ordenamiento territorial pero sin especificar o desarrollar su contenido como obligación; se prevé en el Decreto 1232 de 2020, que actualizó disposiciones sobre planeación del ordenamiento territorial, y para el componente urbano dispone como uno de los contenidos de los POT relacionados con los programas de vivienda de interés social, "La reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable así como las acciones para evitar que vuelvan a ser ocupadas." (Artículo 2.2.2.1.2.1.3, B, 2.6).

¿Qué han estipulado en sus POT los municipios y distritos del Caribe para cumplir con disposiciones internacionales sobre reasentamiento y reubicación en la GRD?

El desarrollo reglamentario instrumental que impone el ordenamiento jurídico nacional a las entidades territoriales locales para que adelanten la GRD en el ordenamiento del territorio se traduce en diversas figuras. De acuerdo al marco jurídico expuesto anteriormente, se desprende que para la GRD resultan de alta relevancia

los POT, los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas (PGRDEP), las Estrategias de Respuesta a Emergencias (ERE), y los PIGCCT, que como se mencionó, deben ser expedidos por los departamentos. Para finales del 2024 el balance del desarrollo instrumental reglamentario del Caribe se aprecia en la Figura 1.

La mayoría de POT de las capitales de la región han surtido los procedimientos de revisión, actualización o nueva expedición del instrumento reglamentario, siendo la única excepción el Distrito de Cartagena. El cumplimiento de la función reglamentaria por medio de la expedición de los instrumentos con los que se adelanta la GRD no ha sido uniforme, pues a la desactualización del POT de Cartagena, se suman la ausencia de PGRDEP y de ERE en los municipios de Montería, capital del departamento de Córdoba, y Sincelejo, capital del departamento de Sucre. A pesar de ello, las demás ciudades capitales develan el cumplimiento reglamentario instrumental básico que impone el orden jurídico nacional para el ejercicio de la GRD, lo que hace presumir que se han integrado los contenidos suficientes relacionados con la GRD en el ordenamiento territorial local de esas ciudades.



Fuente: Elaboración de los autores.

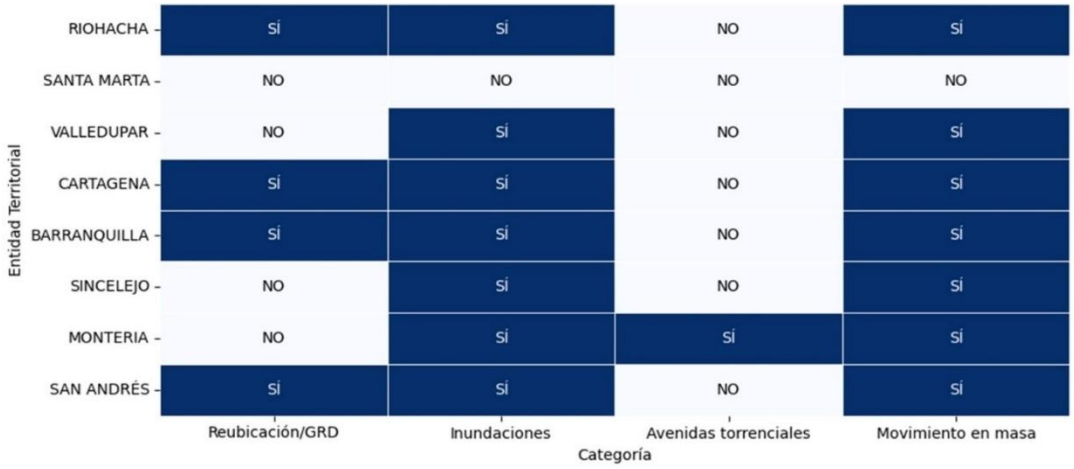
Figura 1. Año de expedición del último POT, PGRDEP y ERE en ciudades capitales de departamento de la región Caribe de Colombia. 2024.

El estado de actualización y desarrollo reglamentario de los instrumentos de GRD en la región Caribe de Colombia se corresponde con el desarrollo normativo de tres de las materias que integran los determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial local: 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). El cumplimiento de la reglamentación de los determinantes anteriores es uniforme en las capitales de departamento del Caribe, salvo en Riohacha, Guajira, donde no se identificaron disposiciones relacionadas con el tercer contenido.

No obstante, como se aprecia en la Figura 2, la actualización de los POT y la consecuente expedición de instrumentos como los PGRDEP y ERE, se debió traducir en la obligada incorporación de los determinantes de superior jerarquía relacionados con los estudios impuestos por el Decreto 1807 de 2014 sobre los eventos hidrometeorológicos que más afectan el territorio, en especial si se tiene presente que el Decreto 1807 de 2014 dispuso:

> los estudios básicos de que trata el artículo 3° del presente decreto, deben hacer parte de los proyectos de revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de un nuevo plan. El Alcalde municipal o Distrital no podrá someter a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, los proyectos de revisión referidos sin el cumplimiento de este requisito.
>
> En ningún caso los concejos municipales o distritales podrán conferir autorizaciones con el fin de que los Alcaldes condicionen la realización de los estudios de que trata el artículo 3 del presente decreto, con posterioridad a la revisión del Plan, ni sujetos a autorizaciones posteriores del alcalde municipal o distrital. (Artículo 1, parágrafo 2).

Los eventos que reglamenta el Decreto 1807 de 2014 son las inundaciones, las avenidas torrenciales y los movimientos en masa, y a partir de ellos, como se aprecia en la Figura 2, hay disparidades, como el caso del Distrito de Santa Marta, donde la actualización del POT en el 2020 no devela la incorporación de ninguno de esos estudios, situación casi homóloga a los municipios de Valledupar y Sincelejo, donde a excepción de la inclusión de disposiciones sobre inundaciones, no se aprecian normas en relación con los otros dos eventos.



Fuente: Elaboración de los autores.

Figura 2. Incorporación de los determinantes del decreto 1807 de 2014 en los POT de las ciudades capitales de departamento de la región Caribe de Colombia. 2024.

En el contexto de los POT la reubicación y el reasentamiento parte de una realidad reglamentaria de desarrollo parcial, en la medida que la mitad de las ciudades capitales tienen disposiciones que se refieren de forma no meramente enunciativa a esas acciones urbanísticas, mientras la otra mitad las descuida como parte del contenido reglamentario de la GRD en el ordenamiento territorial.

En específico, los hallazgos se presentan a partir de la cronología de los POT de las ciudades indagadas, comenzando por el más antiguo y menos actualizado, hasta alcanzar las experiencias de revisión y ajuste más recientes. En ese orden, El POT de Cartagena, Decreto 0977 de 2001, capital del departamento de Bolívar, es el más antiguo de la región, y si bien para el 2023 el Distrito adelantaba el procedimiento de revisión y ajuste del instrumento, que justifica que muchas de las reglamentaciones sobre GRD no estén ajustadas con la PNGRD ni el SNGRD de 2012, no justifica que ese procedimiento no se haya emprendido antes, manteniendo a Cartagena bajo una reglamentación que no varió en más de 20 años.

En Cartagena el reasentamiento y la reubicación de población tienen configuraciones reglamentarias que no dejan al Distrito desprovisto para orientar la toma de decisiones sobre esa materia; el modelo de ciudad incluye

generar oportunidades de reubicación para personas que habiten zonas caracterizadas por eventos naturales que representen amenaza o riesgo; para el componente urbano en los objetivos de mediano plazo se propone evitar la ubicación de asentamientos humanos en lugares que no sean aptos para la urbanización al igual que en lugares con riesgos por eventos naturales, y para los eventos de remoción en masa se contempla la ejecución de programas para la reubicación de viviendas, al tiempo que se leen configuraciones reglamentarias que prohíben nuevas construcciones y asentamientos en zonas de remoción en masa, eventos para los cuales se contemplan las acciones urbanísticas de reasentamiento y reubicación.

El POT contiene la determinación y ubicación de zonas de riesgo para la localización de asentamientos humanos, pero se conciben a partir de los contenidos del Decreto Ley 919 de 1989 y no de la Ley 1523 de 2012, aunque es de exaltar que las áreas de riesgo han estado reglamentadas como aquellas donde en efecto el riesgo se materializa en los asentamientos humanos ya establecidos en el territorio, o en zonas donde estos pudieran llegar a estar.

En el Programa de Vivienda el POT también contempla la realización de estudios de zonificación de riesgos con el cometido de decidir sobre las modalidades de intervención, de lo cual se desprende la reubicación de las familias que resulten localizadas en suelos con riesgo no mitigable. Para la reubicación se contemplan disposiciones que orientan las bases del procedimiento con las personas afectadas: parte de la sensibilización a los afectados y el levantamiento del censo poblacional con el fin de poder localizar la nueva ubicación de las viviendas, mitigando el impacto social; luego se hace una valoración de las viviendas que resultan desalojadas y se contemplan las opciones financieras para la relocalización; se coordinan las acciones para el tratamiento de las áreas desalojadas, y finalmente se incorporan otras soluciones necesarias como saneamiento básico, agua potable, o vías.

Los municipios de Riohacha y Sincelejo tienen POT del año 2015; uno de los ejercicios reglamentarios más nutridos se aprecia en el POT de Riohacha (Decreto 078, 2015), capital del departamento de la Guajira, donde se incorporan algunas disposiciones sobre reasentamiento. En el marco de las políticas sobre programas, actuaciones y operaciones urbanísticas, se dispuso que la política habitacional debe ser formulada con base en la ocupación de áreas de amenaza alta no mitigable y alto riesgo no mitigable, lo que de acuerdo con las demás disposiciones sobre GRD se traduce en la prohibición de urbanizar y construir en suelos con amenaza alta no mitigable de inundación por desbordamiento y por remoción en masa, o por contar con concepto técnico de alto riesgo no mitigable, condicionamiento que se puede hacer extensible para áreas con amenaza alta por incendios forestales. Lo anterior está acompañado por la ejecución de actuaciones urbanísticas para la población ubicada en las áreas de amenaza alta y riesgo alto no mitigable, condicionadas a la adopción de un programa de reasentamiento poblacional (Decreto 078, 2015, Artículo 82), el cual es descrito como “un conjunto de acciones y actividades coordinadas, necesarias para lograr el desplazamiento de la población localizada en la zona objeto de la intervención, hacia otro u otros sitios de la ciudad con capacidades físicas y económicas aptos para soportarla.” (POT, 2015, artículo 322). Si bien el supuesto que se refiere a los predios con amenaza alta y riesgo alto no mitigable se reiteran como una de las líneas de acción de la política para los reasentamientos poblacionales, y como una de las condiciones para darle aplicación al programa específico de reasentamiento, no sucede lo mismo con otros supuestos contemplados por el POT.

Las otras línea de acción de la política de reasentamientos se concentran en suelos de protección, servicios públicos, y ejecución de obras públicas, pero en las condiciones para la aplicación del programa de reasentamientos, salvo el supuesto que contempla que la zona este comprometida para una obra pública, las otras condiciones se proyectan en supuestos de zonas requeridas para intervenciones de reordenamiento territorial, y para proyectos y programas con tratamiento urbanístico de renovación urbana, lo que deja el reasentamiento poblacional con referentes de seguridad jurídica dispares: una clara certeza de reubicación para inmuebles con amenaza alta y riesgo alto no mitigable, y para inmuebles comprometidos para la realización de obras públicas, pero no para suelos de protección ni áreas para servicios públicos.

La reubicación es una acción urbanística que en Riohacha está orientada a partir de los principios de legalidad, integralidad, transparencia y equidad, para evitar los impactos del involuntario traslado de población, controlar el uso del suelo evitando la ocupación de zonas que tienen otras planeadas para otras intervenciones, y hacer del reasentamiento una acción que permita la formalidad de la ciudad, razón por la cual el POT impone la formulación y ejecución de un plan de gestión social para los casos en los cuales se invoque uno de los motivos de utilidad pública para expropiar predios con destino a la realización de actividades y proyectos territoriales. Finalmente, el programa de reasentamientos se reitera en las acciones que integran la política de vivienda del municipio.

Por su parte, el POT de Sincelejo (Acuerdo 147, 2015) capital del departamento de Sucre, en un primer momento contempla medidas sobre reasentamiento para suelos rurales expuestos a amenazas por erosión, desertificación y movimiento en masa al proyectar un inventario pormenorizado de inmuebles en condición de alto riesgo para ser reubicadas en los barrios El Sinaí y los destinados en el Plan de Gestión de Amenazas y Riesgo, parte del POT. El reasentamiento también se dispone para predios construidos con declaratoria de riesgo alto por evento de movimientos en masa.

En el POT de Santa Marta (Acuerdo 011, 2020), capital del Magdalena, el reasentamiento es una de las dos posibilidades para contrarrestar la exposición al riesgo, la reubicación elimina la vulnerabilidad en supuestos en los cuales la amenaza no pueda ser mitigada ni gestionada. Específicamente contempla el reasentamiento de viviendas para áreas reglamentadas a partir de Planes Urbanos de Borde – PUB, donde el reasentamiento se debe focalizar en viviendas localizadas en zonas con condición de riesgo o el suelo de protección para crear un borde urbano que merme los procesos de ocupación informal.

En Montería, capital del departamento de Córdoba, un primer alcance del reasentamiento se aprecia en el POT de 2021 (Acuerdo 003), donde se incluye como soporte para la rehabilitación de las zonas desocupadas debido al alto riesgo. El reasentamiento es un presupuesto de base que debe operar en esos supuestos, debido a que el POT se propone impedir la nueva ocupación de las áreas declaradas como alto riesgo no mitigable, las cuales proyecta a procesos de cambio de uso de suelo y a su rehabilitación por medio de la señalización, demarcación y adecuación preliminar de los predios objeto de reasentamiento; la demolición y cerramiento de las infraestructuras una vez se cumpla la reubicación de la población; la incorporación de las áreas como suelos de protección para destinarlas a conservación como medida de disminución del riesgo, al tiempo que se incluyen los predios desocupados para reasentamiento en el inventario de bienes de espacio público.

La reubicación y el reasentamiento son acciones urbanísticas que tienen apariciones en el POT de San Andrés (Decreto 1042, 2023), aunque con algunos alcances difusos. La primera de ellas se aprecia en las normas de transición en territorios artificializados, entendidos como aquellos que colindan con ecosistemas estratégicos a una distancia máxima de 100 metros. Para las construcciones ubicadas en suelos de protección, la reglamentación territorial dispone que no se les reconozcan cuando sean posteriores al año 1980 y no hayan contado con la respectiva licencia, al igual que cuando su localización sea el litoral, humedales, y rondas hídricas, y se refuerza en el caso de humedales, extendiendo la prohibición de reconocimiento para edificaciones anteriores a 1980, o posteriores a ese año que hayan tenido la respectiva licencia.

El POT es reiterativo en la reubicación de viviendas localizadas en ecosistemas estratégicos, tanto en suelos urbanos como rurales, para los cuales se contempla la realización de una consulta previa con la autoridad raizal que permitan la debida toma de decisiones de reubicación de esa población. Las especiales condiciones que regulan a ese grupo étnico se declaran suspendidas hasta tanto no se agote el mecanismo de participación que decida sobre la reubicación, motivo por el cual se aplican las normas sobre centros poblados durante el plazo máximo de 8 años, tiempo que tiene la administración departamental para adelantar la reubicación, de lo contrario, se deben emprender procesos de normalización en los territorios, exceptuando las nuevas construcciones localizadas en suelos de protección, motivo por el cual el POT las declara como áreas de actividad restringida.

Discusión

En Colombia el reasentamiento y la reubicación en el proceso social de la GRD son acciones urbanísticas que dejan en evidencia la ausencia de normativa específica y suficiente que proporcione la seguridad jurídica legal que aún es propia de la tradición centralista a la que no renuncia por completo la administración pública. A partir de dicho ausentismo legal, el reasentamiento y la reubicación pasaron a convertirse en tareas pendientes en el ordenamiento territorial y en la GRD en los municipios y distritos del país, que ven en el ordenamiento normativo un tratamiento indistinto que no especifica obligaciones concretas de actuación administrativa, lo que haría del reasentamiento y la reubicación conceptos jurídicos indeterminados bajo los cuales se encubre la negligencia de la función administrativa.

Trascendiendo la tradición liberal legalista que impregna el funcionamiento de la GRD, y con ello, el inexplicable ausentismo de disposiciones legales que nominen una materia que es un compromiso del Estado colombiano con la comunidad internacional desde inicios de la década de los noventa, el activismo judicial reaparece como fuente directa de disposiciones jurídicas que históricamente no han sido abordadas por el poder legislativo para la GRD. Gracias a su labor, es posible manifestar que en Colombia existe un ausentismo o vacío legal sobre reasentamiento y reubicación, más no existe un ausentismo o vacío jurídico, siempre que como garante de la realización de los derechos ciudadanos, la Corte suplió esa laguna por medio de una interpretación sistemática integrativa soportada en el "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." (2011, T – 041).

Con base en ese deber genérico de actuación, sumado a la capacidad reglamentaria de la que son titulares las entidades territoriales locales en virtud de la autonomía administrativa que las reviste, el deber de actuación es un fin del Estado cuyo contenido amalgama la integración de disposiciones genéricas y dispersas sobre reasentamiento y la reubicación en la GRD, lo que referencia los ejercicios reglamentarios adelantados por municipios y distritos. En ese contexto, cada entidad territorial tiene el deber de actuación de concretar y hacer propio el contenido jurídico previsto por la jurisprudencia de acuerdo a las condiciones territoriales y de GRD propias de su jurisdicción, actualizando progresivamente el disperso referencial normativo que tiene como base las sentencias de la Corte Constitucional.

A partir de lo anterior, lo reglamentado por los seis municipios y distritos del Caribe en sus respectivos POT para cumplir con disposiciones internacionales sobre reasentamiento y reubicación en la GRD, arroja varios datos relevantes: La actualización reciente de los POT se corresponde con la incorporación ampliada de normas de GRD, esto es, entre más reciente es la revisión, ajuste y adopción del POT, más se especifican las disposiciones para la GRD de acuerdo a las condiciones territoriales de cada entidad. Sin embargo, la reciente actualización de los POT sobre GRD necesariamente no se corresponde con la incorporación detallada y suficiente sobre reasentamiento y reubicación, lo que se traduce en que la actualización de los POT no marcha de la mano con el referencial previsto por la Corte Constitucional en la sentencia T -041 de 2011; además, la configuración reglamentaria que es mucho más uniforme en las disposiciones sobre GRD se distorsiona en temas de reasentamiento y reubicación, donde se marca un punto de diferenciación entre las experiencias de las ciudades capitales.

Lo anterior devela que, si bien los seis municipios y distritos capitales del Caribe le han dado aplicación a los determinantes de GRD, en específico regulaciones sobre amenazas y riesgo de desastres, localización de áreas de riesgo para asentamientos humanos, y estrategias para zonas expuestas a amenazas y riesgos, dichas disposiciones no se corresponden con normas reglamentarias suficientes y concretas de reubicación y reasentamiento en la GRD incorporadas en los POT. Con ello se definen escenarios de ordenamiento territorial con seguridad jurídica para zonificar amenazas y riesgos categorizando su nivel, pero sin encontrar correspondencia en parámetros reglamentarios que definan las acciones de reasentamiento y reubicación de la población localizada en esas áreas. Además, ese contexto define apuestas o proyecciones que se salen del POT, como es el caso de Riohacha con el programa de reasentamiento poblacional, o en San Andrés con el imperativo

que resulte de la consulta previa con la comunidad étnica raizal, e incluso con la remisión del estudio de las disposiciones de GRD, pues si bien el POT cuenta con una actualización reciente en la que se identifica la implementación de las normas del Decreto 1807 de 2014, el acceso a la información no está garantizado, toda vez que en el artículo 28 se dispone que las condiciones para el desarrollo de las áreas de gestión de riesgo están en el documento técnico de soporte, pero el mismo no está publicado en la página de la entidad territorial ni se encuentra en una versión pública disponible con fácil consulta.

Se identificó que se mantiene el tratamiento indistinto entre reasentamiento y reubicación entre los POT de las capitales estudiadas, y a falta de especificidad reglamentaria en las versiones más actualizadas, el único instrumento donde se identificó el procedimiento de reasentamiento discriminado por pasos o acciones concretas, es el POT de Cartagena, el más desactualizado de la región Caribe.

Referencias

Aguirre Román, J. O., & Pabón Mantilla, A. P. (2020) Hacia una epistemología jurídica crítica: precisiones y distinciones sobre epistemología jurídica, métodos y metodología. Entramado, 16, (2), 186-201 https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6576

Alcaldía Mayor de Riohacha (2015) Decreto 078, por el cual se adopta la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial del municipio de Riohacha revisado y ajustado vigencia 2022 – 2015, contenidos en los documentos de planos y anexos que lo soportan y se dictan otras disposiciones.

Ayala García, J., & Ospino Ramos, K. (2023) Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Cartagena: Centro de Estudios Económicos (CEER). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10669/DTSERU_317.pdf?sequence=11

Baena López, C. A. (2011) Retos de Colombia frente a la gestión del riesgo de desastres natural. Forum, (2) 91 – 108. https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/download/32368/32382/119719

Banco Mundial Colombia (2012) Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá. https://documents1.worldbank.org/curated/en/671321468026993367/pdf/701030ESW0P1290ESTI0N0DEL0RIESGOweb.pdf

Cama Pinto, A, Piñeres Espitia, G, Zamora Musa, R, Acosta Coll, M, Caicedo Ortiz, J y Sepúlveda Ojeda, J. (2016). Diseño de una red de sensores inalámbricos para la monitorización de inundaciones repentinas en la ciudad de Barranquilla, Colombia. Revista chilena de ingeniería.

Castro, E.J., y Vélez, J. (2018) Procesos de reasentamiento en Colombia: ¿Una medida de adaptación y protección de derechos humanos de las víctimas del cambioclimático? Universitas. 7(136) 1 –23. Doi: https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj136.prcm

Cernea, M. M. (1995) Understanding and preventing impoverishment: The State of Knowledge in Resettlement. *Journal of Refugee Studies*.

Concejo Distrital de Santa Marta (2020) Acuerdo 011, por el cual se revisa, modifica y expide el plan de ordenamiento territorial "POT 500 años" del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta 2020 – 2032

Concejo Municipal de Montería (2021) Acuerdo 003, por medio del cual se adopta una revisión general ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Montería.

Concejo Municipal de Sincelejo (2015) Acuerdo 147, por medio del cual se adopta la revisión estructural del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sincelejo, Sucre.

Conferencia Mundial de las Naciones sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (2015) Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 20230.

Congreso de la República de Colombia (1991) Ley 02, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989. Diario Oficial N. 39.631 de 15 de enero de 1991.

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. 43.091 de 24 de julio de 1997.

Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.115 de 29 de junio de 2011.

Congreso de la República de Colombia (2012) Ley 1523, 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 (2016) Ley 1801, por la cual se expide el Código nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Diario Oficial N. 49.949 de

29 de julio de 2016.

Congreso de la República de Colombia (2018) Ley 1931, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Diario Oficial N. 50.667 de 27 de julio de 2018.

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

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

Corte Constitucional de la República de Colombia (2013) T – 295.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2013) T – 696.

Cortés Fonnegra, L. M. (2018). Reflexión sobre la gestión de riesgos de desastres bajo la perspectiva CTS. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 10(19), 7–10. https://doi.org/10.22430/21457778.1011

Damonte, G., & Glave, M. (2019). Reasentamiento involuntario: políticas y prácticas en los Andes. *Mundo Agrario*, *20*(45), e123. https://doi.org/10.24215/15155994e123

Duque, J.D. (2006) El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso. *Estudios Sociojurídicos*. 8(1), 145 –165.

Guerrero Bejarano, M. A. (2016). La investigación cualitativa. Revista de la Universidad Internacional del Ecuador, 1(2) 1 - 9. https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/view/7

Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2023) Decreto 1042, por medio del cual se adopta la revisión general del plan de ordenamiento territorial para la isla de San Andrés y se dictan otras disposiciones.

Hurtado, J.G., y Chardon, A.C. (2012) Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.

Mora Valencia, A., & Santamaría López, D. M. (2015) Reasentamiento por desastre, ¿Oportunidad de mejoramiento? Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad de La Salle. https://bibliotecadigital.oducal.com/Record/ir-maest_habitat-1007/Details

Muñoz-Zapata, D. E., García-Vásquez, K., & Zapata-Posada, J. J. (2023). Futuros posibles en adversidad: las experiencias de rebusque de familias en Medellín durante la pandemia COVID-19. *The Qualitative Report*, *28(12),* 3626-3646. https://doi.org/10.46743/2160-3715/2023.6427

Padilla Agamez, M., & Gónima, L. (2015). Desarrollo de una metodología para el estudio de las inundaciones causadas por encharcamiento de agua de lluvia en zonas urbanas relativamente planas. Área de estudio: Montería (Colombia). *Estudios Geográficos*, *76*(278), 265–284. https://doi.org/10.3989/estgeogr.201509

Pérez, J. I., Nardini, A., & Zúñiga, Y. P. (2018) identificación multiatributo de tipologías de viviendas vulnerables a inundaciones en Riohacha, La Guajira-Colombia. Revista Información Tecnológica, 29(5) http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642018000500187

Pereznieto Castro, L. (2020). La dogmática jurídica, con especial referencia al derecho internacional privado. *Revista De Derecho Privado*, *1*(15), 131–167. https://doi.org/10.22201/iij.24487902e.2019.15.15211

Pineda González, A. D. (2017) El manejo del riesgo en casos de reasentamiento ante la posibilidad del desastre natural. Tesis de Maestría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/22315/CONTENIDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República de Colombia (2014) Decreto 1232, por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.

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.

Rapalino Carroll, O., & Jiménez Díaz. M. (2014) La política de gestión del riesgo de desastres: Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia. En: Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia. Análisis de la Ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres. Barranquilla: Corporación Universitaria Reformada. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=724286

Santa Cruz Terán, F. F., Obando Peralta, E. C., Reyes Pastor, G. E., & Rodríguez-Balcázar, S. C. (2022). Investigación cualitativa: una mirada a su validación desde la perspectiva de los métodos de triangulación: Qualitative Research: a Look at its Validation from the Perspective of Triangulation Methods. *Revista De Filosofía*, *39*(101), 59 - 72. https://doi.org/10.5281/zenodo.6663103

Serje, M., & Anzellini, S. (2011). Los dilemas del Reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Telfaanive, A., y Zetter, R. (2017) Policies and labels for

negotiating rights protection for the environmentally displaced in Ghana: The Dagara farmer in perspective. African Geographical Review.

Vásquez Santamaría, J. E., & Castro-Buitrago, E. (2022). El reasentamiento: ¿Un eslabón suelto para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible? *CES Derecho*, *13*(2), 45–71. https://doi.org/10.21615/cesder.6684.

Wilmse, B., y Webber, M (2015) What can we learn from the practice of development-forced displacement and resettlement for organized resettlements in response to climate change? *Geoforum*, 58, 76 – 85.